

**C-151/24. sz. [Luevi]<sup>i</sup> ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. február 27.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Corte costituzionale (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2024. február 27.

**Felperes:**

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

**Alperes:**

V. M.

**Az alapeljárás tárgya**

A Corte di cassazione (semmtörvényszék, Olaszország) kezdeményezésére a Corte costituzionalénálé (alkotmánybíróság, Olaszország) előtt indított alkotmányossági vizsgálati eljárás, amelynek tárgyát az olasz jog – a Corte di cassazione (semmtörvényszék) által az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmazandó – egyes rendelkezéseinek alkotmányosságára vonatkozó kérdések képezik. E rendelkezések a szociális segély harmadik országbeli állampolgárok számára történő nyújtását konkrétan a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyéhez és legalább tíz éven át az ország területén történő folyamatosan jogszerű tartózkodás igazolásához kötik. Az érdekelt fél – az alapeljárás alperese – viszont kizárólag családi okokból kiadott uniós tartózkodási engedéllyel rendelkezik, ezért az INPS (országos társadalombiztosítási intézet, Olaszország) megtagadta tőle a szociális segély nyújtását.

<sup>i</sup> A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

## **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) a fent leírt körülmények között az EUMSZ 267. cikk második bekezdése alapján a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszti a Bíróság elé, mivel az alkotmányossági kérdések megválaszolásához az uniós jog releváns rendelkezéseinek, különösen a 2011/98 irányelv 12. cikkének értelmezése szükséges.

## **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

Úgy kell-e értelmezni a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontját, amely konkretizálja az Európai Unió Alapjogi Chartája 34. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt, a szociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférés jogát, hogy annak hatálya alá tartozik a legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) (a kötelező és kiegészítő nyugdíjrendszer reformjáról szóló, 1995. augusztus 8-i 335. sz. törvény) 3. cikkének 6. bekezdése értelmében vett szociális segélyhez hasonló ellátás, ezért ellentétes-e az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével rendelkező külföldieknek már megadott, fent említett ellátást nem terjeszti ki az irányelv értelmében összevont engedéllyel rendelkező külföldiekre?

## **A hivatkozott uniós jog és ítélkezési gyakorlat**

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) szociális biztonsági ellátásokra való jogosultságra vonatkozó 34. cikke

A harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2011/98 irányelv): a 12. cikk (1) bekezdésének – a 3. cikk b) és c) pontja, valamint a (2), (19) és (20) preambulumbekkezdés tükrében értelmezett – e) pontja

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 883/2004 rendelet): 3., 4. és 70. cikk, valamint X. melléklet

A 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 1231/2010 rendelet): 1. cikk

A Bíróság 2021. szeptember 2-i INPS (Az összevont engedéllyel rendelkező személyeknek járó szülési és anyasági támogatások) ítélete, C-350/20, EU:C:2021:659; 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélete, C-709/20, EU:C:2021:602; 2015. szeptember 15-i Alimanovic ítélete, 29967/14, EU:C:2015:597; 2016. február 25-i García-Nieto és társai ítélete, C-299/14, EU:C:2016:114; 2014. november 11-i Dano és társai ítélete, C-333/13, EU:C:2014:2358; 2004. április 29-i Skalka ítélete, C-160/02, EU:C:2004:269; 1991. június 20-i Newton ítélete, C-356/89, EU:C:1991:265; 1978. október 12-i Belbouab ítélete, 10/78, EU:C:1978:181

### **A hivatkozott nemzeti jog és ítélkezési gyakorlat**

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (a kötelező és kiegészítő nyugdíjrendszer reformjáról szóló, 1995. augusztus 8-i 335. sz. törvény; a továbbiakban: 335/1995. sz. törvény): a 3. cikk 6. bekezdése, amely a jövedelem hiányában vagy a szociális segély maximális összegénél alacsonyabb jövedelem okán anyagilag hátrányos helyzetű és idős koruk miatt csökkent munkaképességű, 67 évesnél idősebb személyeknek az állam által (az országos társadalombiztosítási intézeten, az alapügy felperesén keresztül) kérelemre folyósított szociális segélyt szabályozza. E segélyt a jogosult attól függetlenül kapja, hogy munkavállaló volt-e, és az tisztán segítségnyújtási jellegű (amint azt a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) az 137/2021. sz. határozatában egyértelművé tette).

