

L. A. GEELHOED

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. november 11.¹

I — Bevezetés

1. 1988. június 21-én a Lair-, illetve a Brown-ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy — az egyetemi oktatásba való bejutás költségeinek fedezéséhez nyújtott támogatással ellentétben — a diákoknak a megélhetéshez és a képzéshez nyújtott pénzügyi támogatás, a közösségi jog akkori állása alapján, főszabály szerint nem tartozik az EGK-Szerződés hatálya alá.² A közösségi jog azóta történt fejlődése fényében, az angol High Court of Justice, Queen's Bench Division (Administrative Court) előzetes döntéshozatal iránti kérelmében lényegében azt kérdezi, hogy a megélhetéshez ösztöndíj vagy hitel formájában nyújtott támogatás még mindig kívül esik-e az EK-Szerződés hatályán az EK 12. cikk alkalmazásában, és ha nem, a tagállamok milyen feltételekkel korlátozhatják a támogatásra való jogosultságot.

II — Vonatkozó rendelkezések

A — A közösségi jog

2. A közösségi jog vonatkozó rendelkezései a jelen esetben az EK-Szerződés 12. cikke és 18. cikkének (1) bekezdése, valamint a diákok tartózkodási jogáról szóló 93/96 irányelv (a továbbiakban: 93/96 irányelv) 3. cikke.³

„12. cikk

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

[...]

¹ — Eredeti nyelv: angol.

² — A Bíróság 39/86. sz. Lair-ügyben hozott ítéletének (EBHT 1988., 3161. o.) 15. pontja és a 197/86. sz. Brown-ügyben hozott ítéletének (EBHT 1988., 3205. o.) 18. pontja.

³ — A diákok tartózkodási jogáról szóló, 1993. október 29-i 93/96/EGK tanácsi irányelv (HL L 317., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 250. o.).

18. cikk

B — A nemzeti jog

(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.”

A 93/96 irányelv hetedik preambulumbekézése

„mivel a közösségi jog jelenlegi álláspontja [helyesen: jelenlegi állása] szerint a diákoknak nyújtott támogatás, amint az a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, nem tartozik az [EGK] Szerződés hatálya alá annak 7. cikke [jelenleg EK 12. cikk] értelmében”.

A 93/96 irányelv 3. cikke

„Az irányelv a tartózkodási jogot élvező diákok számára nem teremt jogosultságot a fogadó tagállam részéről nyújtandó szociális ösztöndíjra.”

3. Az érintett nemzeti előírásokat az *Education (Student Support) Regulations 2001* (2001. évi oktatási [diáktámogatásról szóló] rendeletek, a továbbiakban: diáktámogatási rendeletek) tartalmazzák. A diáktámogatási rendeletek alapján a diákok megélhetésének támogatása a létfenntartási költségek fedezéséhez nyújtott hitelek formájában történik. A hitel mértéke több tényezőtől függ, így például attól, hogy a diák otthon lakik-e a szüleivel, Londonban él, vagy máshol. A diák a hitel rendelkezésre álló legmagasabb összegének 75%-ára automatikusan jogosult, a fennmaradó 25%-ra való jogosultság a diák, a szüleinek vagy az élettársának anyagi helyzetétől függ. A hitelt az inflációs rátához kötött kamattal nyújtják, amely így alacsonyabb, mint amennyi az üzleti feltételekkel nyújtott hitel esetén lenne. A hitelt akkor kell visszafizetni, ha a diák befejezte tanulmányait, és 10 000 GBP-nál többet keres. Ilyenkor a diák évente a 10 000 GBP feletti jövedelmének 9%-át fizeti, ameddig a hitelt vissza nem téríti.

4. Más tagállamok állampolgára a diáktámogatási rendeletek alapján csak akkor kaphat hitelt, ha:

(1) a nemzeti jog (Immigration Act 1971, 1971. évi bevándorlási törvény) szerint az Egyesült Királyság területén letelepedett, azaz

- szokásos tartózkodási helye az Egyesült Királyságban van, és az egyesült királyságbeli tartózkodásának ideje nincs korlátozva;
- rendelkezik lakóhellyel. A nappali tagozatos oktatásban való részvétel céljából eltöltött idő nem vehető figyelembe a tartózkodás idejének számításakor.

- a képzés első tanévének első napján Angliában vagy Walesben lakóhellyel rendelkezik;

III — A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- és a képzés első napját megelőzően három évig már rendelkezett lakóhellyel az Egyesült Királyságban;

vagy

- (2) a diák az Oportóban 1992. május 2-án aláírt EGT-megállapodás által kiterjesztett 1612/68/EGK tanácsi rendelet 7. cikkének (2) vagy (3) bekezdése alapján támogatásra jogosult EGT-s migráns munkavállaló.

Egy személy akkor minősül letelepedettnak, ha az Egyesült Királyságban már négy éve

5. D. Bidar francia állampolgár, Párizsban született 1983 augusztusában. Az ügy irataiból az derül ki, hogy 1998 augusztusában az Egyesült Királyságba utazott leánytestvérével és akkoriban súlyos beteg édesanyjával, hogy D. Bidar nagyanyjával lakjanak. Édesanyja 1999 decemberében bekövetkezett halálát követően, a nagymama lett D. Bidar törvényes gyámja. D. Bidar egy londoni középiskolába járt, ahol 2001 júniusában befejezte középfokú tanulmányait, és megszerezte a szükséges képesítést ahhoz, hogy az Egyesült Királyságban felvételt nyerjen az egyetemre. Ez idő alatt nagyanyja támogatta anyagilag, és soha nem kért szociális segílyt. Mivel a 2001. év szeptemberében kezdődő tanévben el szeretne volna kezdeni egyetemi tanulmányait, támogatásért folyamodott a London Borough of Ealinghez (londoni Ealing kerület), hogy tanulmányait finanszírozni tudja. Tandíjának kifizetéséhez kapott támogatást, de a megélhetési költségek fedezéséhez nyújtott támogatás iránti kérelmét elutasították, mert nem volt az Egyesült Királyságban „letelepedett”, mivel a belföldi rendelkezések által megkövetelt 4 év tartózkodási időt még nem teljesítette. Valójában diák lévén nem is tudta volna megszerezni ezt a jogállást, minthogy a nappali tagozatos okta-

tásban való részvétel ideje e célból nem vehető figyelembe. D. Bidar 2001 szeptemberében kezdte meg közgazdaságtani tanulmányait a University College Londonban.

mányokat folytató diákok megélhetési költségeihez a) támogatott hitelek vagy b) ösztöndíjak formájában nyújtott támogatás, még mindig kívül esik-e az EK-Szerződés alkalmazási körén, az EK 12. cikk és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma alkalmazásában?

6. D. Bidar jogorvoslással élt a megélhetési költségekhez nyújtott diákhitel nyújtását elutasító határozat ellen, arra hivatkozva, hogy a rendeletekben szereplő letelepedési követelmény hátrányos megkülönböztetést valósít meg az EK 12. cikk értelmében, az EK 18. cikkel összefüggésben. Az alapeljárás alperese azt állítja, hogy a megélhetési költségekhez nyújtott támogatás az EK 12. cikk hatályán kívül esik, ahogy azt a Bíróság a Lair-, illetve a Brown-ügyben megerősítette. Annak tükrében azonban, hogy a közösségi jog ezen ítéletek óta továbbfejlődött, különösen mióta az 1993. november 1-jén lépett hatályba lépett Maastrichti Szerződés az uniós polgárságról és az oktatásról szóló előírásokkal egészítette ki az EK-Szerződést, a High Court úgy döntött, hogy felfüggeszti az eljárást, és az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. A Bíróság 39/86. sz., Lair kontra Universität Hannover ügyben hozott ítéletét (EBHT 1988., 3161. o.), a 197/86. sz. Brown kontra Secretary of State for Scotland ügyben hozott ítéletét (EBHT 1988., 3025. o.) és az Európai Unió jogában bekövetkezett fejleményeket tekintve, ideértve az EK 18. cikk elfogadását, valamint az Európai Unió hatáskörének az oktatás területén bekövetkezett fejlődését, az egyetemi tanul-

2. Ha az első kérdés bármelyik részére adott válasz nemleges, és a diákok megélhetési költségeihez ösztöndíj vagy hitel formájában nyújtott támogatás az EK 12. cikk hatálya alá esik, milyen kritériumokat kell a nemzeti bíróságnak alkalmaznia annak megállapítása során, hogy a támogatásra való jogosultság feltételei objektíven indokolható, az állampolgárságtól független megfontolásokon alapulnak-e?

3. Ha az első kérdés bármelyik részére adott válasz nemleges, lehet-e az EK 12. cikkre hivatkozni annak érdekében, hogy a Bíróságnak a jelen ügyben meghozandó ítélete előtti időponttól kezdődően a megélhetési költségekhez nyújtott támogatást igényeljenek, és ha igen, kivételt kell-e tenni azok esetében, akik azon időpont előtt kezdeményeztek bírósági eljárást?”

7. A Bíróság alapokmányának 20. cikke alapján az alapeljárás felperese, az osztrák, a dán,

a finn, a francia, a német és a holland kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság tett írásbeli észrevételeket. A 2004. szeptember 28-i tárgyaláson D. Bidar, az Egyesült Királyság Kormánya és a holland kormány, valamint a Bizottság tett további észrevételeket.

8. 2004. június 16-án a Bíróság írásban több kérdést intézett az Egyesült Királyság Kormányához, annak megvilágítása érdekében, hogy a diákhitelre való jogosultság feltételeként az adott személy „szokásos lakóhelyének” az Egyesült Királyságban vagy az Európai Gazdasági Térség területén kell lennie attól függően, hogy mi az illető jogállása: nem munkavállaló vagy munkavállaló. A Bíróság 2004. július 21-én kapta meg a választ ezekre a kérdésekre.

IV — Az ügy általános összefüggései: a jog jelenlegi állása

A — A közösségi jog és a tanulmányi költségekhez nyújtott támogatás

9. Annak érdekében, hogy a High Court által feltett kérdéseket tágabb perspektívába helyezhessük, meg kell vizsgálnunk őket annak fényében, hogy a közösségi jog eddig miként

szabályozta a diákok azon jogosultságát, hogy tanulmányi költségeikhez a fogadó tagállam által nyújtott pénzügyi támogatást kapjanak. Ezzel kapcsolatban két vonatkozási pontot kell megkülönböztetni. Az egyik a pénzügyi támogatás tárgya, amely az EK-Szerződés tárgyi hatályát érinti. A másik az, hogy milyen minőségben jogosult valaki a pénzügyi támogatásra, vagyis az EK-Szerződés személyi hatálya.

