L. A. GEELHOED FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. február 19. [1]

I — Bevezetés

A — *Jogi háttér*

1. A jelen ügyben a Tribunal du travail de Bruxelles (Belgium) két kérdést terjesztett elő a személyeknek az Európai Unióban történő szabad mozgásával kapcsolatban. Ez az ügy ismét lehetőséget nyújt arra, hogy közelebbről megvizsgáljuk az uniós polgárok állampolgárságuk szerinti államtól eltérő tagállamban való tartózkodási jogának kérdését.

2. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat ismerteti az alapeljárás felperesének, Michel Trojaninak a helyzetét. M. Trojani francia állampolgár, nőtlen és gyermektelen. M. Trojani nem rendelkezik megélhetési forrással, és 2002. január 8-a óta ideiglenesen az Üdvhadsereg egyik brüsszeli szállóján él.

3. M. Trojani a brüsszeli önkormányzatnál van nyilvántartva, és bejelentkezési igazolással (ideiglenes tartózkodási engedély) rendelkezik, amely a 2002. április 8-ától szeptember 7-éig tartó időszakra [volt] érvényes. A kérdést előterjesztő bíróság semmilyen információt nem szolgáltatott M. Trojani 2002. szeptember 7-ét követő tartózkodásának jogcímére nézve, de M. Trojani maga közölte a Bírósággal, hogy jelenleg ötéves ideiglenes tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.

4. M. Trojani egy szociális és szakmai beilleszkedési program keretében megközelítőleg heti 30 óra időtartamban különböző munkákat végez az Üdvhadsereg szociális szállója számára; ezen munkáért cserébe természetbeni juttatást kap megélhetésének biztosítása céljából. Ez a juttatás szállást és élelmezést, valamint heti 25 euro zsebpénzt foglal magában.

5. M. Trojani, mivel más megélhetési forrással nem rendelkezett, az alapeljárás alperesének, a Centre public d'aide sociale de Bruxelles-hez (a továbbiakban: CPAS) for-

1 — Eredeti nyelv: holland.

dult minimális létfenntartási támogatásért (a továbbiakban: minimex)[2]. Kérelmében előadta, hogy elvileg havi 400 euro összeget kell fizetnie a szociális szállónak. Ezen túlmenően jelezte, hogy szeretné, ha lehetősége lenne arra, hogy elhagyja a szociális szállót, és önálló életet éljen.

6. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy e körülmények között az uniós polgárt megilleti-e a tartózkodási jog a közösségi jog alapján. Ebben az összefüggésben a nemzeti bíróság két kérdést terjesztett elő. Az első kérdés a gazdasági migránsoknak — mint az EK 39. cikk (valamint az 1612/68 EEK tandez rendelet 7. cikkének (1) bekezdése)[3] értelemében vett munkavállalóknak — a jogaival foglalkozik, a letelepedés szabadságával (EK 43. cikk) vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságával (EK 49. cikk) összefüggésben. A második kérdés az EK 18. cikkére vonatkozik. E cikk értelmében az EK-Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

7. A Bíróság előtti eljárásban az alapeljárás felperese és az alperese, valamint a belga, a dán, a német, a francia, a holland kormány, az Egyesült Királyság kormánya, továbbá a Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő. A 2004. január 6-i tárgyaláson a felsorolt kormányok (a német kormány kivételével), valamint a Bizottság szóban is ismertették álláspontjukat.

8. Végezetül a Bizottság a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés átfogalmazását javasolta, tekintettel arra, hogy az alapeljárás fő kérdése az, hogy M. Trojani jogosult-e Belgiumban a minimális létfenntartási támogatásra (minimex). Az alapeljárás nem a tartózkodási engedély megszerzéséről szól. Javaslom a Bíróság számára, hogy vesse el a Bizottság javaslatát. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések közvetlen hatással bírnak az alapeljárás kimenetelére, mivel az, hogy M. Trojani a közösségi jog alapján jogosult-e tartózkodási engedélyre — és amennyiben igen, milyenre —, eldönti, hogy M. Trojani jogosult-e a minimexre.

B — *A mérlegelés alapja*

9. Ebben az ügyben egy tagállami állampolgárról van szó, aki anélkül költözik valamely másik tagállamba, hogy rendelkezne a megélhetése biztosításához anyagi fedezettel. A

2 — Ez ugyanaz a támogatás, amely a Bíróság C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítéletében szerepelt (EBHT 2001., I-6193. o.).

3 — A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) 7. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Valamely tagállamnak egy másik tagállam területén foglalkoztatott állampolgárát a foglalkoztatási és munkafeltételek tekintetében nem kezelhetik állampolgársága miatt a hazai állampolgároktól eltérő módon, különösen ami a javadalmazást, a munkaviszony megszüntetését és munkanélkülivé válás esetén az újraelhelyezést vagy újrafoglalkoztatást illeti."

fogadó tagállamban egy szociális szállóba kerül, ahol bizonyos szolgáltatásokat nyújt. A kérdés az, hogy ez az uniós polgár a közösségi jog alapján jogosult-e ez utóbbi tagállamban tartózkodni, és ott szükség szerint támogatásokat igényelni.

10. Ezt a problémát az uniós polgárok tartózkodási jogának fejlődésére tekintettel vizsgálom. A közösségi jog jelenlegi állása szerint ez a tartózkodási jog az alábbi fő jellemzőkkel rendelkezik:

a) A tartózkodáshoz való jog valamennyi európai polgár alapvető joga. Ezt a jogot csak a lehető legkisebb mértékben szabad korlátozni.

b) A közösségi jog e jog korlátozásának okaként ismeri el valamely tagállam ahhoz fűződő érdekét, hogy a költségvetésére nehezedő indokolatlan terhet elkerülje.

c) Az EK-Szerződés különbséget tesz gazdasági migránsok és nem gazdasági migránsok között. Mindkét csoport rendelkezik tartózkodási joggal; csupán jogaik terjedelme különböző. A gazdasági migránsok kiterjedtebb jogokkal rendelkeznek, így nekik nem kell bizonyítaniuk, hogy tudnak magukról gondoskodni.

d) A Bíróság kiterjesztően értelmezi a munkavállaló fogalmát. Ez az értelmezés elősegíti a tartózkodási jog lehető legnagyobb mértékű megerősítését.

11. Az a) pontról: A Baumbast és R ügyben [4] a Bíróság elismerte az EK 18. cikk (1) bekezdésében foglalt, a tagállamok területén való tartózkodáshoz való jog közvetlen hatályát, ezzel e jog autonómmá és közvetlenül alkalmazhatóvá vált, függetlenül a tartózkodás alapjául szolgáló okoktól. Az említett ügyben előterjesztett indítványomban [5] úgy jellemeztem az uniós polgárok tartózkodási jogát, mint amely jognak jól meghatározottnak és a polgár számára jelentéssel bírónak kell lennie.