Ahhoz, hogy szociális segélyben részesüljön, a kérelmezőnek:

- ha olasz állampolgár (vagy valamely uniós tagállam állampolgára), Olaszországban állandó lakóhellyel kell rendelkeznie;

- ha harmadik (EU-n kívüli) országbeli állampolgár,

a) a 2003/109/EK irányelv átültetése céljából módosított decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (a beutazásról és a külföldiek jogállásáról szóló rendelkezések egységes szerkezetbe foglalt szövegét magában foglaló, 1998. július 25-i 286. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 9. cikke szerinti huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével (korábban tartózkodási kártya) kell rendelkeznie. Ezt a követelményt a legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)” (az éves és többéves állami költségvetés elkészítésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2000. december 23-i 388. sz. törvény [2001. évi

költségvetési törvény]; a továbbiakban: 388/2000. sz. törvény) 80. cikkének 19. bekezdése írta elő;

b) ezt megelőzően legalább tíz éven át folyamatosan jogszerűen kell tartózkodnia az ország területén. Ezt a követelményt a módosításokkal a legge 6 agosto 2008, n. 133 (2008. augusztus 6-i 133. sz. törvény) révén törvénnyé alakított, decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (a gazdasági fejlődésre, az egyszerűsítésre, a versenyképességre, a közpénzügyek stabilitására, valamint az egyenlő közteherviselésre vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló, 2008. június 25-i 112. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a továbbiakban: 112/2008. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 20. cikkének 10. bekezdése írta elő.

Costituzione della Repubblica italiana (az Olasz Köztársaság alkotmánya): 3. cikk (az egyenlőség elve), 38. cikk (minden állampolgár szociális segítségnyújtáshoz való joga) és 117. cikk (a jogalkotói hatalom gyakorlása során az uniós jogból és a nemzetközi kötelezettségekből eredő alkotmányos korlátok)

### **Az alapeljárás rövid ismertetése és a felek lényeges érvei**

- 1 V. M. – aki harmadik ország állampolgára (harmadik országbeli állampolgár), és kizárólag családi okokból kiállított EU tartózkodási engedéllyel rendelkezik, de nem rendelkezik a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével – a 335/1995. sz. törvény 3. cikkének 6. bekezdése szerinti szociális segélyt igényelt az országos társadalombiztosítási intézettől. Az országos társadalombiztosítási intézet megtagadta a segély nyújtását.
- 2 Az elsőfokú bíróság helybenhagyta a segély megtagadását; a másodfokon eljáró bíróság viszont helyt adott V. M. kérelmének, mivel úgy ítélte meg, hogy e segély nyújtása szempontjából a (112/2008. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének 10. bekezdésében előírt,) az ország területén legalább tíz évig tartó állandó tartózkodásra vonatkozó feltétel hallgatólagosan eltörölte (a 388/2000. sz. törvény 80. cikkének 19. pontjában előírt,) a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével való rendelkezés feltételét.
- 3 Az országos társadalombiztosítási intézet ezen ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Corte di Cassazione (semmitőszék) elé.
- 4 Az országos társadalombiztosítási intézet a felülvizsgálati kérelmének alátámasztása céljából először is emlékeztetett a Corte di cassazione (semmitőszék) ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a fent említett mindkét feltételnek teljesülnie kell, mivel az egyik nem helyettesíti a másikat, hanem kiegészíti azt.
- 5 Ezenkívül az országos társadalombiztosítási intézet megjegyezte, hogy az alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatban már megerősítést nyert a 388/2000. sz.

törvény 80. cikke 19. bekezdésének alkotmányossága, és elismerte, hogy előfordulhat, hogy a jogalkotó a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállására vonatkozóan az uniós jog által megengedett korlátok között bizonyos segítségnyújtási szolgáltatásokat kizárólag olyan állampolgárok és velük egy tekintet alá vett, Olaszországban tartózkodó személyek számára tart fenn, akik különösen társadalmi és gazdasági szempontból a területen történő tartós és aktív beilleszkedést igazolnak (a Corte costituzionale [alkotmánybíróság] 50/2019. sz. határozata).