10. A High Court által feltett kérdések arra helyezik a hangsúlyt, hogy vajon a diákok megélhetési költségeinek fedezéséhez a nemzeti hatóságok által juttatott ösztöndíjak vagy (támogatott) hitelek — a tandíjhoz nyújtott támogatástól eltérően — most már az EK-Szerződés tárgyi hatálya alá tartoznak-e az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés EK 12. cikkben foglalt tilalmának alkalmazásában. A Bíróság Gravier-ügyben⁴ hozott ítélete óta egyértelmű, hogy mivel a szakmai képzést adó oktatásba való bejutás az EK-Szerződés hatálya alá tartozik, a tagállamok állampolgárainak a bejutás összes feltételei tekintetében joguk van az egyenlő bánásmódra. Ebből nemcsak az következik, hogy a beiratkozási díjak és az oktatásba való bejutással kapcsolatos más költségek szintje tekintetében nem lehet különbséget tenni a hazai diákok és a más tagállamokból származó diákok között, hanem az is, hogy bármely, e költségek fedezésére szolgáló támogatást is egyenlő feltételek mellett kell elérhetővé tenni bár-

4 — A Bíróság 293/83. sz. ügyben 1985. február 13-án hozott ítélete (EBHT 1985., 593. o.).

mely tagállamból származó diákok részére.⁵ Ezzel az elvvel összhangban kapott D. Bidar támogatást a University College Londonban folytatott tanulmányai tandíjának kifizetéséhez.

11. A kifejezetten e kérdéssel foglalkozó ítélkezési gyakorlat szerint azonban a megélhetési költségekhez nyújtott támogatást az E(G)K-Szerződés tárgyi hatályán kívül esőnek tekintették az EK 39. cikk értelmében munkavállalónak nem minősülő személyek esetében. Ezt a kérdést egyrészt úgy tekintették, hogy „az oktatáspolitikához tartozik, amely mint olyan nem tartozik a közösségi intézmények hatáskörébe”, másrészt pedig úgy tekintették, hogy „a szociálpolitikához tartozik, amely a tagállamok hatáskörébe tartozik, amennyiben nem vonatkoznak rá az EKG-Szerződés külön rendelkezései”.⁶

12. Mivel az adott személynek a közösségi jog szerinti jogállása határozza meg a fogadó tagállamban az ellátásokra és egyéb szociális kedvezményekre való jogosultságát, különbséget kell tenni aszerint, hogy a származási országuktól eltérő másik tagállamban tanulmányokat folytatni kívánó tagállami állampolgárok milyen minőségben laknak az adott tagállamban. E vonatkozásban világos

különbséget kell tenni egyrészt a gazdaságilag aktív személyek (munkavállalók és önálló vállalkozók) és gyermekeik, másrészt a gazdaságilag inaktív személyek között.

13. Amennyiben a diák az EK 39. cikke értelmében munkavállalói jogállással rendelkezik, az 1612/68 rendelet⁷ 7. cikkének (2) bekezdése alapján a hazai munkavállalókkal azonos szociális kedvezményeket élvez. A Bíróság számos alkalommal megerősítette, hogy a szakmai képzéssel elismert egyetemi tanulmányok folytatásához nyújtott megélhetési és képzési támogatás az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében szociális kedvezménynek minősül.⁸

14. Az e területen előforduló ügyek általában annak meghatározásával foglalkoztak, amit a közösségi munkavállaló fogalma külső határának lehetne nevezni, mivel az elvégzett munka gyakran inkább mellékes volt.⁹ A Bíróság az olyan személyek helyzetével is foglalkozott, akik tanulmányaik megkezdése érdekében megszüntették munkaviszonyukat. A Bíróság ezzel kapcsolatban kimondta,

5 — Pl. a Bíróság C-357/89. sz. Raulin-ügyben 1992. február 26-án hozott ítéletének (EBHT 1992., I-1027. o.) 28. pontja.

6 — Pl. a Lair-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 15. pontja.

7 — A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL angol nyelvű kiadás 1968. (II), 475. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.).

8 — A Lair-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 23., 24. és 28. pontja; a Brown-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 25. pontja és a Bíróság C-3/90. sz. Bernini-ügyben 1992. február 26-án hozott ítéletének (EBHT 1992., I-1071. o.) 23. pontja.

9 — Lásd pl. a Brown-ügyet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben); a Raulin-ügyet (hivatkozás a 5. lábjegyzetben) és a Bernini-ügyet (hivatkozás a 8. lábjegyzetben).

hogy a munkavállaló tanulmányai megkezdése után is megtartja jogállását, ha a folyamatosság van a korábban gyakorolt szakmai tevékenység és a folytatott tanulmányok között, kivéve ha a migráns munkavállaló akaratán kívül munkanélkülivé vált.¹⁰

15. Az 1612/68 rendelet 12. cikke alapján a migráns munkavállalók gyermekei egyenlő bánásmódra jogosultak az olyan szociális kedvezmények tekintetében, amelyeket az adott tagállam állampolgárai számára nyújtanak az oktatásban való részvétel megkönnyítése érdekében.¹¹ Ez az előírás akkor is alkalmazandó, ha a munkavállaló szülő viszatért a származási tagállamba, és gyermeke az iskolai oklevelek koordinációjának hiánya miatt nem tudja ott tanulmányait folytatni¹², és akkor is, ha a gyermek hazájában kíván tanulmányokat folytatni, amennyiben a fogadó tagállam állampolgárai jogosultak azon állam területén kívül folytatott tanulmányokhoz nyújtott anyagi támogatásra.¹³

16. Miként az a Bíróság Meeusen-ügyben hozott ítéletéből¹⁴ kitűnik, e megfontolások megfelelően alkalmazandók az önálló vállalkozói tevékenységet folytatókra és gyermekeikre is.

17. A gazdaságilag inaktív diákok csoportján belül meg kell különböztetni azokat a személyeket, akik abból a kizárólagos vagy elsődleges célból költöznek át valamely másik tagállamba, hogy ott tanulmányokat folytassanak, és azokat, akik más okokból költöznek oda, és később döntenek úgy, hogy a fogadó államban fognak tanulmányokat folytatni.

18. Az első csoportba tartozó diákok helyzetét, akik azért költöznek át valamely másik tagállamba, hogy nappali tagozaton tanuljanak, a 93/96 irányelv szabályozza. Ez az irányelv biztosítja, hogy e diákokat — a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban — a képzés időtartamára megilleti a tartózkodási jog.¹⁵ Az irányelv azt is előírja, hogy az olyan diákoktól, akik más tagállam állampolgárai, és területükön tartózkodási jogot kívánnak szerezni, a tagállamok megkövetelhetik, hogy először is biztosítsák az illetékes nemzeti hatóságokat arról, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkeznek ahhoz, hogy tartózkodási idejük alatt ne váljanak teherre a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára, valamint arról, hogy beiratkoztak valamely elismert oktatási intézménybe, azzal az elsődleges céllal, hogy ott szakképzésben vegyenek részt, végül, hogy a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek.¹⁶ Ezenkívül a 93/96 irányelv 3. cikke, amely a Bíróság Lair-, illetve Brown-ügyben hozott ítéletei kodifikálásának tekinthető, kifejezetten előírja, hogy az irányelv a tartózkodási jogot élvező

10 — A Lair-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 37. pontja.

11 — Lásd pl. a Bíróság 389/87. és 390/87. sz. Echternach és Moritz egyesített ügyben 1989. március 15-én hozott ítéletét (EBHT 1989., 723. o.) és a C-337/97. sz. Meeusen-ügyben 1999. június 8-án hozott ítéletét (EBHT 1999., I-3289. o.).

12 — Az Echternach és Moritz ügyben hozott ítélet (hivatkozás fent) 21. pontja.

13 — A Bíróság C-308/89. sz. Di Leo-ügyben 1990. november 13-án hozott ítéletének (EBHT 1990., I-4185. o.) 15. pontja.

14 — Hivatkozás a 11. pontban; az ítélet 27–29. pontja.

15 — Raulin-ügy, a hivatkozást lásd az 5. pontban, az ítélet 33–34. pontja.

16 — Az irányelv 1. cikke, amelyet a Bíróság a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítéletének (EBHT 2001., I-6193. o.) 38. pontjában megismételt.

diákok számára nem teremt jogosultságot a fogadó tagállam részéről nyújtott, a megélhetési költségek fedezését szolgáló ösztöndíjra.

19. A gazdaságilag inaktív személyek második csoportja olyan személyekből áll, akik nem munkavállalóként vagy szakképzésben részt venni kívánó diákként érkeztek valamely tagállamba, hanem uniós polgárként, az EK 18. cikk által biztosított és a 90/364 irányelv¹⁷ által részletesen szabályozott szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukkal élve. A 93/96 irányelv hatálya alá tartozó személyektől eltérően, a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukkal élő uniós polgárok mindaddig megtartják tartózkodási jogukat, amíg eleget tesznek a 90/364 irányelvben foglalt feltételeknek. Ebből a szempontból indítékaik lényegtelenek.

20. Ha a második kategóriába tartozó személy úgy dönt, hogy a fogadó államban szeretne tanulmányokat folytatni, a Gravier-, illetve a Raulin-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlat alapján világos, hogy jogosult az oktatásba történő bejutáshoz nyújtott támogatásra. Ez nem vitatott a jelen ügyben, és mint ahogy korábban említettük, D. Bidar kapott is e célból támogatást. Mindazonáltal mivel a 90/364 irányelvben nincs a 93/96 irányelv 3. cikkének megfelelő rendelkezés, feltérképezetlen területnek számít azoknak a diákoknak a megélhetési költségekhez nyújt-

tott támogatásra való jogosultsága, akik a fogadó tagállamban már mint uniós polgárok laknak. Annak érdekében, hogy a 90/364 irányelvben meglévő hézag betöltésére irányutatást kapjunk, meg kell vizsgálni a Bíróságnak az uniós polgárságról szóló EK 17. és EK 18. cikkel, valamint a szociális ellátásokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.

B — Polgárság és szociális ellátások: ítélkezési gyakorlat

21. A Bíróságnak számos ügyben volt alkalma meghatározni azt, hogy az uniós polgárok jogosultak lehetnek-e az EK 18. cikk (1) bekezdése alapján bizonyos szociális ellátásokra. Itt különösen a Martínez Sala-, a Grzelczyk-, a D'Hoop-, a Collins- és a Trojani-ügyre utalok.¹⁸

22. A Bíróság az EK 18. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos ítéleteiben többször is hangsúlyozta: az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten

17 — A tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364/EGK tanácsi irányelv (HL L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.) (a továbbiakban: 90/364 irányelv).