12. Tehát a tartózkodási jog valamennyi európai polgár alapvető joga. [6] Fontos, hogy ez az alapvető jog ténylegesen gyakorolható legyen. Egyrészt ebből az okból alkottak meg

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

5 — Az indítvány 110. pontja.

6 — Ez abból is kitűnik, hogy a tartózkodási jogot felvették az Európai Unió alapjogi chartájába (HL C 364., 1. o.) (valamint az Alkotmány tervezetének II. fejezetébe).

számos olyan közösségi szabályozást, amely a tartózkodási jog gyakorlásának előmozdítására szolgáló rendelkezéseket tartalmaz. A jelen ügy szempontjából legfontosabb rendelkező jogszabályok: az 1621/68 rendelet, amely a migráns munkavállalókat érinti, valamint a 90/364/EGK irányelv[7], amely a gazdaságilag inaktív migránsok részére biztosít tartózkodási jogot. Másrészt a tartózkodási jogot akkor lehet feltételekhez kötni vagy korlátozni, ha valamilyen kényszerítő nemzeti érdek a tartózkodás ellen szól.

13. A b) pontról: A közösségi jog a jogos tagállami érdekek két olyan kategóriáját ismeri el, amely indokolhatja a tartózkodási jogot érintő korlátozások és feltételek alkalmazását:

— a közérdek, a közbiztonság vagy a közegészség által indokolt korlátozások, a 64/221/EGK tanácsi irányelvvel[8] összhangban;

— Az annak megakadályozására irányuló korlátozások, hogy — amint az a 90/364 irányelv negyedik preambulumbekezdésében szerepel — a tartózkodási jog kedvezményezettjei indokolatlan teherré váljanak a fogadó tagállam költségvetése számára. Így lehetséges annak megakadályozása, hogy a tartózkodási jogot szociális turizmus céljára, vagyis kedvezőbb szociális környezettel rendelkező tagállamba történő költözésre használják fel.

Jelen ügyben a jogos érdekek második kategóriája áll a középpontban. Ebben az ügyben lényegében azon feltételek meghatározásáról van szó, amelyek alapján valamely tagállam — azért, hogy megakadályozza költségvetésének indokolatlan megterhelését — korlátozhatja a tartózkodás jogát.

14. A c) pontról: a tartózkodási jognak a közösségi jog által megengedett korlátozásai — amennyiben e jog indokolatlan terhet jelentene a költségvetés számára — eltérőek lehetnek attól függően, hogy gazdasági vagy nem gazdasági migránsokat érintenek:

— a gazdasági migránsoknak minősülő személyek munkaviszonyuk vagy önálló vállalkozói viszonyuk alapján vélhetően képesek gondoskodni magukról,

7 — A tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i irányelv (HL 1990. L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.).

8 — A külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i irányelv (HL 1964. 56., 850. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o). Ez az irányelv, amely elvben a gazdasági migránsokra és azok családtagjaira alkalmazandó, többek között a 90/364 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése alapján a nem gazdasági migránsokra is alkalmazandó.

— Másoknak elegendő anyagi fedezettel és ezen túlmenően bizonyítható módon egészségbiztosítással kell rendelkezniük. Ebben az összefüggésben a 90/364 irányelv első cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok tartózkodási jogot biztosítanak más tagállamok állampolgárai számára „azzal a feltétellel, hogy ők és családtagjaik teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó államban, továbbá elegendő anyagi fedezettel rendelkeznek ahhoz, hogy elkerüljék, hogy tartózkodási idejük alatt a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerének terhet jelentsenek".

15. Így a polgár tényleges jogai attól függnek, hogy az EK-Szerződés a tartózkodási jog tekintetében milyen jogállást biztosít számára. Ezek a jogok teljesebbek, ha a polgár gazdasági migránsnak minősül, akire az EK 39., az EK 43. és az EK 49. cikk alkalmazandó. Nem bír jelentőséggel az, hogy a fogadó országban végzett munkája elegendő jövedelmet biztosít-e részére a megfelelő életszínvonal biztosításához. Mindezen túlmenően az 1612/68 rendelet 7. cikke szerint — és itt csak a migráns munkavállalókról beszélek — azonos ellátásokra jogosult, mint a fogadó állam munkavállalói.

16. Ezen túl a gazdasági migránsok jogai magából az eredeti EGK-Szerződésből származnak. A nem gazdasági migránsok jogait csak később, az EK-Szerződésben (jelenleg a Maastrichti Szerződés) ismerték el, anélkül (egyenlőre) hogy számukra teljes mértékben egyenlő jogokat biztosítottak volna.

17. Álláspontom szerint a gazdasági és a nem gazdasági migránsok közötti különbségtétel történeti szempontból az alapvető megközelítésbeli különbségből származik. A belső piac létrehozásához elsőként az államok közötti kereskedelem akadályainak — ideértve a munka mint termelési tényező akadályait is — lehető legteljesebb mértékű megszüntetése volt szükséges. A személyek szabad mozgása csak később fejlődött az összes uniós polgárt megillető alapvető joggá.

18. A megkülönböztetésnek jelenleg főleg pragmatikus okai vannak. Mindaddig, amíg a szociális biztonsági rendszereket és a támogatások szintjét nem harmonizálják, fennmarad a szociális turizmus — azaz a valamely kedvezőbb szociális környezettel rendelkező tagállamba történő költözés — kockázata. Ez pedig semmi esetre sem célja az EK-Szerződésnek, amely a szociális politikát jelentős mértékben a tagállamok hatáskörében hagyja. A közösségi jogalkotó azon feltételezésből indult ki, hogy a gazdasági migráns semmilyen létfenntartását biztosító támogatást nem fog kérni a fogadó tagállamban. Az 1612/68 rendelet 7. cikke főként a munkavállalás feltételei tekintetében biztosít jogokat a migráns munkavállaló számára, továbbá a tartózkodását segítő szociális előnyöket

nyújt részére, mint például a gyermekei iskoláztatásához nyújtott pénzügyi hozzájárulás, amelyre ugyanolyan feltételek vonatkoznak, mint amilyenekkel a fogadó tagállam munkavállalói részesülnek az ilyen pénzügyi hozzájárulásban.[9]

19. Időközben azonban megkérdőjeleződött a közösségi jogalkotónak az a feltételezése, hogy a gazdasági migránsok teljes egészében képesek lesznek önmaguk eltartására. Példaként utalok a tagállamokban fennálló, a munkaerőpiac alsó szegmensét érintő olyan rendszerekre, ahol a hatóságok kiegészítik azoknak a fizetését, akik termelékenysége olyan alacsony, hogy gazdaságilag nem rentábilis kifizetni nekik a hatályban lévő minimálbért (lásd az alábbi 29. pontot is).