- 6 Az országos társadalombiztosítási intézet végül emlékeztetett az uniós ítélkezési gyakorlatra, konkrétan a 2014. november 14-i Dano és társai ítéletre (C-333/13), amely szerint a 883/2004/EK rendelet 70. cikkének (4) bekezdése értelmében a „különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásoknak” minősülő ellátásokat (mint amilyen a szóban forgó szociális segély is) kizárólag abban a tagállamban nyújtják, az ilyen tagállam jogszabályainak megfelelően, amelyben az érintett személy lakóhellyel rendelkezik, következésképpen – annak elkerülése érdekében, hogy a más tagállamok állampolgárai indokolatlan terhet jelentsenek a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszere számára – „semmi akadálya, hogy az ilyen ellátások gazdaságilag nem aktív uniós polgároknak történő nyújtása ahhoz a követelményhez legyen kötve, hogy az érintett személyek teljesítsék a fogadó tagállam területén való tartózkodás jogával a 2004/38 irányelv alapján történő rendelkezéséhez előírt feltételeket.” Ebben az értelemben az országos társadalombiztosítási intézet a 2015. szeptember 15-i Alimanovic ítéletre (C-67/14) és a 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítéletre (C-709/20) is emlékeztet.
- 7 Az országos társadalombiztosítási intézet szerint végeredményben – a szegénység kockázatának ellensúlyozását célzó szociális ellátásoknak az uniós tagállamok állampolgárainak huzamos tartózkodási engedéllyel nem rendelkező családtagjai esetében történő korlátozását elismerő uniós jogra és ítélkezési gyakorlatra tekintettel – ellentmondásos lenne ezen ellátásokhoz való feltétlen hozzáférést elismerni az alperes V. M.-hez hasonló harmadik országbeli (EU-n kívüli) munkavállalók családtagjai számára.
- 8 Az alperes V. M. a maga részéről azt rámutat arra, hogy a 388/2000. sz. törvény 80. cikkének 19. bekezdése – azzal, hogy a szociális segély nyújtását a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével való rendelkezéshez köti – ellentétes a 2011/98/EU irányelvvvel.
- 9 A Bíróság konkrétan a 2021. szeptember 2-i INPS (Az összevont engedéllyel rendelkező személyeknek járó szülési és anyasági támogatások) ítéletében az olasz Corte costituzionale (alkotmánybíróság) által az anyasági támogatással kapcsolatban előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés alapján megállapította, hogy a 2011/98/EU irányelv 12. cikkének (1) bekezdése egyaránt alkalmazandó az olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akiknek tartózkodását valamely tagállamban munkavállalás céljából engedélyezték, és az olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akiknek tartózkodását valamely tagállamban

munkavállalástól eltérő célra engedélyezték, akik munkát vállalhatnak, és akik a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló, 2002. június 13-i 1030/2002/EK tanácsi rendelettel összhangban tartózkodási engedéllyel rendelkeznek. A Bíróság azt is megállapította, hogy az egyenlő bánásmód említett irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjában kifejezett elve vonatkozik a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott szociális biztonsági ágazatokba tartozó ellátásokra.