18 — A Bíróság C-85/96. sz. Martínez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-2691. o.), a Grzelczyk-ügyben hozott ítélete (hivatkozás a 16. lábjegyzetben), a C-224/98. sz. D'Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-6191. o.), a C-138/02. sz. Collins-ügyben 2004. március 23-án hozott ítélete (EBHT 2004., I-2703. o.) és a C-456/02. sz. Trojani-ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélete (EBHT 2004., I-7573. o.).

előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.¹⁹ A valamely tagállam területén állandó jelleggel jogszerűen tartózkodó polgár a közösségi jog tárgyi hatálya alá eső bármely helyzetben hivatkozhat az EK 12. cikkre.²⁰ E helyzetek közé tartozik az EK-Szerződés által biztosított alapvető jogok gyakorlása, valamint az EK 18. cikk (1) bekezdése által biztosított, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlása. A tagállamok területén történő tartózkodáshoz való jog pedig — az EK-Szerződés világos és pontos rendelkezése alapján — minden uniós polgárt közvetlenül megillet, ahogyan azt a Bíróság a Baumbast-ügyben is kimondta.²¹ Így a nemzeti bíróságok előtti eljárásokban a magánszemélyek hivatkozhatnak e jogra.

23. Az e területen hozott első ítéletében, a Martínez Sala-ügyben a Bíróság kimondta, hogy „az Európai Unió valamely polgára, aki [...] állandó jelleggel jogszerűen tartózkodik a fogadó tagállam területén, minden, a közösségi jog tárgyi hatálya alá eső helyzetben hivatkozhat a Szerződés [12.] cikkére, ideértve azt a helyzetet is, amikor ez a tagállam azzal az indokkal, hogy az illető nem rendelkezik olyan okmánnyal, amelyet nem követelnek meg ugyanezen tagállam állampolgáraitól, és amelynek kiadását az érintett közigazgatása késleltetheti vagy meg-

tagadhatja, késlelteti vagy megtagadja tőle valamely olyan ellátás odaítélését, amelyet valamennyi, e tagállam területén jogszerűen tartózkodó személynek megadnak”.²² Mivel az adott esetben a kérdéses gyermeknevelési támogatásra az 1408/71²³ és az 1612/68 rendelet is vonatkozott, és így az az EK-Szerződés tárgyi hatálya alá esett, María Martínez Sala a német állampolgárokkal azonos feltételekkel volt jogosult a támogatásra.

24. A Grzelczyk-ügy egy Belgiumban tanuló francia diákot érintett, aki miután tanulmányai első három éve során saját erejéből élt meg, a negyedik és egyben utolsó évben minimális létfenntartáshoz szükséges megélhetési támogatás (minimex) iránti kérelmet nyújtott be, mondván, hogy tanulmányainak e szakaszában a munka és tanulás együtt túlzott igénybevételt jelentene. A támogatást először megadták, aztán visszavonták tőle arra hivatkozva, hogy nem munkavállaló, hanem diák volt, és nem volt belga állampolgársága. A Bíróság elismerte ugyan, hogy a 93/96 irányelv 1. cikke feltételeket szab a diákok másik tagállamban való tartózkodási jogának, és hogy a diákok az irányelv 3. cikke értelmében nem jogosultak a fogadó tagállam által nyújtott, a megélhetési költségek fedezését szolgáló ösztöndíjra, megjegyezte, hogy a hatálya alá tartozókat az irányelv

19 — Pl. a Grzelczyk-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 31. pontja.

20 — Pl. a Martínez Sala-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 63. pontja.

21 — A Bíróság C-413/99. sz. ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-7091. o.) 84. pontja.

22 — Az ítélet 63. pontja.

23 — Az 1996. december 2-i 118/97/EK tanácsi rendelettel (HL 1997. L 28., I. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 3. kötet, 3. o.) módosított és korszerűsített, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet.

egyetlen rendelkezése sem zárja ki a szociális juttatásokból.²⁴ Míg ez azt jelentette, hogy Rudy Grzelczyk teherre vált a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára, és így már nem felelt meg a tartózkodási feltételeknek, a Bíróság rámutatott, hogy a 93/96 irányelv csak egy arról szóló nyilatkozat megtételét írja elő a diákok számára, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkeznek a fogadó tagállamban való tartózkodásuk kezdetén, és anyagi helyzetük megváltozhat rajtuk kívül álló okok miatt. Az a tény, hogy az irányelv meg kívánja előzni, hogy a diákok „indokolatlan” teherre váljanak a fogadó tagállam költségvetése számára, annyit jelent, hogy „az irányelv elismer bizonyos, a fogadó állam állampolgárai és a másik tagállam állampolgárai közötti pénzügyi szolidaritást, különösen, ha a tartózkodási jog kedvezményezettjének nehézségei ideiglenes jellegűek”.²⁵ Mivel a korábbi ítélkezési gyakorlat megállapította, hogy a minimex az EK-Szerződés tárgyi hatálya alá tartozik, és a jogosultságot szabályozó feltételek ellentétesek az EK 12. cikkel, R. Grzelczyk jogosult volt erre a támogatásra.

25. A D’Hoop-ügyben a belga hatóságok elutasították egy belga diák áthidaló járadékra (a tanulmányait éppen befejezett, első munkahelyüket kereső fiatalok számára nyújtott munkanélküli-ellátásra) vonatkozó kérelmét, egyedül arra hivatkozva, hogy középiskolai tanulmányait Franciaországban végezte. A Bíróság ez esetben úgy vélte, hogy a nemzeti szabályozás azzal, hogy az áthidaló járadék megadását ahhoz a feltételhez köti, hogy a diákok Belgiumban szerezzenek bizonyítványt, hátrányosan érint egyes állampolgárokat, kizárólag azért, mert ők a vala-

mely másik tagállamban folyó oktatásban való részvételük érdekében éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal. „Az ilyen egyenlőtlen bánásmód ellentétes az uniós polgárság alapját jelentő elvekkel, nevezetesen a mozgásszabadság gyakorlása során történő ugyanazon jogi elbánás biztosításával.”²⁶ A Bíróság azonban elfogadta, hogy az áthidaló járadék céljának tükrében, amely cél nem más, mint a fiataloknak az oktatásból a munkaerőpiacra való átjutásának támogatása, a nemzeti jogalkotó részéről jogos igény, hogy meg kíván bizonyosodni az említett járadék kérelmezői és a földrajzilag érintett munkaerőpiac között valós kapcsolat fennállásáról. A középfokú tanulmányok befejezését tanúsító bizonyítvány megszerzésének helyére vonatkozó egyedüli feltétel ugyanakkor túlzottan általános és kizáró jellegű.²⁷

26. A Collins-ügy alapja egy ír állampolgár esete, aki az Egyesült Királyságba költözött, hogy ott munkát találjon, és visszautasították a munkakeresési támogatásra vonatkozó kérelmét azon az alapon, hogy szokásos tartózkodási helye nem az Egyesült Királyságban van. Bár az 1612/68 rendelet 2. és 5. cikke nem említi a munkaerőpiacra bejutást kereső személyeknek nyújtott pénzügyi juttatásokat, a Bíróság úgy vélte, hogy ezen előírásokat²⁸ a közösségi jog egyéb előírásainak, különösen a Szerződés [12.] cikkének fényében kell értelmezni.²⁹ Továbbá megállapította, hogy „tekintettel az

24 — A Grzelczyk-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 39. pontja.

25 — Ugyanott, az ítélet 44. pontja.

26 — A D’Hoop-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 35. pontja.

27 — Ugyanott, az ítélet 38–39. pontja.

28 — A Bíróság az ítélet 60. cikkében az „ezen elv” kifejezést használja, de a szövegösszefüggésből kitűnik, hogy a 2. és az 5. cikk képezik e megfontolás tárgyát.

29 — A Collins-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 60. pontja.

uniós polgárság megteremtésére és az ítélkezési gyakorlatban az unió polgárai által élvezett egyenlő bánásmódhoz való jog értelmezésére, a Szerződés [39. cikke (2) bekezdésének] hatályából — amely rendelkezés az EK [12.] cikk által biztosított egyenlő bánásmód alapvető elvét fejezi ki — már nem lehet kizárni azokat a pénzügyi természetű juttatásokat, amelyek célja az, hogy elősegítsék a valamely tagállam munkaerőpiacára való bejutást”.³⁰ Amint a D’Hoop-ügyben, a Bíróság itt is elismerte, hogy a tagállamok feltételeket szabhatnak, hogy az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti szociális kedvezmény jellegű támogatás kérelmezői és a földrajzilag érintett munkaerőpiac között valós kapcsolat legyen. A letelepedési követelmény erre a célra alkalmasnak tekinthető, de nem mehet túl azon, ami a cél eléréséhez szükséges. Alkalmazásának pedig előre közölt, világos feltételeken kell alapulnia, és gondoskodni kell a bírósági védelem lehetőségéről.³¹

Mindemellett mivel rendelkezett tartózkodási engedéllyel, és jogszerűen tartózkodott állandó jelleggel Belgiumban, jogosult volt az EK 12. cikkben foglalt egyenlő bánásmód alapelveinek kedvezményére. A Bíróság így arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás nem részesíti szociális támogatásban a más tagállamból származó uniós polgárokat, akik állandó jelleggel jogszerűen tartózkodnak az állam területén, bár a tagállam állampolgáraitól elvárt feltételeket teljesítik, ez az EK 12. cikk által tiltott, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósít meg.³²

C — Polgárság és szociális ellátások: áttekintés

27. Végül a Trojani-ügyben egy francia állampolgárnak, aki Belgiumban az Üdvhad-sereg szállóján dolgozott ellátás, szállás és némi zsebpénz fejében, elutasították a belga minimex iránti kérelmét, ugyanazon alapon, mint R. Grzelczyk esetében: vagyis hogy nincs belga állampolgársága, és nem részesülhet az 1612/68 rendelet alkalmazásának kedvezményéből. Ebben az esetben a Bíróság úgy találta, hogy a kérelmező nem származtathat tartózkodási jogot az EK 18. cikk (1) bekezdéséből, amely a 90/364 irányelvvel összefüggésben értelmezendő, mert nem rendelkezik megfelelő anyagi fedezettel.

28. Ezeket az ítéleteket együtt nézve felszínre kerül néhány, az uniós polgársággal magával, és következőképpen az uniós polgárok szociális jellegű, nem járulékalapú ellátásokra jogosultságával kapcsolatos elv. Az uniós polgárság alapvető jellegét hangsúlyozva a Bíróság világossá teszi, hogy ez nem üres vagy jelképes fogalom, hanem a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását képezi, bizonyos jogokat és kiváltságokat hoz létre más tagállamokban, ahol tartózkodnak. Mégpedig az uniós polgárság feljo-

30 — Ugyanott, az ítélet 63. pontja.

31 — Ugyanott, az ítélet 67–72. pontja.