20. A d) pontról: A Bíróság a munkavállaló — csakúgy mint a szolgáltatásnyújtó — fogalmát tágan értelemezi. Ez a kiterjesztő értelmezés a tartózkodási jog történeti fejlődésének tulajdonítható, amely jog eredetileg csak a gazdasági migránsokra vonatkozott, és a gazdasági migrációnak az európai integrációban játszott szerepét vette figyelembe.

9 — A C-3/90. sz. Bernini-ügyben 1992. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-1071. o.) és a C-337/97. sz. Meeusen-ügyben 1999. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-3289. o.).

21. A tartózkodási jog hatálya még ma is — amint azt fentebb kifejtettem — szélesebb körű a gazdasági, mint a nem gazdasági migránsok vonatkozásában. Ezért a munkavállaló fogalmának tág értelmezése azon alapvető, minden uniós polgárt megillető jog lehető legteljesebb megvalósulásának kedvez, hogy a polgárok az Unió bármely tagállamának területén tartózkodhassanak.

22. Ezek az alapvető jellemzők képezik a jelen eset vizsgálatának kiindulópontját.

23. Szükséges tisztázni, hogy az olyan tevékenység, mint a jelen esetben az Üdvhadsereg részére végzett munka, a munkavállalás fogalmának a Bíróság széles körű értelmezése szerint vett hatálya alá tartozik-e. Így azt kell eldönteni, hogy a fogalom értelmezése annyira széles körű-e, hogy magában foglalja az olyan különleges és nem tipikus munkákat is, mint amilyet M. Trojani végez az Üdvhadsereg számára (első kérdés).

24. Nemleges válasz esetében el kell dönteni, hogy a belga hatóságok elvben jogosultak-e megtagadni a tartózkodási jogot olyan személytől, aki valóban nem képes teljes körűen gondoskodni magáról, de akit egy magánintézmény — mint amilyen az Üdvhadsereg — befogadott. Az, hogy M. Trojani vonatkozásában e tagállam ténylegesen gyakorol-

hatja-e ezt a jogkörét, az az EK 18. cikk értelmezésétől függ (második kérdés).

II — Az első kérdés

A — *A heterogén valóság*

25. Az EK-Szerződés hagyományosan megkülönböztette a gazdasági migráció különböző formáit, míg a Maastrichti Szerződés szerint a tartózkodási jog megilleti azokat a polgárokat is, akik nem gazdasági okból költöznek valamely másik tagállamba. Amint azt már kifejtettem, azok a jogok, amelyek a migránsok különböző kategóriáit a fogadó tagállamban megilletik, nem egyenlők. Ezért továbbra is fontos meghatározni, hogy az adott migráns melyik kategóriába tartozik.

26. A munkavállalónak az EK-Szerződés 39. cikke, valamint a vonatkozó másodlagos közösségi joganyag szerinti fogalma világos: valójában az egyszerű valóságon alapul. Valaki egy másik tagállamba költözik, hogy ott munkát vállaljon. Ebben az esetben a lehető legkevesebb akadályt kell a munkavállaló útjába állítani. Ehhez arra van szükség, hogy a munkavállaló magával vihesse családját, és a családtagoknak is bizonyos jogokat kell biztosítani a fogadó tagállamban.

27. A gyakorlatban azonban úgy tűnik, hogy a fogalom további kérdéseket vet fel. A tevékenységek, amelyeket valaki — így akár egy migráns személy is — munkaviszony keretében vagy azon kívül végezhet, változatosak lehetnek, és néha elsőre nem világos, hogy melyik a fő tevékenység, és melyik csak másodlagos. Az emberek dolgozhatnak részmunkaidőben, és ezzel párhuzamosan más gazdasági tevékenységet is végezhetnek (önálló vállalkozói minőségben), továbbá maga a munka is különböző megállapodások alapján végezhető. Így az emberek nem mindig egyértelműen vagy munkavállalók (akiknek jogai az EK 39. cikkből, valamint az EK 40. cikk alapján megalkotott másodlagos jogból származnak), vagy önálló vállalkozók (akikre az EK 43. és azt követő cikkek alkalmazandóak), hanem egyszerre lehetnek munkavállalók és önálló vállalkozók is. Megemlítendő azoknak a diákoknak a példája, akik., akik a tanulás mellett kisebb munkákat is végeznek jövedelmük kiegészítése céljából. A M. Trojanihoz hasonló migráns személyek, akik valamely másik tagállamban való tartózkodásuk ideje alatt olyan munkát végeznek, amely semmi esetre sem minősül tisztán teljes munkaidőben végzett munkának, és amely nem biztosít számukra megfelelő megélhetést, hasonló helyzetben vannak.

28. Így a személyek jogállása nem minden esetben egyértelmű, hanem gyakran felemás jellegű. Mindez az emberek mellett a munkára is igaz. A társadalomban a munka különböző formákban jelenik meg, és nem mindig nyilvánvaló, hogy az adott tevékenység rendelkezik-e a munkaviszony alapvető

jellemzőivel. Mindez különösen igaz a munkaerőpiac alsó szegmensére. A privát nonprofit ágazatban — amelybe az Üdvhadsereg is tartozik — nem mindig lehet határozottan megkülönböztetni az önkéntesen, illetve a fizetésért végzett munkát. Még ahol bizonyos munkákat közpénzekből támogatnak is, ott sem állapítható meg mindig első látásra, hogy a támogatott tevékenység gazdasági-e, vagy nem. Ez a támogatás által elérni kívánt céloktól, valamint a tevékenység piacra gyakorolt hatásától függ.

29. Jó példa erre a holland Wet sociale werkvoorziening (szociális foglalkoztatási törvény, a továbbiakban: WSW), amely a Bettray-ügyben [10] került elemzésre. Ez a törvény azon személyek szakmai beilleszkedését hivatott ösztönözni, akik — például fizikai vagy szellemi fogyatékosságuk miatt — nem elegendő mértékben produktívak ahhoz, hogy a munkaerőpiacon másokkal azonos feltételek mellett munkát találjanak. Egy másik — szintén holland — példa a Besluit in- en doorstroombanen [11] (a beilleszkedésről és az előrejutásról szóló határozat), amelynek értelmében a hosszú távú munkanélküliek alkalmazását — (újra)beilleszkedésük érdekében — pénzügyi támogatással segítik.

10 — A 344/87. sz. ügyben 1989. május 31-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1621. o.).

11 — Stbl. 1999., 591. o.