- 10 V. M. e tekintetben vitatja az országos társadalombiztosítási azon állításait, amelyek szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás közötti különbségtételt előfeltételeznek, és megjegyzi, hogy e különbségtétel az említett – különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra is kiterjedő – rendelet hatályának meghatározása szempontjából nem releváns. Ezenkívül a szociális segélynek az országos társadalombiztosítási intézet által előírányzott, a szegénység támogatására irányuló intézkedésként való minősítése ellentétes az elismeréséhez előírt életkori feltétellel (67 év), amely ezen ellátás inkább a 883/2004/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti öregségi ellátásnak minősítését eredményezi.
- 11 A Corte di cassazione (semmitőszék) e jogvita keretében úgy ítélte meg, hogy bár a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) a 2019. évi 50. sz. határozatában már megvizsgálta a 388/2000. sz. törvény 80. cikke 19. bekezdésének az alkotmány 3. cikkével (az egyenlőség elve) való állítólagos összeegyeztethetlenségét, és e rendelkezést jogszerűnek nyilvánította, ismét kétely vetődik fel e cikk alkotmányosságát illetően abban a részében, amelyben az megtagadja a szociális segélyt a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével nem rendelkező harmadik országbeli (EU-n kívüli) állampolgártól. Ennek az az oka, hogy a Bíróság eközben a fent hivatkozott 2021. szeptember 2-i INPS (Az összevont engedéllyel rendelkező személyeknek járó szülési és anyasági támogatások) ítéletében (C-350/20) egyértelművé tette, hogy az egyenlő bánásmód elve a 883/2004/EK rendelet szerinti ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében nem kizárólag az összevont munkavállalási engedéllyel rendelkező személyekre, hanem azokra a tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre is vonatkozik, akiknek tartózkodását nem munkavállalás céljából engedélyezték, de jogosultak arra, hogy a fogadó tagállamban munkát vállaljanak. A Corte di cassazione (semmitőszék) e tekintetben úgy ítéli meg, hogy a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő, a 883/2004/EK rendeletre való utalás nem korlátozódhat kizárólag az említett rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott ágazatokra, hanem az említett rendelet 70. cikkére és X. mellékletére történő utalás révén a rendelet (3) bekezdésében említett ellátásokra is vonatkozik, amelyek között az olasz szociális segély is szerepel.
- 12 A Corte di cassazione (semmitőszék) ezért – az alkotmány 3. cikkére, 11. cikkére, 38. cikkének első bekezdésére, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának

34. cikkével és a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával összefüggésben az alkotmány 117. cikkének első bekezdése alapján – kérdéseket vetett fel arra vonatkozóan, hogy alkotmányos-e a 388/2000. sz. törvény 80. cikkének 19. bekezdése abban a részében, „amelyben a szociális segély harmadik országbeli állampolgárok számára történő folyósítását (a korábbi tartózkodási kártya (jelenleg a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélye) birtoklásától teszi függővé”.

- 13 A Corte costituzionalének (alkotmánybíróság) most a Corte di cassazione (semmitűszék) által az előtte folyamatban lévő eljárás során felvetett alkotmányossági kételyeket kell eloszlatnia.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 14 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) megállapítja, hogy a nemzeti jog az alkotmány 3. és 38. cikke mellett az Unió elsődleges és másodlagos jogának a szociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférés terén közvetlen hatállyal bíró szabályait érintő rendelkezésének alkotmányosságára vonatkozó kérdés érkezett hozzá.
- 15 Úgy ítéli meg, hogy a 388/2000. sz. törvény 80. cikke 19. bekezdésének alkotmányosságára vonatkozó kérdés megválaszolásához előzetesen arra a kérdésre kell választ adni, hogy a szociális ellátás az olyan szociális biztonsági ellátások körébe tartozik-e, amelyek esetében a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a 883/2004/EK rendelet 3. és 70. cikke, valamint az 1231/2010/EU rendelet tükrében értelmezett e) pontja alapján a munkavégzésre jogosító vagy legalábbis keresőtevékenységet lehetővé tevő tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok is egyenlő bánásmódban részesülnek.
- 16 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) tehát úgy határoz, hogy az eljárást felfüggeszti, és az uniós jog e rendelkezéseinek értelmezését kéri a Bíróságtól.
- 17 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés első részében a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) ismerteti a szociális segélyre vonatkozó nemzeti szabályozást; e segélyben kérelemre azok a jövedelemtelen vagy leginkább rászoruló személyek részesülnek, akik idős koruk miatt csökkent munkaképességűek.
- 18 A szociális segélyben az olasz állampolgárok vagy az Unió valamely tagállamának Olaszországban állandó lakóhellyel rendelkező állampolgárai, valamint azok a harmadik országbeli állampolgárok részesülhetnek, akik egyidejűleg két feltételnek is megfelelnek, jelesül rendelkeznek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyével, és legalább tíz éven át folyamatosan jogszerűen tartózkodtak az ország területén.
- 19 Az alapügy tárgyát a harmadik országok állampolgárai tekintetében a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyének

követelményét bevezető jogszabályi rendelkezésnek, jelesül a 388/2000. sz. törvény 80. cikke 19. bekezdésének alkotmányosságával kapcsolatos egyes kételyek képezik (lásd a fenti 11. pontot).

- 20 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) e tekintetben megerősíti azokat az elveket, amelyeket hasonló ügyben az 50/2019. sz. határozatban rögzített, amelyben megállapította, hogy a 388/2000. sz. törvény 80. cikkének 19. bekezdése összeegyeztethető az alkotmánynak az egyenlőség elvére vonatkozó 3. cikkével és a minden egyes olasz állampolgárt megillető szociális segítségnyújtáshoz való jogra vonatkozó 38. cikkével.
- 21 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) először is megerősíti, hogy álláspontja szerint nem áll fenn semmilyen alkotmányos kötelezettség arra vonatkozóan, hogy szociális segínyt kellene nyújtani a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy tartózkodási engedélyével nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok részére.

Az alkotmány ugyanis egyrészt az olasz állampolgárok és az uniós polgárok, másrészt pedig a harmadik országok állampolgárai közötti egyenlőség védelmét kizárólag a sérthetetlen emberi jogok gyakorlását tükröző elsődleges szükségleteket kielégítő szolgáltatások és ellátások tekintetében írja elő. Az ellátás e szélsőséges és körülhatárolt esetekben nem a szociális segély egyik összetevője (amelyet az alkotmány 38. cikke az „állampolgár” számára tart fenn), hanem az áthághatatlan korlátot jelentő és a szóban forgó nemzeti rendelkezések által meg nem kérdőjelezhető, sérthetetlen emberi jogok biztosításának szükséges eszköze.

Mindazonáltal ezen áthághatatlan határon túl – a rendelkezésre álló források korlátozott jellegére tekintettel – a jogalkotó mérlegelési mozgáskörébe tartozik, hogy korlátozó kritériumok révén csökkentse, sőt kizárja a harmadik országbeli állampolgárok további szociális ellátásokhoz való hozzáférését. A jogalkotó e személyek esetében – ha maga az olasz állampolgárság vagy az uniós polgárság igazolja az ellátásnak a közösség tagjai részére történő folyósítását – jogszerűen követelheti meg a nem uniós polgártól olyan további, nem nyilvánvalóan észszerűtlen feltételek teljesítését, amelyek – például a szociális segély esetében a fent hivatkozott két feltétel teljesülésének szükségességéhez hasonlóan – igazolják a stabil és aktív beilleszkedését.

A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) ezen elvek alapján úgy ítéli meg, hogy jogszerű a 388/2000. sz. törvény 80. cikkének 19. bekezdésében előírt, a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyére vonatkozó követelmény. Ez az engedély ugyanis – amelyet határozatlan időre állítanak ki azoknak, akik legalább 5 éve rendelkeznek tartózkodási engedéllyel, a saját megélhetésükhöz megfelelő jövedelemmel és szállással rendelkeznek, valamint nyelvismereti vizsgát tettek – a fogadó államban történő bizonyos szintű társadalmi és gazdasági integrációt feltételez.