32 — A Trojani-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 44. pontja.

gosítja más tagállamok állampolgárait, hogy a közösségi jog hatálya alá eső helyzetek tekintetében a fogadó tagállam állampolgáraival azonos bánásmódban részesüljenek. Az olyan tagállamban folytatott tanulmányok, amelynek az uniós polgár nem állampolgára, önmagukban nem foszthatják meg attól a jogtól, hogy az EK 12. cikkre hivatkozzék.³³ Ahogy a fent leírt ügyek világossá tették: számos, a tagállamok által korábban saját állampolgáraiknak és gazdaságilag aktív személyeknek nyújtott szociális támogatás az 1612/68 vagy az 1408/71 rendelet alapján most már kiterjed a fogadó tagállamban állandó jelleggel jogszerűen tartózkodó uniós polgárokra is. Hivatkozom itt a Martínez Sala-ügybeli gyermeknevelési támogatásra, a Grzelczyk-, illetve a Trojani-ügybeli minimexre és a D'Hoop-ügybeli áthidaló járadékra. Ezekben az ügyekben a korábbi rendeletek a támogatásokra vonatkoztak, így egyértelműen a Szerződés tárgyi hatálya alá tartoztak.

gyakorlatban az unió polgárai által élvezett egyenlő bánásmódhoz való jog értelmezésére, a Szerződés [39. cikke (2) bekezdésének] [...] hatályából már nem lehet kizárni azokat a pénzügyi természetű juttatásokat, amelyek célja az, hogy elősegítsék a valamely tagállam munkaerőpiacára való bejutást". Más szóval úgy tűnik, hogy az uniós polgárság önmagában azt jelentheti, hogy bizonyos ellátásokat a Szerződés hatálya alá lehet vonni, ha e juttatásokat olyan célok elérésére nyújtják, amelyek egybeesnek az elsődleges és másodlagos közösségi jog célkitűzéseivel.

29. Érdekes megemlíteni, hogy ezzel ellentétben a Collins-ügyben a Bíróság nem tartotta kifejezetten a Szerződés tárgyi hatálya alá tartozónak a kérelmező által igényelt munkakeresési támogatást. Az 1612/68 rendelet más tagállamban való munkavállalásra vonatkozó előírásainak értelmezése kapcsán a Bíróság az uniós polgárság fogalmát használta fel, hogy a támogatást a Szerződés hatálya alá vonja: „tekintettel az uniós polgárság megteremtésére és az ítélkezési

30. Az is kitűnik az ítélkezési gyakorlatból, hogy a valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó uniós polgárok szociális ellátásokra való jogosultsága nem feltétlen, azt a tagállamok jogos érdekeik védelme végett objektív, azaz nem diszkriminatív feltételekhez köthetik. A két olyan ellátásról szóló ügyben, amelynek célja a kedvezményezettek munkaerőpiacra való bejutásának támogatása — a D'Hoop-, illetve a Collins-ügyben — a Bíróság elismerte, hogy a tagállamok követelményeket szabhatnak annak biztosítására, hogy a kérelmező és a földrajzilag érintett munkaerőpiac között valós kapcsolat legyen. E követelményeket úgy kell alkal-

33 — A Grzelczyk-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 36. pontja.

mazni, hogy megfeleljenek az arányosság alapvető közösségi elvének.

szolidaritás ne lenne alkalmazható ezen irányelv összefüggésében.

31. Ahogy már említettük: az uniós polgárnak a fogadó tagállamban jogszerűen kell tartózkodnia, hogy ott jogosult lehessen a szociális ellátásokra. A 90/364 és a 93/96 irányelv alapján az uniós polgárnak vagy diáknak kielégítő anyagi fedezettel kell rendelkeznie ahhoz, hogy ne váljék teherre a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára, és megfelelő egészségbiztosítással kell rendelkeznie. E korlátozásokat és feltételeket szintén a közösségi jog elvei által meghatározott keretek között, különösen az arányosság elvének a tiszteletben tartásával kell alkalmazni.³⁴ A Grzelczyk-ügyben a Bíróság úgy vélte, hogy az a feltétel, miszerint az uniós polgár nem válhat indokolatlan teherre a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára, az adott körülmények közt nem zárja ki a szociális ellátásra való jogosultságát. Az a tény, hogy a 93/96 irányelv 3. cikke kizárja a diákok szociális ösztöndíjra való jogosultságát, nem akadályozza annak, hogy az illető minimexben részesüljön. Úgy látszik, hogy az „indokolatlan teher” fogalma rugalmas, és a Bíróság szerint arra utal, hogy a 93/96 irányelv elismer bizonyos mértékű, a tagállamok közötti, az egymás területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraik támogatását célzó pénzügyi szolidaritást. Mivel a 90/364 irányelv által támasztott feltételeknek is ugyanez az alapja, nem lehet arra következtetni, hogy ugyanez a pénzügyi

32. Felmerül a kérdés, mit is jelent a pénzügyi szolidaritás „bizonyos mértéke”. A Bíróság nyilván nem várja el a tagállamoktól, hogy a területükre belépő és ott tartózkodó uniós polgárok számára megnyissák szociális támogatási rendszerük teljességét. Ezen állítás elfogadása a tartózkodási irányelvek egyik alapjának aláásásához vezetne. Számomra ez további utalásnak tűnik arra, hogy a szociális támogatásra való jogosultságra vonatkozó nemzeti követelmények alkalmazásakor tiszteletben kell tartani az arányosság elvét. Egyrészt a tagállamok jogosultak biztosítani azt, hogy az általuk elérhetővé tett szociális ellátásokat olyan célra nyújtsák, amelyre azokat eredetileg szánták. Másrészt el kell fogadniuk, hogy azon uniós polgárok is jogosultak lehetnek e támogatásokra, akik területükön bizonyos ideig jogszerűen tartózkodtak, ha megfelelnek a saját állampolgáraik számára megállapított objektív feltételeknek. Ezzel kapcsolatban biztosítaniuk kell, hogy a támogatás nyújtásának kritériumai és feltételei nem vezetnek a saját állampolgáraik és más uniós polgárok közötti közvetett vagy közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez, hogy világosak, a támogatás céljának elérésére alkalmasak, előre közlik őket, és bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.³⁵ Ehhez annyit tennék hozzá, hogy annak is lehetségesnek kellene lennie, hogy e feltételeket a kérelmezők személyes körülményeinek figyelembevételével kellően rugalmasan tudják alkalmazni, amikor a támogatás nyújtásának elutasítása a német

34 — A Baumbast-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 21. lábjegyzetben) 91. pontja.

35 — A Collins-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 72. pontja.

alkotmányjogban „Kernbereich” néven ismert területet, azaz a Szerződés által biztosított alapvető jog lényegét érintené, mint amilyenek az EK 18. cikk (1) bekezdésében rögzített jogok. Megjegyzésre érdemes, hogy ezen elvet az Európai Unió alapjogi chartájának II-112. cikke is rögzíti, amelyet beépítettek az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetébe.³⁶ Ez előírja, hogy a chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A charta II-105. cikke minden uniós polgárnak lényegében az EK 18. cikk (1) bekezdésével azonos megfogalmazásban biztosítja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot.

feltételeit, de később olyan helyzetbe kerültek, hogy anyagi támogatásért kell folyamodniuk, a fogadó tagállam állampolgáraival azonos módon jogosultak a támogatásra, a közösségi jogalkotó által szabott korlátozások és feltételek mellett. E korlátozásokat és feltételeket úgy kell alkalmazni, hogy a végső eredmény ne legyen aránytalan azokkal a célokkal, amelyek elérésére rendelték őket. Ez nem vezethet az uniós polgárok objektíven nem indokolható hátrányos megkülönböztetéséhez sem, ha ezen uniós polgár ugyanolyan anyagi körülmények közé kerül, mint a fogadó állam állampolgára, és kellően beilleszkedett abban a tagállamban. Ehhez kapcsolódóan — az érintett ellátások természetétől függően — a tagállamok objektív feltételeket szabhatnak annak biztosítása érdekében, hogy olyan személyek kapják az ellátást, akiknek megfelelő kapcsolatuk van a tagállam területével.

33. Más szóval: határozott fejlődés figyelhető meg az uniós polgárság területén (EK 17. cikk és az EK 18. cikk (1) bekezdése) az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéssel (EK 12. cikk) összefüggésben azáltal, hogy bizonyos szociális ellátásokra való jogosultság megalapozást nyert azokban a tagállamokban, ahol a kérelmezők jogszerűen tartózkodnak. Amint azt a 29. pontban megjegyeztem: míg az érintett ellátásoknak kifejezetten az EK-Szerződés tárgyi hatálya alá kellett tartozniuk, a Bíróság a Collins-ügyben láthatólag elfogadta, hogy ez a helyzet, ha az érintett ellátásokat olyan célok elérésére nyújtják, amelyek egybeesnek az elsődleges és másodlagos közösségi jog célkitűzéseivel. Azok a más tagállamba átköltözött személyek, akik legalább kezdetben teljesítették a tartózkodási irányelvek tartózkodással kapcsolatos

V — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A — Az első kérdés: az állampolgárság és a megélhetési támogatás

34. A High Court által előterjesztett első kérdés annak megállapítására irányul, hogy

36 — Kormányközi konferencia, 2004. augusztus 6.

az egyetemi tanulmányokat folytató diákok megélhetési költségeihez a tagállamok által nyújtott anyagi támogatás — az EK 18. cikk EK-Szerződésbe való beillesztésére, valamint a Lair- és a Brown-ügyben hozott ítélet óta az oktatás területén történt fejleményekre tekintettel — még mindig kívül esik-e az EK-Szerződés hatályán az EK 12. cikk alkalmazásában.

35. D. Bidar először is megjegyzi, hogy őt uniós polgár diáknak kell tekinteni, aki az Egyesült Királyságban több mint három évig tartózkodott jogszerűen, mielőtt tanulmányait megkezdte. Következésképpen nem olyan uniós polgár, aki a 93/96 irányelv hatálya alá esne. Mióta a közösségi hatáskört kiterjesztették az oktatás területére, a Szerződés tárgyi hatálya nem korlátozódik az oktatásba való bejutásra vonatkozó kérdésekre, hanem kiterjed a diákok mobilitásának elősegítéséhez kapcsolódó más kérdésekre is, ideértve a megélhetési költségekhez nyújtott támogatást. D. Bidar szerint a Grzelczyk-ügy megerősíti, hogy a közösségi jog fejlődése túlhaladt a Bíróság Brown-ügyben hozott ítéletén. Arra az esetre, ha mégis a 93/96 irányelv hatálya alá tartozónak tekintenék őt, D. Bidar megjegyzi, hogy az irányelv által szabott feltételek nem feltétlenek, és a közösségi jog általános elveivel, különösen az arányosság elvével összhangban kell őket alkalmazni. Ezzel kapcsolatban rámutat arra, hogy tanulmányai szorosan kötődnek az Egyesült Királyság oktatási rendszeréhez. Végül pedig kijelenti, hogy mesterséges egyrésztől a tandíjhoz nyújtott támogatás,

másrésztől a megélhetési támogatás és támogatott hitelek közötti különbségtétel, mivel bármelyik nyújtásának megtagadása akadályozza a diákokat abban, hogy a szabad mozgáshoz való jogukkal éljenek.