30. Mindkét hivatkozott jogszabály fő célja a beilleszkedés elősegítése. Mindkét esetben olyan személyek beilleszkedését kívánják lehetővé tenni, akik egyébként ki lennének zárva a munkaerőpiacról. A jogszabály tehát szociális hálóként szolgál, mindazonáltal gazdasági funkcióval is rendelkezik. E munkák támogatása lehetővé teszi a munkaerőpiac számára az érintett személyek — akár csak korlátozott — munkaerejének hasznosítását. Mindezen túlmenően a jogszabály olyan hatással is rendelkezik, amely összehasonlítható a rendes feltételekkel végzett munkával. E munkák eredménye termékként vagy szolgáltatásként természetesen a piacra kerül. A jogszabálynak ugyanakkor lehetnek olyan — nem kívánt — gazdasági hatásai is, hogy akaratlanul is tisztességtelen versenyhelyzetet teremt a támogatott munka, valamint a rendes piaci feltételekkel végzett munka között.

31. A Bíróság a heterogenitás problémakörét a következők szerint közelítette meg. A Bíróság tágan értelmezte a munkavállaló EK 39. cikk szerinti fogalmának személyi hatályát. Elvileg e fogalom körébe tartozik a rövid időtartamú, csökkent intenzitású és korlátozott díjazású munkavállalásra irányuló jogviszony is.

32. Azonban még az ilyen értelmezés esetén is folyamatosan merülnek fel új kérdések, mivel egy heterogén helyzetben minden választóvonal bizonyos mértékben önkényes. A helyzet tehát egyre inkább heterogénné válik. A jelen ügyet ebben az összefüggésben kell vizsgálni. Ugyanakkor a Bíróság meglévő

ítélkezési gyakorlatát — különösen a Bettray-ügyben és a Steymann-ügyben [12] hozott ítéleteket — is figyelembe kell venni, a következő B részben kifejtettek szerint.

B — *A munkavállaló fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlat*

33. A már említettek szerint a Bíróság tágan értelmezte az EK 39. cikk szerinti munkavállaló fogalmának személyi hatályát. Ebben az összefüggésben a közelmúltbeli Ninni-Orasche-ügyben [13] hozott ítélet összegzést tartalmazó rendelkezéseire utalok.

34. Először is a Bíróság a korábbi ítélkezési gyakorlatot idézi, miszerint a munkavállaló EK 39. cikk szerinti fogalma közösségi jelentéssel bír, és azt nem lehet megszorítóan értelmezni. A Bíróság a Lawrie-Blum-, Brown-, Bernini- és Meeusen-ügyekben hozott ítéletekre [14] hivatkozott. A fogalmat olyan objektív kritériumok szerint kell meghatározni, amelyek az érintett személy jogainak és kötelességeinek a figyelembevételével jellemzik a munkavállalásra irányuló jogviszonyt.

35. A munkaviszony alapvető jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt díjazás ellenében szolgáltatást nyújt (lásd a Lawrie-Blum-, Bettray- és Meeusen-ügyekben hozott ítéleteket) [15]. Amint azt a Bizottság írásbeli észrevételeiben helyesen hangsúlyozta, a Bíróság három kumulatív feltételt határozott meg: a tevékenység időtartamát, az alárendelt viszonyt és a díjazást.

36. E joggyakorlattal összefüggésben meg kell említeni, hogy az a körülmény, hogy a fizetett munkavégzés rövid időtartamú, önmagában nem zárja azt ki az EK 39. cikk hatálya alól. Ahhoz, hogy munkavállalónak minősüljön, az érintett személynek valós és tényleges tevékenységet kell végeznie, amely nem lehet olyan egyszerű tevékenység, amely kifejezetten csekély jelentőségű és kiegészítő jellegű. A Bíróság e megállapításokat a Levin- és a Meeusen-ügyekben hozott ítéleteiben [16] tette.

37. Annak vizsgálatakor, hogy valamely egyedi esetben valós és tényleges tevékenységről van-e szó, a kérdést előterjesztő bíróságnak objektív kritériumokon nyugvó

12 — A fenti 10. lábjegyzetben hivatkozott Bettray-ügyben hozott ítélet és a 196/87. sz. Steymann-ügyben 1988. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 6159. o.).

13 — A C-413/01. sz. Ninni-Orasche-ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13187. o.) 23. és azt követő pontjai.

14 — A C-66/85. sz. Lawrie-Blum-ügyben 1986. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 2121. o.) 16. pontja; a C-197/86. sz. Brown-ügyben 1988. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3205. o.) 21. pontja; a 9. lábjegyzetben hivatkozott Bernini-ügyben hozott ítélet 14. pontja, valamint a szintén a 9. lábjegyzetben hivatkozott Meeusen-ügyben hozott ítélet 13. pontja.

15 — A 14. lábjegyzetben idézett Lawrie-Blum-ügyben hozott ítélet 17. pontja; a 10. lábjegyzetben idézett Bettray-ügyben hozott ítélet 12. pontja, valamint a 9. lábjegyzetben idézett Meeusen-ügyben hozott ítélet 13. pontja.

16 — A C-53/81. sz. Levin-ügyben 1982. március 23-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1035. o.) 17. pontja, valamint a 9. lábjegyzetben idézett Meeusen-ügyben hozott ítélet 13. pontja.

alapokra kell helyezkednie, és átfogóan meg kell vizsgálnia az eset valamennyi olyan körülményét, amely hatást gyakorol az érintett tevékenységre és a munkaviszonyra.

38. A fent említett kumulatív feltételek közül ez különösen a harmadikra, nevezetesen a díjazásra irányítja a figyelmemet. Ez a feltétel a jelen ügy elemzése szempontjából különös jelentőséggel bír. A Lawrie-Blum- és a Bernini-ügyekben hozott ítéletekből [17] — amely ügyek szakmai képzésük keretében szakmai gyakorlaton részt vevő személyekkel kapcsolatosak — következik, hogy még azok a személyek is munkavállalónak minősülhetnek, akik kismértékű díjazásban részesülnek. A Bíróság nem követel meg kifejezetten olyan mértékű díjazást, amely lehetővé teszi az érintett személy részére, hogy önmagát teljes mértékben eltartsa. Megemlítem a Levin-ügyben hozott ítéletet [18], amelyben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a díjazás lehet alacsonyabb mértékű, mint „az érintett ágazatban biztosított kötelező minimális díjazás. Ebben a vonatkozásban nem lehet különbséget tenni azok között a személyek között, akik e tevékenységből származó jövedelmükből kívánnak megélni, és azok között, akik e jövedelmüket egyéb jövedelemmel kiegészítik, tekintet nélkül arra, hogy e kiegészítő jövedelmük valamilyen vagyonból vagy valamely velük élő családtagjuk munkavállalásából származik-e". Megjegyzem, hogy a Bíróság nem említette meg a jelen ügyben kialakult helyzetet, vagyis azt, amelyben az érintett személy szociális támogatással kívánja kiegészíteni a jövedelmét.