- 22 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) másodszor azt állítja, hogy álláspontja szerint a szociális segély huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy tartózkodási engedélyével nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok részére történő nyújtására vonatkozó kötelezettség a 2011/98/EU irányelv 12. cikkéből sem következik, amely – a fentiek szerint – az a jogszabályban meghatározott paraméter, amelynek a tükrében a jelen ügyben vizsgálnia kell a Corte di cassazione (semmitűszék) előtt vitatott követelmény alkotmányosságát.
- 23 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) ezen állítás indokolása érdekében elemzi a 2011/98/EU irányelv 12. cikkében foglalt egyenlő bánásmódhoz való jog személyi és tárgyi hatályát, azzal, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása során kizárólag a Bíróság rendelkezik hatáskörrel e rendelkezés egységes értelmezésére.
- 24 A 2011/98/EU irányelv 12. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a „3. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában említett, harmadik országból származó munkavállalók”, akiknek tartózkodását valamely tagállamban „az uniós vagy nemzeti jog alapján munkavállalás céljából” engedélyezték (a 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja), vagy „az uniós vagy nemzeti jog alapján munkavállalástól eltérő célra engedélyezték, akik munkát vállalhatnak, és akik az 1030/2002/EK rendelettel összhangban tartózkodási engedéllyel rendelkeznek” (a 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja) a tartózkodási helyük szerinti tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesülnek.
- 25 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) e jog személyi hatályát illetően megjegyzi, hogy a rendelkezés szövege egyértelműen jelzi, hogy az abban említett valamelyik tartózkodási engedély megszerzése nem elegendő ahhoz, hogy a harmadik országbeli állampolgárra ugyanaz a szabályozás vonatkozzon, mint a fogadó tagállam állampolgáira, mivel kifejezetten megköveteli, hogy „munkavállalókról” legyen szó, vagyis olyan személyekről, akik ott munkát végeztek vagy végeznek.
- 26 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) a tárgyi hatályt illetően megjegyzi, hogy ez a jog a munkaviszony leglényegesebb pillanataival kapcsolatos és egy sor, a munkaviszonyhoz kapcsolódó kockázatoknak megfelelő, az említett 12. cikk (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt területre vonatkozik. Ezek között szerepelnek továbbá az e) pontban „a szociális biztonság ágai a 883/2004/EK rendeletben meghatározottak szerint”, különösen annak „A rendelet alkalmazási köre” címet viselő 3. cikkében meghatározottak szerint.
- 27 A 883/2004 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése felsorolja többek között a betegségi, anyasági és azzal egyenértékű apasági (amelyek a Bíróság V. M. által az állításának alátámasztása céljából hivatkozott C-303/19. sz. ítéletében képezték vizsgálat tárgyát), rokkantsági, öregségi, munkahelyi balesetekkel és foglalkoztatási megbetegedésekkel kapcsolatos, munkanélküli-ellátásokra, vonatkozó szociális biztonsági ágakat. E cikk (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a 883/2004/EK rendeletet „ugyancsak alkalmazni kell a 70. cikk alá tartozó

különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra”, míg az ezt követő (5) bekezdés kifejezetten kizárja a rendelet hatálya alól többek között a szociális és egészségügyi támogatásokat.

Az említett 70. cikk (1) bekezdésében szereplő fogalom meghatározás szerint a „különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások” (más néven „vegyes ellátások”) „olyan jogszabályokban kerülnek megállapításra amelyek – [..] hatályuk, célkitűzéseik és/vagy a jogosultságra vonatkozó feltételeik miatt – a 3. cikk (1) bekezdésében említett szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellegzetességeit egyaránt magukban hordozzák.” Ahogyan azt a (2) bekezdés egyértelművé teszi, konkrétan olyan ellátásokról van szó, amelyek „a) célja, hogy: i) a 3. cikk (1) bekezdésében említett szociális biztonsági ágak által fedezett kockázatok kiegészítő, helyettesítő vagy járulékos fedezetűül szolgáljon, és az érintett személyeknek minimum megélhetési jövedelmet biztosítson az érintett tagállam gazdasági és társadalmi helyzetére is figyelemmel; vagy ii. a fogyatékossgal élők részére kifejezetten különös védelmet biztosítson [...], és b) amely esetében a finanszírozás kizárólag a kötelező, az általános közkiadások fedezésére szolgáló adóbevételből származik, valamint az ellátások nyújtásának és kiszámításának feltételei a kedvezményezett tekintetében nem függenek semmiféle járulékfizetéstől [...], és c) amely szerepel a X. melléklet felsorolásában.”