36. Ami D. Bidar személyes jogállását illeti, az Egyesült Királyság Kormánya megjegyzi, hogy a nemzeti bíróság előtt D. Bidar a 93/96 irányelvre hivatkozott, és így nem lehet az Egyesült Királyság területén „letelepedettnek” tekinteni. A német kormány hozzáteszi: D. Bidar azáltal, hogy még tanulmányai megkezdése előtt hitelért folyamodott, megfosztotta magát attól a lehetőségtől, hogy a 93/96 irányelv alapján megszerezze a tartózkodási jogot és az EK 12. cikkel összefüggésben az EK 18. cikkre hivatkozzék.

37. A Bizottság és minden tagállami kormány, amely írásbeli észrevételt nyújtott be, úgy ítéli meg, hogy a diákok megélhetési költségeihez nyújtott anyagi támogatás továbbra is az EK-Szerződés hatályán kívül esik. Számos érvet hoztak fel e kijelentés alátámasztására, pl. az EK 149. cikk bevezetését, amely elismeri a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét. Szerintük ez magában foglalja a diákok támogatásának rendszerét is. Rámutatnak arra, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdése által előírt tartózkodási jog a Szerződésben és a megvalósításuk érdekében elfogadott intézkedésekben megállapított

korlátozásoknak és feltételeknek van alárendelve. A 93/96 irányelv (3) bekezdése kizárja a migráns diákokat a megélhetési támogatásra jogosultak köréből, amit szerintük a Bíróság megerősített a Grzelczyk-ügyben. Utaltak a tagállamok területén történő szabad mozgásról és tartózkodásról szóló 2004/38/EK irányelvre³⁷ is, amelyet a tagállamoknak 2006. április 30-ig kell átültetniük. Az irányelv 24. cikkének (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a fogadó tagállam a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően (amelyhez öt évig folyamatosan és jogszerűen a fogadó tagállamban kell tartózkodni) nem köteles szociális segítséget nyújtani a tanulmányok folytatásához, amely tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít a munkavállalóknak, az önálló vállalkozóknak, az e jogállásukat megtartó személyeknek és családtagjaikon kívüli személyeknek.

38. Az osztrák kormány általánosabban kifejti, hogy az Európa Tanács ösztönzésére 1969-ben elfogadott, a külföldön tanuló diákok ösztöndíjainak folyamatos kifizetéséről szóló európai egyezmény azon az elven alapul, hogy a saját állam felelős az ösztöndíjak kifizetéséért, és ha a fogadó állam is felelőssé válna e vonatkozásban, fennállna a kettős kifizetés veszélye. Ehhez hasonlóan a holland kormány megjegyzi, hogy a területi közösségi szintű összehangolásának hiányában a saját, illetve a fogadó állam elvének

összekeverése zavaró hatású lehet. A dán és finn kormány szintén az első kérdésre adandó nemleges válasz lehetséges hatásaira utal, amely a diákoknak nyújtott megélhetési támogatásokra való jogosultság szabályait érintené.

39. Először is szeretném megjegyezni, hogy a High Court első kérdésére adandó válasz az ügy ténybeli körülményeitől függ. Bár a kérdés főként arra irányul, hogy a megélhetési költségekhez nyújtott támogatás az EK-Szerződés hatálya alá tartozik-e, vagy sem, annak meghatározása is lényeges, hogy ezt a kérdést milyen szabályok alapján kell megítélni. Egyfelől az Egyesült Királyság különösen azt állítja, hogy mivel D. Bidar másik tagállam állampolgára, aki tanulmányok végzése céljából tartózkodik az Egyesült Királyságban, kizárólag a 93/96 irányelv hatálya alá tartozik. Másfelől viszont D. Bidar arra a tényre hivatkozik, hogy tanulmányainak megkezdése előtt már három évig az Egyesült Királyságban tartózkodott, és hogy középfokú tanulmányait is ott folytatta. Ezzel kapcsolatban előadja, hogy ugyanabban a ténybeli helyzetben van, mint Marie-Nathalie D'Hoop, és olyan uniós polgárnak kell tekinteni, aki az EK 18. cikk (1) bekezdése alapján élt a szabad mozgáshoz való jogával. Ebből az következik, hogy a megélhetési célú diákhitelre való jogosultságára vonatkozó kérdést e szerződési előírás alapján kell megítélni, az EK 12. cikkel összefüggésben. Véleményem szerint az 5. pontban leírt tények erősen abba az irányba mutatnak, hogy D. Bidar tényleg a második csoportba tartozik, és hogy eleget tesz a 90/364 irányelv

37 — Az Unió polgárainak és családtagjainak 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., javított változat: HL 2004. L 229., 35. o.; magyar nyelvű kiadás: 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

feltételeinek. Mivel azonban a nemzeti bíróság feladata megállapítani a tényeket, és meghatározni, hogy mely szabályok vonatkoznak az ügyre, mindkét lehetőséget ki fogom fejteni.

40. Az EK 18. cikk (1) bekezdése a Szerződésben és a végrehajtásukra előírt rendelkezésekben megállapított korlátozásoknak és feltételeknek veti alá az uniós polgárok tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. A diákok helyzetét a 93/96 irányelv szabályozza. Ezen irányelv olyan diákokra vonatkozik, akik más tagállamba mentek tanulmányokat folytatni. Más szóval: a fogadó tagállamban folytatott tanulmányok miatt élnek az EK 18. cikk (1) bekezdése által rájuk ruházott jogokkal. Az ilyen helyzetben lévő diákoknak meg kell felelniük a 18. pontban már említett feltételeknek, különösen anyagi függetlenségüket érintően. Nem válhatnak indokolatlan teherre a fogadó tagállam költségvetése számára, és az irányelv 93/96 irányelv 3. cikke alapján megélhetési ösztöndíjra sem jogosultak.

41. A Grzelczyk-ügyben a Bíróság elismerte ezeket az elveket, de az adott ügy körülményeire tekintettel enyhített szigorukon. Bár kizárta a megélhetési ösztöndíjra való jogosultságot, úgy találta, hogy az irányelv hallgat az olyan szociális biztonsági ellátás megszerzésének lehetőségétől, mint amilyen a minimális létfenntartási támogatás.

Továbbá — bár az irányelv célja megelőzni, hogy a diákok indokolatlan teherre váljanak az állami költségvetés számára — a Bíróság megállapította, hogy nem lehet feltétlen módon alkalmazni ezen elvet, hanem úgy kell értelmezni, hogy a tagállamoknak bizonyos esetekben, mint amilyen Grzelczyk esete volt, aki tanulmányai utolsó évében pénzügyi nehézségekbe ütközött, el kell fogadniuk bizonyos mértékű pénzügyi szolidaritást oly módon, hogy támogatják egymás állampolgárait.

42. Ha D. Bidart olyan diáknak kell tekinteni, aki kizárólag a 93/96 irányelv hatálya alá tartozik, meglehetősen világos, hogy az irányelv 3. cikke jelentős akadályát képezi annak, hogy D. Bidar az Egyesült Királyságban jogosult lehessen a megélhetési ösztöndíjra. Mindazonáltal itt nem a megélhetési ösztöndíjra való jogosultság kérdéses, hanem a megélhetési költségek fedezésére szolgáló (támogatott) hitelre való jogosultság. A 93/96 irányelv 3. cikke nem terjed ki kifejezetten a diákhitelekre, de a 2004/38 irányelv párhuzamos előírása, a 24. cikk (2) bekezdése kimondottan kizárja őket, amiből arra lehet következtetni, hogy a 93/96 irányelv 3. cikke nem zárja ki az ilyen hitelekre való jogosultságot.

43. Mindezen fejtegetések után azt a kérdést, hogy a más tagállamokból érkező diákok

jogosultak-e a megélhetési költségek fedezésére szolgáló hitelre, a 93/96 irányelv 1. cikkének általános elvére való utalással kell megválaszolni; nevezetesen a diákoknak nyilatkozniuk kell arról, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkeznek ahhoz, hogy tartózkodási idejük alatt ne váljanak teherre a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára. Amint a Bíróság a Grzelczyk-ügyben megállapította: az irányelv csak egy arról szóló nyilatkozat megtételét írja elő a diákok számára, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkeznek a tagállamban való tartózkodásuk kezdetén. Két ok miatt vonható kétségbe az, hogy ez a feltétel a megélhetési költségek fedezésére szolgáló hitelre is vonatkozik. Először is az ilyen hitelek általában nem részei a tagállamok szociális támogatási rendszerének, és a Grzelczyk-ügyben a Bíróság meg is különböztette őket. Másodszor pedig az ilyen hitelek esetében — bár általában nem üzleti feltételekkel nyújtják őket, és visszafizetésüket bizonyos esetekben elengedik — kisebb az állami költségvetésre gyakorolt teher, mint a vissza nem fizetendő ellátások esetében.

44. Ennek ellenére világosan kitűnik az alapfeltételből, amely szerint a diákoknak kielégítő anyagi fedezettel kell rendelkezniük a fogadó tagállamba való megérkezésükkor, hogy nem kérhetik a megélhetési költségek fedezésére szolgáló (támogatott) hitelt. A diáktámogatási rendeletekben lévő feltételek mellett nyújtott hitelek összegződő hatása jelentős terhet ró az állami költségvetésre,

miként az a nemzeti bíróság által szolgáltatott információkból is kitűnik.³⁸ Ez indokolja, hogy a 93/96 irányelv 3. cikkének alkalmazásában ugyanúgy kezeljük őket, mint a megélhetési ösztöndíjakat.

45. Mindazonáltal elképzelhető, hogy e szabály alól van kivétel, és a holland kormány szintén utalt arra, hogy bizonyos kivételes helyzetekben indokolt lehet a 3. cikket engedékenyen alkalmazni. A 31. és a 32. pontban foglalt korábbi észrevételeimre utalva — miszerint a 93/96 irányelv által szabott feltételeket a közösségi jog általános elveivel, különösen az arányosság elvével összhangban kell alkalmazni — biztosítani kell az EK 18. cikk (1) bekezdése által nyújtott alapjog lényegének tiszteletben tartását. Például az a diák, aki kezdetben megfelelt az irányelv alapfeltételeinek, tanulmányai későbbi szakaszában anyagi nehézségekbe ütközhet. Véleményem szerint ilyen helyzetben a Grzelczyk-ítélet logikája alkalmazandó. Ezen ítélet alapján — amikor egy uniós polgár diákként a tagállami állampolgárokkal azonos módon jogosult minimális létfenntartási támogatásra tanulmányai utolsó évében, ha tanulmányainak elkezdése óta anyagi helyzete megváltozott — nincs ok kizárni e rendelkezés alapján a hasonló helyzetben lévő uniós polgárok jogosultságát a diákhitelre, amely a költségvetést kevésbé terheli. Ilyen kivételes helyzetekben a tagállamok állampolgárai közötti pénzügyi szolidaritás elve azt vonja maga után, hogy ha egy diák

38 — Lásd az indítvány 70. pontját.

más tagállamban kezdte meg tanulmányait, és tanulmányaiiban már bizonyos szintet elért, e tagállamnak elő kell segíteni tanulmányai elvégzését azáltal, hogy számára is megadja az állampolgárainak nyújtott pénzügyi támogatást.