39. A Bíróság az érintett személy termelékenységével kapcsolatban is hasonlóképpen vélekedett. Még egy alacsony termelékenységgsägrä személy — például gyakornok — is minősülhet munkavállalónak. Azonban minden esetben feltétel, hogy a végzett tevékenységek ne legyenek olyan mértékben egyszerűek, hogy kifejezetten csekély jelentőségűnek és kiegészítő jellegűnek lehessen őket tekinteni. A Bíróság ennek eldöntését a tagállami bíróságokra hagyja.

40. Amint az a Bíróság elé terjesztett észrevételekből kitűnik, a jelen ügy körülményei hasonlatosak a Bettray-ügyben hozott ítélet [19] alapját képező körülményekhez. Ezen ítélet alapján a beavatkozó tagállamok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy M. Trojani — a Bettray-ügyhöz hasonlóan — nem minősülhet munkavállalónak, míg a Bizottság ezzel ellentétesen foglalt állást.

41. A Bettray-ügy a holland WSW szerinti munkavállalással foglalkozott. Amint az a Bíróság ítéletéből kitűnik, a hivatkozott törvény arra irányuló szabályokat tartalmaz, hogy munkavégzési képességük fenntartása, helyreállítása és fejlesztése céljából munkalehetőséget biztosítsanak olyan személyek részére, akik az állapotukból adódó körülmények miatt határozatlan időtartamig nem képesek arra, hogy rendes feltételek szerint munkát vállaljanak. Ennek eléréséhez olyan vállalkozásokat és munkavégzési szövetkezéseket hoz létre, amelyek kizárólagos célja az, hogy az érintett személyek részére lehetősé-

17 — A 14. lábjegyzetben idézett Lawrie-Blum-ügyben hozott ítélet 19-21. pontja, valamint a 9. sz. lábjegyzetben idézett Bernini-ügyben hozott ítélet 15. pontja.

18 — A 16. lábjegyzetben idézett ítélet 16. pontja.

19 — Hivatkozás a 10. lábjegyzetben.

get biztosítsanak arra, hogy munkavégzés címén fizetett tevékenységet gyakorolhassanak — olyan feltételek mellett, amelyek a lehető legteljesebb mértékig összeegyeztethetőek a rendes feltételek szerinti fizetett munkaviszonyra vonatkozó jogszabályokkal és gyakorlattal.[20]

42. A Bíróság szerint az a tény, hogy az alkalmazott személyek termelékenysége alacsony, és fizetésüket nagyrészt közpénzből folyósított támogatás fedezi, nem bír jelentőséggel. Az a döntő, hogy a „szociális foglalkoztatási törvény szerint végzett munka nem tekinthető valós és tényleges gazdasági tevékenységnek, ha az pusztán az érintett személy átképzésének vagy beilleszkedésének eszközét képezi [...]. A kérdéses munkahelyek azoknak a személyeknek vannak fenntartva, akik az állapotukból adódó körülmények miatt nem képesek arra, hogy rendes feltételekkel munkát vállaljanak". Ezenkívül a Bíróság annak a ténynek is jelentőséget tulajdonított, hogy az érintett személy nem azon képessége alapján került kiválasztásra, hogy bizonyos tevékenységet el tud végezni. Az érintett személy fizikai és mentális képességeihez igazított munkát végzett a — kifejezetten szociális célból létrehozott — vállalkozásokban vagy munkavégzési szövetkezésekben.[21]

43. Számomra hasznosnak tűnik a fent hivatkozott Bettray-ügy és a Steymann-ügy[22] tényállásának alapját képező körülmények összehasonlítása. Udo Steymann a Bhagwan-közösség tagja volt, és e közösség javára, a közösség kereskedelmi tevékenységével kapcsolatosan végzett munkát. A közösség tagjaitól elvárják a közösség javára történő munkavégzést; legalábbis nagyon ritka az, hogy valamelyik tag kivonja magát az ilyen munkavégzés alól. A Bhagwan-közösség biztosítja tagjai anyagi szükségleteit — ideértve a zsebpénzt is —, függetlenül az általuk végzett munka természetétől és mértékétől.

44. A Bíróság azzal a megállapítással kezdte érvelését, hogy egy valláson vagy más filozófiai alapon nyugvó közösségben való részvétel annyiban tartozik a közösségi jog hatálya alá, amennyiben az az EK 2. cikk szerinti gazdasági tevékenységnek tekinthető. A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Bhagwan-közösség tagjai — például U. Steymann — még akkor is a munkavállaló fogalmának hatálya alá tartoznak, ha azok a szolgáltatások, amelyekben e személyek részesülnek, csak közvetetten kapcsolódnak a ténylegesen elvégzett munkához. Én még nagyobb jelentőséget tulajdonítok annak, hogy a Bíróság nem vette figyelembe, hogy a viszony ténylegesen alárendelt viszony volte, más szóval azt, hogy U. Steymannt terhelte-e olyan kötelezettség, hogy bizonyos, a közösség által meghatározott tevékenységeket végezzen.

20 — Lásd a 10. lábjegyzetben idézett Bettray-ügyben hozott ítélet 5. pontját. Időközben a WSW-t jelentősen módosították.

21 — Lásd e tekintetben a Bettray-ügy részletesebb ismertetését a C-1/97. sz. Birden-ügyben 1998. november 26-án hozott ítélet (EBHT 1998. I-7747. o.) 30. pontjában.

22 — Hivatkozás a 12. lábjegyzetben, lásd különösen az ítélet 11. pontját.

45. Ezek után mi a döntő különbség tehát a Bettray-ügy és a Steymann-ügy között? A 35. pontban említett három feltétel mellett a Bíróság a tevékenység gazdasági jellegét is vizsgálta. E vonatkozásban a Steymann-ügyben hozott ítélet világos. Mindazonáltal fel kell tenni azt a kérdést, hogy vajon a WSW kedvezményezettjei által végzett tevékenység nem gazdasági jellegű-e? Úgy tűnik, hogy a Bíróság a WSW-t csak olyan eszköznek tekintette, amely elősegíti a hátrányos helyzetben lévő személyek beilleszkedését, és nem egy — bevallottan támogatott, de mégis valós — munkavállalási formának, amely piacképes áruk előállítását eredményezi.

46. A fentiekben összegzett — a munkavállaló fogalmát nagyon tágan értelmező — ítélkezési gyakorlat tanulságait figyelembe a Bettray-ügyben hozott ítéletet saját egyedi összefüggésében kell vizsgálni, amelyen belül a WSW beilleszkedést elősegítő célkitűzése a meghatározó jelentőségű. A Bettray-ügyben a Bíróság a következők szerint hangsúlyozta következtetéseinek korlátozott érvényét: „a következtetés csak az ügy különleges jellegével magyarázható, és nem tükrözi az ítélkezési gyakorlatnak a [munkavállaló] fogalommal kapcsolatos általános közösségi jogi irányát"[23].