Az utolsóként említett X. melléklet – amely felsorolja a tagállamok különböző jogszabályaiban szereplő különleges, nem járulékalapú ellátásokat – kifejezetten tartalmazza a szóban forgó olasz szociális segélyt.

- 28 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) mindemellett előadja, hogy álláspontja szerint a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő, a 883/2004/EK rendeletben meghatározott szociális biztonsági ágakra való utalás – az alperes V. M. állításával ellentétben – egyáltalán nem teszi lehetővé az egyenlő bánásmód elvének az e rendelet hatálya alá tartozó valamennyi szociális ellátásra való automatikus kiterjesztését.
- 29 Először is, a szöveg szempontjából, a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja – azon ellátások meghatározásával, amelyekre a szóban forgó egyenlő bánásmódhoz való jog vonatkozik – rámutat arra, hogy az utalás nem terjed ki a 883/2004/EK rendelet hatálya alá tartozó valamennyi ellátásra, hanem kizárólag azokra, amelyek „a szociális biztonság ágai a[z] [e rendeletben] meghatározottak szerint” körébe tartoznak, amelyeket a szociális biztonságnak az említett rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében említett konkrét területeivel kell meghatározni, amelyek között nem szerepelnek a különleges, nem járulékalapú ellátások, amelyekre az említett 3. cikk (3) bekezdése utal.
- 30 A 12. cikk ezen kívül kizárólag az olyan harmadik országbeli állampolgárok számára ismeri el az egyenlő bánásmódhoz való jogot, akik „munkavállalók” (lásd a fenti 25. pontot), míg a 883/2004/EK rendelet 70. cikkében említett különleges, nem járulékalapú ellátások nem feltételeznek szükségszerűen munkaviszonnyal,

így a költségvetéshez való hozzájárulással fennálló közvetlen vagy közvetett kapcsolatot (lásd a fenti 27. pontot). A releváns rendelkezések szövege ezért azt mutatja, hogy ezek a különleges ellátások szerkezeti és funkcionális szempontból egyértelműen eltérnek a 883/2004/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében említett események kezelésére szolgáló szociális biztonsági ellátásoktól, amelyekre a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő utalás kizárólagosan vonatkozik.

- 31 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) a 2011/98/EU irányelv 12. cikke ezen értelmezésének megerősítése céljából emlékeztet arra, hogy a Bíróság úgy ítélte meg, a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátást a szociális biztonsági ellátások céljától eltérő cél jellemzi (2004. április 29-i Skalka ítélet, C-160/02, 25. pont), és hogy az „segítségnyújtási jellegű, különösen azért, mert a tervezett ellátás nyújtása független a szolgálati idő teljesítésétől” (1991. június 20-i Newton ítélet, C-356/89, 13. pont).
- 32 A 883/2004/EK rendelet ezen kívül – pont a funkciók e különbözősége miatt – két eltérő szabályozásról rendelkezik:
- a) a rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében említett szociális biztonsági ellátások tekintetében a rendelet 4. cikke szerinti egyenlő bánásmód elvén és 7. cikke szerinti exportálhatóság elvén alapuló szabályozásról;
- b) a rendelet 70. cikkének (3) bekezdése a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások (köztük a szóban forgó szociális segély) tekintetében előírja, hogy az exportálhatóság elve nem alkalmazható, így azok a (4) bekezdés értelmében „kizárólag abban a tagállamban nyújthatók, az ilyen tagállam jogszabályainak megfelelően, amelyben az érintett személy lakóhellyel rendelkezik [...] a lakóhely szerint illetékes intézmény [által], saját költségén.” Az uniós jogalkotó így módon a szóban forgó ellátásokhoz való hozzáférést a kérelmezőnek az ellátás pénzügyi terhére viselni köteles államhoz való kötődésétől kívánta függővé tenni. A Bíróság e rendelkezést illetően megállapította, hogy „semmi akadály, hogy az ilyen ellátások gazdaságilag nem aktív uniós polgároknak történő nyújtása ahhoz a követelményhez legyen kötve, hogy az érintett személyek teljesítsék a fogadó tagállam területén való tartózkodás jogával a 2004/38 irányelv alapján történő rendelkezéséhez előírt feltételeket” (2014. november 11-i Dano és társai ítélet, C-333/13, 83. pont; lásd még ebben az értelemben: 2016. február 25-i García-Nieto és társai ítélet, C-299/14, 52. pont).
- 33 Tehát abban az esetben, ha a szociális segélyben részesülő személy uniós polgár, a vonatkozó szabályozásból az következik, hogy amennyiben e személy az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban tartózkodik, a tartózkodás e feltétele kizárólag akkor tekinthető teljesítettnek, ha a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EU tartózkodási engedélyéhez szükséges feltételek e személy származási tagállamától eltérő tagállamban is teljesülnek. Az uniós polgárok esetében ezért ez figyelembe veszi a 2004/38/EK irányelvet, különösen az irányelv 7. cikkének (1) bekezdését, amely szerint ahhoz, hogy