46. A második megvizsgálandó helyzet alapján D. Bidar nem a 93/96 irányelv hatálya alá eső diáknak, hanem uniós polgárnak tekintendő, aki élt a más tagállam területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogával. Ez annak vizsgálatát követeli meg, hogy az uniós polgárságról és az oktatásról szóló rendelkezések bevezetését követően az EK-Szerződés hatálya kiterjed-e a tagállamok által a diákok megélhetési költségeinek fedezésére nyújtott támogatásra.

47. A Lair-, illetve a Brown-ügyben hozott 1988. június 21-i ítéleteiben a Bíróság kimondta, hogy a közösségi jog akkori fejlődési szakaszában azoknak a diákoknak, akik nem rendelkeznek munkavállalói vagy munkavállalótól származtatott jogállással, a megélhetéséhez és a képzéséhez adott támogatás főszabály szerint kívül esik az E(G)K-Szerződés hatályán az EK 12. cikk alkalmazása szempontjából. A Bíróság ezt azzal magyarázta, hogy egyrészt e támogatást az oktatáspolitikához tartozónak kell tekinteni,

amely önmagában nem tartozik a közösségi intézmények hatáskörébe, másrészt a szociálpolitikához tartozónak, amely a tagállamok hatáskörébe tartozik, amennyiben nem vonatkoznak rá az E(G)K-Szerződés külön rendelkezései.

48. Ezen ítéleteket követően a Maastrichti Szerződés több, oktatásról szóló rendelkezéssel egészítette ki az EK-Szerződést. E területen a 3. cikk q) pontja és az EK 149. cikk képezi ma a közösségi fellépés alapját. E rendelkezések hatálya korlátozott. A közösségi fellépés a tagállamok közötti együttműködés különböző területeken — így például a diákok és a tanárok mobilitásának terén — történő ösztönzésére korlátozódik. A harmonizáció kifejezetten ki van zárva. Bár a Szerződés rendelkezései megteremtik annak lehetőségét, hogy az oktatás területén ösztönző intézkedéseket hozzanak, elvi alapjuk mégis az, hogy a tagállamok megőrzik az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörüket.

49. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a megélhetési költségek fedezésére nyújtott támogatást még mindig a közösségi jog hatályán kívülnek kell tekinteni, csak azért, mert e támogatást az „oktatás szervezeti felépítése” részének kell tekinteni. E vonatkozásban az a lényeges, hogy bár e rendelkezések csak korlátozott hatáskörökkel ruházzák fel a közösségi intézményeket, mégis lehetővé teszik, hogy a Közösség maga a

diákok mobilitását ösztönző intézkedéseket fogadhasson el, ideértve a megélhetési költségekhez nyújtott anyagi támogatás biztosítását is. Következésképpen most nemcsak az oktatáspolitikai mint olyan tartozik „a közösségi intézmények hatáskörébe”, hanem ugyanez vonatkozik a diákok mobilitását ösztönző pénzügyi intézkedésekre is. A Bíróság a Grzelczyk-ügyben szintén jelentőséget tulajdonított a Brown-ügyben hozott ítélete óta bekövetkezett ezen fejleményeknek.³⁹

50. Az oktatásról szóló rendelkezések beillesztése jelzi azt a tényt, hogy a megélhetési költségek fedezésére nyújtott támogatás már az EK-Szerződés tárgyi hatálya alá tartozik. Ezenkívül lényeges, hogy az EGK-Szerződés alatti 1988-as helyzettel összehasonlítva az EK-Szerződés a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való alapvető jogokat nemcsak a tagállamok gazdaságilag aktív állampolgárainak adja meg, hanem a gazdaságilag inaktív állampolgároknak is. Persze e jogok gyakorlása korlátozásoknak és feltételeknek, valamint a jog gyakorlásának elősegítésére elfogadott intézkedéseknek van alárendelve. Amint azt az eljárás résztvevői számos alkalommal hangsúlyozták: e feltételek között vannak olyanok, amelyek a gazdaságilag inaktív uniós polgárok anyagi függetlenségére vonatkoznak. Ebből azonban nem következik, hogy a szociális ellátások különböző fajtái — ideértve a megélhetési költségekhez nyújtott támogatást — természetüknél fogva

kívül esnek a Szerződés hatályán. Ezzel kapcsolatban csak a fent leírt, uniós polgárságra és szociális ellátásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatra kell utalnom. Az EK 18. cikk (1) bekezdése által biztosított jogok gyakorlásának elősegítésére elfogadott irányelvek szabályozhatják ugyan a tagállamok által nyújtott ellátásokra való jogosultságot, akár ki is zárhatják, de ez nem vonja ki ezen ellátásokat a Szerződés hatálya alól.

51. A megélhetési támogatást az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében már régóta szociális kedvezménynek tekintették.⁴⁰ A Bíróság a Lair-ügyben megállapította, hogy az ilyen támogatás — a munkavállaló szempontjából — különösen alkalmas arra, hogy hozzájáruljon szakmai képezésének javításához, és megkönnyítse társadalmi előrelépését.⁴¹ A Bíróság az Echternach és Moritz ügyben általánosabban úgy vélte, hogy az egyenlő bánásmód, amely az egyik tagállamnak valamely másik tagállamban foglalkoztatott munkavállalóit a családtagjaik számára biztosított kedvezmények tekintetében megilleti — összhangban a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódó célkitűzésekkel — hozzájárul e munkavállalóknak a fogadó ország társadalmába történő integrálásához.⁴² Mivel elfogadott, hogy a munkavállalók számára juttatott ilyen ellátás az EK-Szerződés tárgyi hatálya alá tartozik, e megállapítás logikáját figyelembe véve mesterségesnek tűnne számomra, hogy a más csoporthoz tartozó személyek —

39 — A Grzelczyk-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 16. pontban) 35. pontja.

40 — A Lair-ügyben hozott ítélet 24., illetve a Brown-ügyben hozott ítélet 25. pontja (hivatkozások a 2. lábjegyzetben).

41 — A Lair-ügyben hozott ítélet (hivatkozás fent) 23. pontja.

42 — Az Echternach és Moritz ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 20. pontja.

akikre már úgyszintén kiterjed a Szerződés — számára nyújtott ugyanazon ellátás ki legyen zárva a Szerződés hatálya alól. Azt a kérdést, hogy az utóbbi személyek jogosultak-e ezen ellátásokra, meg kell különböztetnünk attól a kérdéstől, hogy a Szerződés hatálya kiterjed-e ezen ellátásokra.

EK-Szerződés tárgyi hatálya alá tartozónak tekintjük őket.

52. Ezenkívül lényeges rámutatni az ítélkezési gyakorlatnak az EK 18. cikk (1) bekezdése alapján az uniós polgársághoz tapadó jogok tekintetében a Bíróság Martinez Sala-ügyben hozott ítélete óta bekövetkezett, már ismertett fejlődésére. A Szerződés tárgyi hatálya alá tartozó ügyekben az uniós polgárok nem kizárólag annak a fogadó államnak az állampolgáraival való egyenlő bánásmódra jogosultak, amelyekben jogszerűen tartózkodnak; az uniós polgárság — amint az a Bíróság Collins-ügyben hozott ítéletéből kitűnik — önmagában alapot biztosíthat arra, hogy bizonyos területeket a Szerződés hatálya alá vonjanak, ha e juttatásokat olyan célok elérésére nyújtják, amelyek egybeesnek a Szerződés vagy a másodlagos jog célkitűzéseivel. A Bíróság már elismerte, hogy a szóban forgó ügybelihez hasonló típusú ellátások — összhangban a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódó célkitűzésekkel — hozzájárulnak ahhoz, hogy a kedvezményezettek beilleszkedhessenek a fogadó ország társadalmába. Mivel az uniós polgárságról szóló rendelkezések a gazdaságilag inaktív személyek szabad mozgásának elősegítését is célozzák, ez újabb érv arra, hogy az

53. Következésképpen úgy vélem, hogy a High Court által előterjesztett első kérdésre nemleges választ kell adni, azaz az uniós polgárságról szóló EK 17. és az azt követő cikkek bevezetése óta, valamint az Európai Unió hatáskörének az oktatás területén bekövetkezett fejlődését tekintve, az egyetemi tanulmányokat folytató diákok megélhetési költségeihez támogatott hitelek vagy ösztöndíjak formájában nyújtott támogatás már nem esik az EK-Szerződés hatályán kívül, az EK 12. cikk és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma alkalmazásában.

B — A második kérdés: az eltérő bánásmód indokolására szolgáló okok

54. A High Court által előterjesztett második kérdés arra irányul, hogy milyen kritériumokat kell a nemzeti bíróságnak alkalmaznia annak megállapítása kapcsán, hogy a támogatásra való jogosultság feltételei objektíven indokolható, az állampolgárságtól független megfontolásokon alapulnak-e. E kérdés azon a feltevésen alapszik, hogy a diáktámogatási rendeletek által meghatározott, a munkavállalói vagy munkavállalótól származtatott jogállással nem rendelkező uniós polgárok jogosultságára vonatkozó feltételek az EK 12. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg.

55. A megélhetési támogatásra azok a gazdaságilag inaktív uniós polgárok jogosultak, akik a nemzeti bevándorlási jogszabályok szerint az Egyesült Királyság területén letelepedettnek minősülnek. A nappali tagozatos oktatásban való részvétel céljából való tartózkodás ideje nem vehető figyelembe a tartózkodási idő számításakor. A letelepedett jogállást tartózkodási engedéllyel is igazolni kell. Ugyanez a „being settled” feltétel a brit állampolgárokra nem vonatkozik. Nekik csak a képzés megkezdését megelőzően három évig szokásos jelleggel kell az Egyesült Királyságban tartózkodniuk. Csak annyit jegyeznek meg ezzel kapcsolatban, hogy amíg a jogosultság feltételei terhesebbek az uniós polgárok számára, akik jogszerűen tartózkodnak az Egyesült Királyságban, mint a brit állampolgárok számára, egyértelmű, hogy ez közvetve az EK 12. cikk szerinti, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéshez vezet. Ennélfogva azt kell megvizsgálni, hogy ez az eltérő bánásmód indokolható-e a közösségi jog alapján.