23 — A 21. lábjegyzetben idézett Birden-ügyben hozott ítélet 31. pontja.

C — *A tulajdonképpeni válasz*

47. Ez az ügy példa arra, amit a fentiekben heterogén valóságként írtam le. M. Trojani meghatározott munkát végez az Üdvhadsereg részére, és megállapítást nyert, hogy e munka közvetlen összefüggésben van azzal, hogy az Üdvhadsereg szociális szállójában ingyenes szállást és élelmezést kap, illetve hogy amit kap, nem elégséges valamennyi szükségletének kielégítéséhez. M. Trojani ezért kiegészítő támogatást kér, amely biztosítaná számára a létfenntartás minimális szintjét.

48. Amint az az előzőekből kitűnik, a Bíróság a munkavállaló fogalmát tágan értelmezi, így még az a személy is munkavállalónak minősülhet, aki alacsony termelékenységi szint jű, alacsony díjazású, egyszerű tevékenységet végez. A munkaviszony három elem megléte szükséges: a tevékenység időtartama, az alárendelt viszony és a díjazás szüksiges.

49. Feltételezve azt, hogy a M. Trojani által az Üdvhadsereg részére végzett munka kielégíti e három feltételt, a Bíróság alapvetően a következő kérdéssel szembesül: M. Trojani migráns munkavállalónak minősül-e abban a különleges társadalmi összefüggésben, amelyben a munkáját végzi? A

beavatkozó tagállamok nemleges[24], az alapeljárás felperese és a Bizottság pedig igenlő álláspontra helyezkedett.

50. Jómagam a tagállamok álláspontját osztom. Valójában miről is van szó a jelen ügyben?

51. M. Trojani, aki francia állampolgár, Brüsszelbe megy, ahol az Üdvhadsereg befogadja. M. Trojani nem rendelkezik szállással, és nyilvánvalóan kielégíti a befogadáshoz szükséges követelményeket. Az Üdvhadsereg olyan vallásos közösség, amely a rászoruló emberek segítésében látja feladatát. Az Üdvhadsereg elvárja az általa befogadottaktól, hogy — amennyiben képesek rá — bizonyos munkát végezzenek. Ezek a munkák nemcsak az elszállásolás ellenértékének tekintendők (valamint olyan eszköznek, amely lehetővé teszi az Üdvhadsereg és annak szociális szállói számára a költséghatékony működést), hanem a rászoruló személy társadalmi újrabeilleszkedését segítő lépésnek is.

52. A nemzeti jog szerint az illetékes belga hatóságok által támogatott szociális szállóknak — ideértve az Üdvhadsereg által üzemeltetett szociális szállókat is — feladatuk azoknak a személyeknek a befogadása, akik családi, társadalmi vagy anyagi helyzetük miatt veszélyeztetettek, és ebből következően nem képesek önállóan megélni.[25] Ezeket az embereket azért fogadják be, hogy előmozdítsák önállóságukat, fizikai jólétüket és társadalmi újrabeilleszkedésüket.

53. Amint azt a francia kormány helyesen hangsúlyozta, a M. Trojani és az Üdvhadsereg közötti viszony központi jellemzője a szociális szállóbeli elhelyezés, nem pedig az elvégzett munka. A munka — egyebek mellett — a szociális szálló takarításából áll, és egyszerűen a szállás biztosításával együtt járó kötelezettség, amely például az ifjúsági szállásokon szokásosan végzett házimunkához[26] hasonlítható. M. Trojani nem kért munkát az Üdvhadseregtől, és az Üdvhadsereg nem választotta ki őt személyes képességei alapján valamely meghatározott munka elvégzésére. Ebben a vonatkozásban szembetűnő a Bettray-üggyel való hasonlatosság.[27] M. Trojani nem lépett az Üdvhadsereg szolgálatába.

54. E körülmények között egyáltalán nem vonható le az a következtetés, hogy M. Trojanit munkavállalónak és így az Üdvhadsereget munkáltatónak kellene tekinteni. Valójában ez nem lenne kívánatos,

24 — Az Egyesült Királyság kormánya egyébként úgy véli, hogy itt ténybeli kérdésről van szó, amelyet magának a kérdést előterjesztő bíróságnak kellene megválaszolnia.

25 — A Commission communautaire française-ról szóló, 1999. május 27-i rendelet 2. cikke (*Moniteur Belge* 1999. június 18.).

26 — Az ifjúsági szállások példáját azért idézem, mert (amint az az ügy irataiból kitűnik) Trojani a Jacques Brelről elnevezett ifjúsági szálláson lakott Brüsszelben, mielőtt az Üdvhadsereg befogadta volna.

27 — Lásd különösen a fenti 42. pontot.

figyelembe véve azokat a (gyakran a nemzeti jogban is szereplő) követelményeket, amelyek a munkavégzésre irányuló szerződéssel járnak együtt. Itt például a minimálbér fizetésének vagy a döntéshozatalban való munkavállalói részvétel követelményére gondolok.

55. Mindezen túl a Bíróság a Bettray-ügyben hozott ítéletében már bizonyos megszorításokat tett a munkavállaló fogalmának a nem gazdasági tevékenységek esetében történő alkalmazására nézve. A hivatkozott ítélet olyan munkavégzésre vonatkozott, amelynek célja az érintett személy társadalmi beilleszkedése volt. E munka eredményét viszont a piacon értékesítették. Mint az már korábban elhangzott, a Bíróság hangsúlyozta, hogy az ítélet kizárólag az ügy különös jellemzőinek figyelembevételével magyarázható. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy nem lehet a Bettray-ügyben levont következtetéshez hasonló következtetésre jutni egy másik, például a jelen ügyben, amelyben a tevékenységek gazdasági vonatkozásai még kisebb jelentőségűek, mint a Bettray-ügyben.

56. Mindez elvezet a kérdést előterjesztő bíróság első kérdésére vonatkozó véleményemhez. Abban az esetben, ha a M. Trojani által az Üdvhadsereg részére végzett munka kielégítené azt a három feltételt, amelyet a Bíróság a munkaviszony fennállásának megállapításához előírt, álláspontom szerint a jelen ügy atipikus körülményei között nem lehet megállapítani a teljes értékű munkaviszony fennállását. A M. Trojani és az Üdvhadsereg között fennálló viszony alapvetően a szállás biztosításán és nem a munkavégzésen alapul. Mindezen túlmenően fontosnak tartom, hogy a végzett tevékenység nem — vagy legfeljebb csak másodlagosan — tekinthető gazdasági jellegűnek, pedig az EK 39. cikk alkalmazásának egyik feltétele épp a tevékenység gazdasági természete. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy M. Trojani nem minősül az EK 39. cikk szerinti munkavállalónak.