valamely uniós polgár egy másik tagállam területén három hónapot meghaladóan tartózkodhasson, munkavállalónak vagy önálló vállalkozónak kell lennie a fogadó tagállamban, vagy elegendő forrásokkal kell rendelkeznie önmaga és családtagjai számára, beleértve az egészségbiztosítást is, ahhoz, hogy ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére. A 2004/38/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében végül azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott.

- 34 Ezenkívül a Corte costituzionale megjegyzi, hogy, a tagállamok már csak ezért sem kötelezhetők arra, hogy ilyen nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat nyújtsanak az olyan harmadik országbeli állampolgároknak, akik nem bizonyítják a területükön fennálló, elsősorban munkaviszony gyakorlásával igazolt jelentős köteleket, mivel a bemutatott jogi keretben az uniós polgárok ilyen feltételek hiányában nem részesülhetnek ilyen ellátásokban az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.
- 35 A szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó európai szabályozást – amelyet eredetileg kizárólag azon uniós polgárok számára alakítottak ki, akik munkavállalás céljából mozognak az Unió területén – egyébiránt idővel – először az ítélkezési gyakorlat révén (1978. október 12-i Belbouab ítélet, C-10/78), majd az uniós jogalkotó által – kiterjesztették harmadik országok olyan állampolgáira is, akik munkavégzés céljából jogszerűen tartózkodnak a Közösség területén.
- 36 A 883/2004/EK rendeletet illetően konkrétan az 1231/2010/EU rendelet rendelkezett a harmadik országok állampolgáira való kiterjesztésről. Az említett rendelet 1. cikke értelmében a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának jelenlegi rendszere tehát mind az Unió tagállamainak az Unió területén belül munkavállalás céljából mozgó állampolgáira, mind a valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik nem részesülhetnek szélesebb körű védelemben, és akiknek ezért – a tagállamok állampolgáraihoz hasonlóan – bizonyítaniuk kell, hogy járulékfizetési jogviszonyban állnak azon állam szociális biztonsági rendszerével, amelytől az ellátásokat igénylik.
- 37 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) végül megállapítja, hogy álláspontja szerint a jelen ügyben szereplő V. M-hez hasonló, harmadik országbeli állampolgárok – akikre a 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja alkalmazandó – kizárólag a 883/2004/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében felsorolt szociális biztonsági ágakhoz kapcsolódó ellátások tekintetében és kizárólag akkor részesülhetnek a tartózkodási helyük szerinti tagállam állampolgáiraival egyenlő bánásmódban, ha munkavállalók, míg a rendelet 70. cikke szerinti különleges ellátásokra való jogosultsághoz – amelyek között szerepel a szóban forgó szociális segély is – szükségszerűen az uniós koordinációs rendszerben, valamint a fogadó állam jogszabályaiban előírt feltételek vonatkoznak rájuk.

- 38 Mivel azonban az uniós jog egységes értelmezése kizárólag a Bíróság feladatát képezi, a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) az eljárást felfüggeszti, és a fent említett kérdést előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszti.

MUNKADOKUMENTUM