56. D. Bidar, az Egyesült Királyság Kormánya, az osztrák és a német kormány kijelenti, hogy az eltérő bánásmód indokolható olyan objektív megfontolásokkal, amelyek függetlenek az érintett személy állampolgárságától, és arányosak a nemzeti rendelkezések jogszerű célkitűzésével. Az Egyesült Királyság Kormánya, a német, az osztrák és a holland kormány, valamint a Bizottság továbbá azt állítja, a tagállamok jogosultak meggyőződni arról, hogy valós kapcsolat áll-e fenn a diák és a tagállam, illetve a munkaerőpiac között, vagy hogy a diák kellően beilleszkedett-e a társadalomba. A finn kormány ezzel kapcsolatban annak a tagállamnak a társadalmával való tartós struktu-

rális és valós kapcsolatra utal, ahol a tanulmányokat folytatják. Az Egyesült Királyság szerint a tagállam részéről jogszerű megbizonyosodni arról, hogy munka és ezáltal adózás útján a diákok szülei fizettek-e, illetve maguk a diákok valószínűleg fizetni fognak-e megfelelő hozzájárulást, hogy ezzel indokolják a támogatott hitelek folyósítását. Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Collins-ügyben tett indítványára hivatkozva az osztrák, a német és a holland kormány hozzáteszi, hogy a tagállamoknak jogos érdekük fűződik ahhoz, hogy megelőzzék a diáktámogatási rendszerükkel való visszaélést. Ami az arányossági követelményt érinti, több kormány és a Bizottság kijelentette, hogy valamilyen minimális tartózkodási időtartam szükséges és helyénvaló. Annak meghatározása érdekében, hogy mi a megfelelő időtartam, a kormányok és a Bizottság a huzamos tartózkodással kapcsolatban a 2004/38 irányelv 16. cikkében előírt öt évre utal.

57. A Ninni-Orasche-ügyben⁴³ 2003. február 27-én ismertetett indítványomban már volt lehetőségem kifejezni véleményemet arról, hogy az uniós polgárok milyen körülmények mellett részesülnek egyenlő bánásmódban az EK 18. cikk (1) bekezdése és az EK 12. cikk alapján a tanulmányi költségekhez nyújtott anyagi támogatással kapcsolatban. Annak az ügynek a tényállása hasonló a jelen ügyéhez, de a tartózkodási jog alapja és az érintett

⁴³ — A Bíróság C-413/01. sz. ügyben 2003. november 6-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-13187. o.).

személyek egyéni körülményei tekintetében különbözik a jelenlegitől. Az eltérő bánásmód indokolására szolgáló okok jogi értékelése azonban lényegében azonos.

58. Amint azt a Bíróság számos alkalommal⁴⁴ kimondta, és amint az írásbeli és szóbeli észrevételt tevő valamennyi fél kijelentette: egyenlőtlen bánásmód csak olyan objektív megfontolásokkal indokolható, amelyek függetlenek az érintett személy állampolgárságától, és arányosak a nemzeti rendelkezések jogszerű célkitűzésével. Ebben az összefüggésben a Bíróság elismeri a nemzeti jogalkotó jogos igényét, hogy meg kíván győződni arról, hogy valós kapcsolat áll-e fenn az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti szociális kedvezmény jellegű támogatás kérelmezője és a földrajzilag érintett munkaerőpiac között.⁴⁵

59. Mindkét esetben a szociális ellátás (a D'Hoop-ügyben az áthidaló járadék, a Collins-ügyben a munkakeresési támogatás) célja az, hogy anyagi segítséget nyújtson a kedvezményezetteknek az oktatásból a munkaerőpiacra való bejutáshoz, illetve egyébként a valós munkakereséshez. A Bíróság a Collins-ügyben úgy ítélte meg, hogy a hazai munkaerőpiacra való megfelelő kapcsolat biztosításához a tartózkodási követelmény főszabály szerint megfelelő, de nem mehet túl azon a mértéken, amely e cél eléréséhez

szükséges. Az e követelmény alkalmazásakor figyelembe vett kritériumoknak világosaknak kell lenniük, előre közölni kell őket, és gondoskodni kell a bírósági jogorvoslat lehetőségéről. Ha bizonyos hosszúságú tartózkodási időtartamot írnak elő a jogosultsághoz, „az időtartam nem lehet hosszabb annál, mint amely a nemzeti hatóságoknak szükséges, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy az érintett személy valóban munkát keres a fogadó tagállam munkaerőpiacán”.⁴⁶ A Bíróság a D'Hoop-ügyben megállapította, hogy az áthidaló járadékra való jogosultság feltételeként előírt, Belgiumban megszerzett oklevél „túlzottan általános és kizáró jellegű”, mivel „indokolatlan jelentőséget tulajdonít olyan tényezőnek, amely nem szükségképpen tükrözi a juttatás kérelmezője és a földrajzilag érintett munkaerőpiac közötti valós és tényleges kapcsolatot, és kizár minden más, e kapcsolatot tükröző tényezőt”.⁴⁷

60. A diákoknak támogatott hitel vagy ösztöndíj formájában nyújtott megélhetési támogatás esetén a valós kapcsolatot nem elsősorban a fogadó tagállam munkaerőpiacával kell megteremteni, bár e szempontot figyelembe lehet venni. Ez a kapcsolat inkább annak a közelségnek a mértékét jelenti, amely a támogatás kérelmezője és az oktatási rendszer között áll fenn, illetve a társada-

44 — Lásd pl. a D'Hoop-ügyben hozott ítélet 36., illetve a Collins-ügyben hozott ítélet 66. pontját (hivatkozások a 18. lábjegyzetben).

45 — Lásd a D'Hoop-ügyben hozott ítélet 38., illetve a Collins-ügyben hozott ítélet 67. pontját (hivatkozások a 18. lábjegyzetben).

46 — Az az ítélet 72. pontja.

47 — Az ítélet 39. pontja.

lomba való beilleszkedésének mértékét.⁴⁸ Úgy tűnik számomra, hogy ha egy uniós polgár nem az állampolgársága szerinti tagállamban, hanem más tagállamban folytatta középfokú tanulmányait, amely jobban felkészíti őt e másik tagállamban való felsőoktatási intézménybe való bejutásra, mint a máshova való bejutásra, egyértelmű a fogadó tagállam oktatási rendszerével való kapcsolat. A beilleszkedés mértékének megállapításakor a kérelmező személyes körülményeit szükségképpen figyelembe kell venni. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy meg kell különböztetni annak az uniós polgárnak a helyzetét, aki kiskorúként, egy másik uniós polgár eltartottjaként érkezett valamely másik tagállamba, és annak az uniós polgárnak a helyzetét, aki saját akaratából, felnőttként költözött másik tagállamba. Annak az esélyét, hogy a D. Bidar helyzetében lévő uniós polgár — az Egyesült Királyságban már letelepedett nagyanyja törvényes gyámsága alatt — fiatal korában beilleszkedik a társadalomba, sokkal nagyobbnak kell tartanunk, mint azét, hogy az életének későbbi szakaszában érkező uniós polgár beilleszkedik.

megélhetési támogatásra való jogosultság megállapítása és annak biztosítása céljából, hogy a támogatást olyanok kapják, akiknek valós kapcsolatuk van a nemzeti oktatási rendszerrel és az ottani társadalommal. E tekintetben — ahogy a Bíróság a Collins-ügyben megállapította — e kapcsolat igazolásához a tartózkodási követelményt — az ítéletben és az 59. pontban fentebb leírt feltételekkel — főszabály szerint megfelelőnek kell elfogadni. E feltételekből arra lehet következtetni, hogy a Bíróság a tartózkodási követelmény előírását mint kiindulópontot elfogadja az adott kérelmező helyzetének megítéléséhez. Az a tény azonban, hogy a Bíróság szerint az előírt időtartam nem lehet hosszabb annál, mint amely a nemzeti hatóságoknak szükséges, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy az érintett személy valóban munkát keres a fogadó tagállam munkaerőpiacán, arra utal, hogy az értékelés során más tényezőket is figyelembe kell venni. Ezt igazolja még a D'Hoop-ügy értékelésében tett azon megfontolásával, hogy a nemzeti hatóság által abban az ügyben alkalmazott egyedüli feltétel túlzottan általános és kizáró jellegű volt, valamint nem vettek figyelembe egyéb jellemző tényezőket. Végső soron úgy tűnik számomra, hogy ellentétes az arányosság elvével az, ha a tartózkodási követelmény alkalmazásának eredményeként kizárják az olyan személy megélhetési támogatásra való jogosultságát, aki valós kapcsolatot tud felmutatni a nemzeti oktatási rendszerrel vagy az ottani társadalommal.

61. Nyilvánvaló, hogy egy tagállamnak a jobbiztonság és az átláthatóság érdekében formális kritériumokat kell meghatároznia a

⁴⁸ — A munkavállalók gyermekeinek helyzetével kapcsolatban lásd az Echternach és Moritz ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 35. pontját.

62. A jelen esethez hasonló ügyekben a következő egyéb tényezőket lehet figyelembe

venni: a kérelmező által a fogadó országban folytatott tanulmányok folyamatossága biztosításának szükségessége⁴⁹, a nemzeti munkaerőpiacra való bejutásának valószínűsége, valamint annak lehetősége, hogy nem jogosult a más forrásból — így pl. az állampolgársága szerinti tagállamból — származó megélhetési támogatásra, mivel ott már nem felel meg a jogosultság feltételeinek.

elvet az uniós polgárok szabad mozgásával kapcsolatban ne lehessen alkalmazni.

63. Fel kell idéznünk e vonatkozásban azt is, hogy a Bíróság az 1612/68 rendelettel kapcsolatosan megállapította, hogy a munkavállalók szabad mozgását a szabadság és méltóság elveivel összhangban kell biztosítani, és a közösségi munkavállaló családja számára meg kell teremteni a fogadó országba történő beilleszkedés lehető legjobb feltételeit.⁵⁰ Semmi sem indokolja, hogy ezt az általános

64. Az eljárásban részt vevő valamennyi kormány és a Bizottság rámutat arra, hogy a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok nem kötelesek szociális segílyt nyújtani a gazdaságilag inaktív uniós polgárok tanulmányaihoz, mielőtt e polgárok huzamos tartózkodási jogot szereznek. E jogállás a fogadó tagállambeli ötéves folyamatos tartózkodás után szerezhető meg. Eltekintve attól, hogy az irányelv 2004. április 30-án lépett hatályba, azaz a jelen ügy tényállásának bekövetkeztét követően, és hogy 2006. április 30-ig kell átültetni, e feltétel alkalmazása során teljes mértékben tiszteltetben kell tartani az EK-Szerződés által közvetlenül az uniós polgárokra ruházott alapvető jogokat. Ebből az következik, hogy a tartózkodási követelmény egyedi esetekben történő alkalmazása kapcsán fentebb leírt megfontolások érvényesek e követelmény alkalmazása során, és hogy az összes lényeges tényezőt figyelembe kell venni, annak meghatározásához, hogy valós kapcsolat áll-e fenn a nemzeti oktatási rendszerrel vagy az ottani társadalommal. Nem gondolom, hogy ez a közösségi jogalkotó által elfogadott követelmény aláásásához vezetne. Inkább az

49 — Az Echternach és Moritz ügyben hozott ítélet (ugyanott) 22. pontja.