57. Mindehhez a következesök társnak. Számomra nem nyilvánvaló, hogy teljesül-e a munkaviszony harmadik feltétele, vagyis az, hogy a munkát ellenszolgáltatás fejében végzik. E kérdés vonatkozásában ismét a francia kormány észrevételeire hivatkozom, amely kormány álláspontja szerint nem az Üdvhadsereg által biztosított szállást kell az elvégzett munka természetben nyújtott ellenszolgáltatásának tekinteni, hanem maga a munka tekintendő a szállás ellenszolgáltatásának.

58. Ez az álláspont számomra is helyesnek tűnik. M. Trojani részére valamilyen szolgáltatást biztosítottak. Az a munka, amit ő végez, e szolgáltatás ellenszolgáltatása. Tehát szó nincs ellenszolgáltatás fejében végzett munkáról.

59. Ellenvetésként fel lehetne hozni, hogy M. Trojani (alacsony mértékű) pénzbeli ellenszolgáltatást kap heti 25 eurónyi zseb-

pénz formájában. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint[28] az ellenszolgáltatás összegének nem kell elegendőnek lennie ahhoz, hogy biztosítsa a munkavállaló valamennyi szükségletét. Így például a Bíróság elismerte, hogy az alacsony fizetéssel rendelkező gyakornokot — mint munkavállalót — feltétel nélkül megilleti a tartózkodási jog.

60. Nem tartom kizártnak, hogy a heti 25 eurónyi zsebpénz a természetbeni támogatásokkal együtt elegendő lehet a munkaviszony fennállásának bizonyításához. Mindazonáltal álláspontom szerint a zsebpénz nem az elvégzett munka díjazása, hanem az Üdvhadsereg által nyújtott szolgáltatás része. A zsebpénz az Üdvhadsereg szociális küldetésének része, és az a célja, hogy lehetővé tegye a szociális szálló lakója számára, hogy a nap egy részét ténylegesen a szállón kívül töltse.

61. Az ügy általam ismert tényleges körülményei alapján úgy vélem, hogy M. Trojani nem alapíthatja a Belga Királyságban való tartózkodási jogát az EK 39. cikk szerinti munkavállalói jogállására.

28 — Lásd a fenti 38. pontot.

III — A második kérdés

62. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdésének megválaszolásához szükséges az uniós polgárok EK 18. cikkben megfogalmazott azon — alapvető — jogának értelmezése, hogy a tagállamok területén tartózkodhassanak, az EK-Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel. A Baumbast és R ügyben hozott ítélet[29] eredményeként e korlátozásoknak és feltételeknek a tagállamok által történő alkalmazása bírói ellenőrzés és különösen az arányosság alapelvének ellenőrzése mellett történhet.

63. Mint már elhangzott, a 90/364 irányelv felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az elegendő anyagi fedezettel nem rendelkező uniós polgároktól megtagadják a tartózkodási jog biztosítását. Így az irányelv rendelkezései a tartózkodás EK 18. cikk szerinti jogának az EK-Szerződés vagy az annak végrehajtására elfogadott intézkedések által meghatározott korlátozását képezik. A jelen ügybe beavatkozó összes tagállam arra az álláspontra helyezkedik, hogy M. Trojani nem alapíthatja az EK 18. cikkre azt a jogot, hogy Belgiumban tartózkodjék. M. Trojani — hozzátehetném: természetesen — az ellenkező álláspontot képviseli, és különösen azt hangsúlyozza, hogy a tartózkodási jog korlátozását megszorítóan kell értelmezni.

29 — Hivatkozás a 4. lábjegyzetben; az ítélet 86. és azt követő pontjai.

64. A Bizottság másképpen érvel: azt állítja, hogy a 90/364 irányelv rendelkezései a tartózkodáshoz való jog korlátozását képezik, de nem korlátozzák az EK 18. cikk által szintén elismert azon jogot, hogy az uniós polgár valamely másik tagállamba utazzék. A Bizottság fenntartja, hogy az irányelv csak attól az időponttól alkalmazandó, amikor valaki tartózkodási engedélyért folyamodik. Az uniós polgároknak hat hónap áll rendelkezésükre, hogy tartózkodási engedélyért folyamodjanak. A Bizottság e hat hónapos időtartamot az Antonissen-ügyben hozott ítéletből [30] vezeti le, amelyben a Bíróság hat hónapos ésszerű időtartamot biztosított a valamely másik tagállamban történő munkakeresésre. A polgárok ezen időtartam alatt akkor is hivatkozhatnak az EK 39. cikkre, ha közben ténylegesen nem végeznek munkát.

65. Az alapkérdés elemzése előtt megvizsgálom a Bizottság gondolatmenetét. A Bizottság következetes, amennyiben azt állítja, hogy az az uniós polgár, aki a tagállamok területén utazik, nem tartozik a 90/364 irányelven alapuló korlátozások hatálya alá. Nyilvánvaló, hogy egy olyan európai térségben, ahol a belső határellenőrzések megszűntek, az utazók számára nem írható elő, hogy megfelelő anyagi fedezettel rendelkezzenek. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy az Antonissen-ügyben hozott ítélet analógiájára ésszerű időtartamot kellene bevezetni. A munkavállalók szabad mozgásának összefüggésében egy személynek bizonyos időtartamra van szüksége ahhoz, hogy munkát keressen. Ezen időtartam biztosítása előmozdítja a munkavállalók szabad mozgását. A nem gazdasági migráns esetében azonban milyen célt szolgálna ez az időtartam? Ez utóbbinak nem kell sem munkát, sem mást keresnie. Végezetül megjegyzem, hogy az általam ismert tények szerint M. Trojani rendelkezik tartózkodási engedéllyel. A Bizottság indítványa tehát már pusztán ezen okból is irreleváns az alapeljárás szempontjából.

66. Ez elvezet a válaszhoz, amely két pontból áll. Először is azt kell eldönteni, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdésének második rendelkezésében említett korlátozások és feltételek valamelyike alkalmazandó-e a jelen körülmények között. Másodszor: e korlátozás vagy feltétel alkalmazásának összhangban kell lennie az arányosság elvével.

67. Az első pontot illetően nincs helye kétségnek. M. Trojani nem rendelkezik elegendő anyagi fedezettel ahhoz, hogy gondoskodni tudjon magáról. Pontosan ez az oka annak, hogy a „minimexért" folyamodik a belga hatóságokhoz. M. Trojani tehát a 90/364 irányelv 1. cikkének (1) bekezdésében foglalt korlátozás hatálya alá tartozik. Megemlítem továbbá az 1. cikk (1) bekezdésének második albekezdését is, amely előírja, hogy az anyagi fedezet akkor minősül elegendőnek, ha meghaladja azt a szintet, amely alatt a fogadó állam — a kérelmező személyes körülményeit is figyelembe véve — szociális támogatást nyújthat az állampolgárainak.

30 — A C-292/89. sz. ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1991. I-745. o.) 21. pontja.

68. A második pont az arányossággal foglalkozik. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az arányosság elvének történő megfelelés azt jelenti, hogy a releváns nemzeti rendelkezéseknek megfelelőnek és szükségesnek kell lenniük a kívánt cél eléréséhez.[31] Röviden: a tartózkodás jogát korlátozó nemzeti intézkedések nem jelenthetik az e jog gyakorlásába történő aránytalan beavatkozást. A Baumbast és R ügyben hozott ítéletében[32] a Bíróság azt állapította meg, hogy a tartózkodási jog korlátozása aránytalan beavatkozást eredményezett a tartózkodási jog gyakorlásába; az ügy részleteinek ismertetése nélkül alapvetően azért, mert Baumbast — bár betű szerint nem teljesítette a 90/364 irányelv 1. cikkében foglalt valamennyi feltételt — valószínűleg nem vált volna teherré a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszere számára.

69. Röviden: az uniós polgárok számára biztosított tartózkodási jog alapjogi természetét figyelembe véve aránytalan lenne az, ha valamely tagállam formális okokból korlátozná e jogot, anélkül hogy tényleges kényszerítő nemzeti érdekre tudna hivatkozni.

70. Milyen következményekkel jár mindez a jelen ügy vonatkozásában? Világos, hogy M. Trojani nem képes önmagát eltartani, hiszen Belgiumban szociális támogatásért folyamodik. A tartózkodási jog megtagadása nem aránytalan, mivel a 90/364 irányelvben szereplő korlátozások és feltételek kifejezetten olyan, M. Trojanihoz hasonló személyek helyzetének szabályozására irányulnak, akik — legalábbis jövedelmük jelentős része tekintetében — a fogadó tagállam által nyújtott szociális támogatástól függenek. A közösségi jog abból az elvből indul ki, hogy a szociális támogatásoktól függő személyeket saját tagállamukban kell ellátni.

71. Egyik utolsó vonatkozó kérdés az, hogy az a mód, ahogy a belga hatóságok M. Trojanival bántak, megvalósítja-e az állampolgárság szerinti tiltott megkülönböztetést. Erre a kérdésre a Bizottság hivatkozik azzal összefüggésben, hogy M. Trojanitól megtagadták a „minimexet", holott a nemzeti jog szerint egy belga állampolgárnak ugyanilyen helyzetben járna e támogatás.

72. Az egyenlőtlen bánásmódra vonatkozó ezen indítvánnyal kapcsolatban álláspontom a következő. Először is megjegyzem, hogy ez az érvelés nem M. Trojani Belgium területén való tartózkodása engedélyezésére, hanem a támogatásnyújtás megtagadására vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra utalt kérdések azonban nem erre a pontra vonatkoznak. Mindazonáltal úgy vélem, hogy nem árt néhány megjegyzést tenni a témával kapcsolatban, tekintettel arra, hogy az mekkora figyelmet kapott az eljárás során.

31 — Az EK 18. cikkével összefüggésben lásd a 4. lábjegyzetben idézett Baumbast és R ügyben hozott ítélet 91. pontját.

32 — A 4. lábjegyzetben idézett ítélet 92. pontja.

73. Az állampolgárság alapján történő tiltott megkülönböztetés megvalósulása az uniós polgár tartózkodási jog szerinti jogállásától függ. Amennyiben az uniós polgár a közösségi jogból származtatja tartózkodási jogát, a közösségi jog hatálya alá tartozik, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvéből következően nem kezelhető megkülönböztetetten, ha szociális támogatásért folyamodik. Ez volt a helyzet a Grzelczyk-ügyben [33], amely szintén a minimexhez kapcsolódott. A hátrányos megkülönböztetés lehetősége azonban akkor is fennáll, ha a tartózkodási engedélyt tisztán a nemzeti jog alapján tagadják meg, mint ahogyan az M. Trojani esetében történt. Ez lehetett volna a helyzet abban az esetben, ha M. Trojani határozatlan időtartamra szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezett volna. M. Trojani jogállása a tartózkodási jog szempontjából ebben az esetben hasonló lett volna egy belga állampolgáréhoz, és a támogatásnyújtás megtagadása nem a tartózkodási jog szempontja szerinti jogállás alapján, hanem az állampolgárság alapján történő különbségtétel következménye lett volna. Mindazonáltal a jelen esetben ilyen engedélyt nem adtak ki.

74. Amennyiben azonban — amint az az ügyiratok szerint a jelen esetben történt — ideiglenes tartózkodási engedély került kiadásra, és — a Kaba II ügyben hozott ítélet [34] szavaival élve — az érintett uniós polgár nem rendelkezik feltétel nélküli tartózkodási joggal, ez a polgár nem követelhet szociális ellátást a fogadó államtól, még a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alapján sem. E polgár tartózkodási joga nem minden vonatkozásban hasonló az olyan személy által élvezett tartózkodási joghoz, aki a Belga Királyság joga szerint tartózkodik és telepedett le e tagállamban. [35]

75. A fentiek alapján úgy vélem, hogy az alapeljárás körülményei között nem merülhet fel a közösségi jog által tiltott, állampolgárság alapján történő megkülönböztetés kérdése.

76. Mindez elvezet ahhoz a végkövetkeztetéshez, hogy a közösségi jog jelenlegi állása szerint egy tagállam jogosult megtagadni a tartózkodási jogot attól az uniós polgártól, aki M. Trojanihoz hasonló helyzetben van. Az ilyen uniós polgárt az EK 18. cikk alapján nem illeti meg a tartózkodási jog, ha és amennyiben nem rendelkezik a létfenntartásához szükséges anyagi fedezettel.

33 — Hivatkozás a 2. lábjegyzetben.

34 — A C-466/00. sz. Kaba-ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2219. o.) 46. pontja.

35 — A 34. lábjegyzetben idézett Kaba II ügyben hozott ítélet 49. pontja.

IV — Végkövetkeztetések

77. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunal du travail de Bruxelles által feltett kérdéseket a következők szerint válaszolja meg:

Első kérdés: Az az uniós polgár, aki nem rendelkezik elegendő anyagi fedezettel, és egy szociális szállón él olyan tagállamban, amelynek nem állampolgára, és aki ebben az összefüggésben kb. heti 30 órában munkát végez a szociális szálló részére, amely ellenében a szállóbeli megélhetését fedező természetbeni juttatásban, valamint csekély összegű zsebpénzben részesül, nem alapíthatja tartózkodási jogát az EK 39. cikk szerinti munkavállalói jogállására.

Második kérdés: Az első kérdésre adott válaszban leírt tényállás körülményei között az uniós polgárt az EK 18. cikk alapján sem illeti meg a tartózkodási jog, ha és amennyiben nem rendelkezik a létfenntartásához szükséges anyagi fedezettel.