50 — Lásd a Di Leo-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 13. lábjegyzetben) 13. pontját; a Baumbast-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 21. lábjegyzetben) 50. és 59. pontját, valamint a Bíróság C-356/98. sz. Kaba-ügyben 2000. április 11-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-2623. o.) 20. pontját.

szükséges, hogy e követelményt az EK-Szerződés alapvető rendelkezéseivel összhangban alkalmazzák.

65. Az Egyesült Királyság Kormánya szerint egy tagállam részéről jogszerű megbizonyosodni arról, hogy adózás útján a diákok szülei fizettek-e, vagy maguk a diákok valószínűleg fizetni fognak-e megfelelő hozzájárulást az állami költségvetéshez, hogy ezzel igazolják a megélhetési támogatás folyósítását. Ez az érv azt sugallja, hogy közvetlen vagy közvetett kapcsolat áll fenn a tagállamban tartózkodók adófizetési kötelezettsége és a jelen ügyben vitatotthoz hasonló ellátásokra való jogosultság között. Logikusan végiggondolva ezen érvből az következik, hogy ha a szülők semmilyen vagy csak mérsékelt hozzájárulást fizettek, gyermekük nem lesz jogosult a megélhetési támogatásra, míg a jelentős hozzájárulást fizető szülők gyermeke jogosult lesz. Nem tűnik valószínűnek, hogy az Egyesült Királyság komolyan elfogadná az e kijelentésben rejlő hátrányos társadalmi megkülönböztetést. Továbbá mivel a jelen ügyben hitelekéről van szó, logikátlan lenne elvárni valakitől, hogy először járuljon hozzá az állami költségvetéshez annak érdekében, hogy később jogosult legyen a hitelre, amit azután vissza kell fizetnie, még akkor is, ha a hitel folyósításának feltételei kedvezményesek. Ez az indoklásra szolgáló érv tehát belső ellentmondást tartalmaz.

66. Végül az eljárásban részt vevő kormányok közül több kijelentette, hogy a tagállamoknak jogos érdekük fűződik ahhoz, hogy megelőzzék a diáktámogatási rendszerükkel való visszaélést és a „szociális turizmust”. Elismerem, hogy ez jogos törekvés a tagállamok részéről, de a megvalósítás módja nem áthatja alá a területükön jogszerűen tartózkodó uniós polgárok alapvető jogait. Egy egyszerű tartózkodási követelmény túl általános e célkitűzés elérésére. Meglátásom szerint e célt megfelelő módon el lehet érni annak megállapításával, hogy a kérelmezőnek valós kapcsolata van-e a nemzeti oktatási rendszerrel vagy az ottani társadalommal.

67. E megfontolások az alábbi következtetéshez vezetnek: ha a diáktámogatási rendeletek által előírthoz hasonló, a letelepedett jogállásra vonatkozó követelmény alkalmazásának eredménye az, hogy kizárják az olyan uniós polgár megélhetési költségekhez nyújtott támogatásra való jogosultságát, aki kellően beilleszkedett a fogadó tagállam társadalmába, akinek tanulmányai szorosan kötődnek a tagállam oktatási rendszeréhez, és aki a fogadó tagállam állampolgárához hasonló helyzetben van, ez az EK 12. cikk szerinti indokolatlan hátrányos megkülönböztetést valósít meg, az EK 18. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Ilyen körülmények közt a letelepedett jogállásra vonatkozó követelmény alkalmazásának

eredménye nem arányos az elérendő céllal, azaz hogy olyan személyek kapják a megélhetési támogatást, akiknek valós kapcsolata van a nemzeti oktatási rendszerrel.

foglalt, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma alkalmazásában.

68. A fentebb leírt megfontolások fényében a második kérdésre a következő választ kell adni. A diákok megélhetési költségeihez nyújtott támogatásra való jogosultság nemzeti jog által előírt feltételeinek objektíven indokolható megfontolásokon kell alapulniuk, és nem függhetnek a kérelmező állampolgárságától. Annak megállapítása végett, hogy ez így van-e, a nemzeti bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy e feltételek alkalmassak-e arra, hogy kimutassák a támogatást kérelmező uniós állampolgár és a nemzeti oktatási rendszer és az ottani társadalom közti valós kapcsolatot. Ezenkívül e feltételek nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

C — A harmadik kérdés: időbeli hatály

69. A harmadik kérdés a Bíróság azon ítéletének időbeli hatályát érinti, amely megállapítja, hogy a diákoknak a megélhetési költségekhez ösztöndíj vagy hitel formájában nyújtott támogatás most már az EK-Szerződés hatálya alá tartozik, az EK 12. cikkben

70. D. Bidar szerint semmi sem indokolja az ilyen értelmű ítélet időbeli hatályának korlátozását. Amennyiben az eljárásban részt vevő tagállamok kormányai és a Bizottság érintették ezt a témát, azzal érveltek, hogy szükség van korlátozásra. Az Egyesült Királyság Kormánya rámutat arra, hogy kivételesen kerülhet sor valamely ítélet időbeli hatályának korlátozására, különösen ha két feltétel teljesül. Először is a tagállamnak — a közösségi rendelkezések hatályára vonatkozó objektív és jelentős bizonytalanságtól indítva — a közösségi joggal össze nem egyeztethető gyakorlatot kell folytatnia, és e bizonytalansághoz a közösségi intézmények vagy más tagállamok magatartása is hozzájáruljon. Az Egyesült Királyság Kormánya szerint az első kérdésre adott nemleges válasszal e feltétel teljesül. Másodsor pedig az szükséges, hogy az érvényesen hatályban lévőnek tekintett jogi szabályozás alapján jóhiszeműen létrehozott jogviszonyok nagy száma miatt súlyos gazdasági következmények veszélye álljon fenn. Ezzel kapcsolatban a kormány az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben készített számításra hivatkozik, amely azt mutatja, hogy az érintett költség a 2000/2001-es tanévben 66 millió GBP-ra tehető. A tárgyaláson hozzátették, hogy az Unió 2004. május 1-jei bővítésével e szám évi 75 millió GBP-ra növekedhet.

71. Az e témával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat állandó; e gyakorlatot a Bíróság a Grzelczyk-ügyben foglalta össze. Ott azt állapította meg, hogy „a Bíróság valamely közösségi jogi rendelkezésre vonatkozó értelmezése arra korlátozódik, hogy tisztázza és pontosítsa annak jelentését és hatályát, úgy ahogyan azt annak hatálybalépésétől kezdődően értelmezni és alkalmazni kellett volna [...]”. A Bíróság csak kivételesen — a jogbiztonság közösségi jogrendhez tartozó általános jogelvének alkalmazásával — korlátozhatja az érdekeltek lehetőségét arra, hogy a jóhiszeműen létrehozott jogviszonyok megkérdőjelezése érdekében valamely általa értelmezett rendelkezésre hivatkozzanak [...]. Emellett az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pénzügyi következmények, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet miatt hárulhatnak a tagállamra, önmagukban nem igazolják az ítélet hatályának időbeli korlátozását [...]. A Bíróság csupán bizonyos, pontosan meghatározott körülmények esetén alkalmazta ezt a megoldást, egyrészt különösen akkor, ha az érvényesen hatályban lévőnek tekintett jogi szabályozás alapján jóhiszeműen létrehozott jogviszonyok nagy száma miatt súlyos gazdasági következmények veszélye állt fenn, másrészt amikor úgy tűnt, hogy a közösségi rendelkezések hatályára vonatkozó objektív és jelentős bizonytalanság miatt a közösségi jogszabályoknak nem megfelelő magatartásra ösztönözték a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat, és ehhez a bizonytalansághoz esetleg más tagállamok és a Bizottság magatartása is hozzájárult [...].⁵¹

72. Az utóbbi szemponttal kezdve, egyet-értek az Egyesült Királyság Kormányának beadványával, miszerint az első kérdésre adott nemleges válasz a közösségi jog új és előre nem látott fejlődését jelenti. E vonatkozásban elfogadom, hogy a diáktámogatási rendeletek a közösségi jognak a Bíróság ilyen értelmű megállapítása előtti helyzetét vették figyelembe. A második kérdésre adott válaszom azonban jelentősen korlátozza az első kérdésre adott válasz hatályát. Úgy tűnik, hogy a nemleges válasz pénzügyi következményeinek igazolása végett bemutatott adatok azon a feltételezésen alapulnak, hogy minden uniós polgár, aki nem tartozik az 1612/68 rendelet hatálya alá, jogosult lesz a megélhetési támogatásra. Nem igazán világos, mi lenne annak a pénzügyi hatása, ha csak azon uniós polgárok válnának jogosulttá e pénzügyi támogatásra, akik az Egyesült Királyság területén jogszerűen tartózkodnak, és akiknek valós kapcsolatuk van a nemzeti oktatási rendszerrel és az ottani társadalommal. Mindazonáltal nem lehet kizárni, hogy ezen értelmezésnek szélesebb körű hatásai lennének, amelyek visszanyúlnának az uniós polgárságról szóló rendelkezések 1993. november 1-jei hatálybalépéséig, nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem minden tagállamban. Abban az esetben, ha a Bíróság az első kérdésre nemleges választ ad, úgy vélem, indokolt az ilyen értelmű ítélet időbeli hatályát azokra a jogviszonyokra korlátozni, amelyek ezen ítélet időpontját követően jöttek létre, kivéve ha a diákok megélhetési költségeihez nyújtott támogatásra való jogosultságot elutasító határozatok ellen ezen időpont előtt már kezdeményeztek bírósági eljárást.

51 — A Grzelczyk-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 50–53. pontja.

VI — Végkövetkeztetések

73. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Divison (Administrative Court) által előterjesztett kérdésekre:

1. Az uniós polgárságról szóló EK 17. és az azt követő cikkek bevezetése óta és tekintettel az Európai Unió hatáskörének az oktatás területén bekövetkezett fejlődésére, az egyetemi tanulmányokat folytató diákok megélhetési költségeihez támogatott hitelek vagy ösztöndíjak formájában nyújtott támogatás — az EK 12. cikk és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma alkalmazásában — már nem esik az EK-Szerződés hatályán kívül.
2. A diákok megélhetési költségeihez nyújtott támogatásra való jogosultság nemzeti jog által előírt feltételeinek objektíven indokolható megfontolásokon kell alapulniuk, és nem függhetnek az uniós polgárok állampolgárságától. Annak megállapítása végett, hogy ez így van-e, a nemzeti bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy e feltételek alkalmasak-e arra, hogy kimutassák a támogatást kérelmező uniós állampolgár és a nemzeti oktatási rendszer és az ottani társadalom közti valós kapcsolatot. Ezenkívül e feltételek nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.
3. A megélhetési költségekhez nyújtott támogatás igénylése érdekében csak a Bíróság ítélete időpontját követően lehet hivatkozni az EK 12. cikkre, és csak olyan esetekben, ahol ezen időpontot megelőzően ugyanezen célból már kezdeményezték a bírósági eljárást.