

Jogi melléklet

Külgazdaság, LXIV. évf., 2020. július–augusztus (61–83. o.)

Az Európai Unió Bíróságának a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó újabb gyakorlata

GYENEY LAURA

Az elmúlt években egyre több a munkavállalói jogállás megtartásával kapcsolatos jogeset tűnt fel az Európai Unió Bírósága szociális ellátásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatának horizontján, megkövetelve az eddig perifériálisnak mondható területnek a korábbiaknál jóval mélyrehatóbb elemzését. E vizsgálat különösen indokoltnak tűnik azon politikai és jogi diskurzusok fényében, amelyek manapság a szabad mozgás témakörét övezik, és amelyek fókuszában a szabadon mozgó polgárok számára nyújtott szociális ellátások terén biztosított egyenlő bánásmód kérdése áll. Jelen tanulmány célja az elmúlt évek vonatkozó joggyakorlatának bemutatása, két e területen mérvadó jogeset: a Tarola- és Saint Prix-döntések elemzése révén. A kérdéses ügyekben hozott ítéletek jól jelzik a gazdaságilag aktív státusz integrációs joganyagban betöltött kiemelt szerepét. Mi több, rávilágítanak a gazdaságilag aktív, illetve inaktív uniós polgári státusz elhatárolási nehézségeiből fakadó kihívásokra, amelyek egyre feszítőbb kérdésként jelentkeznek a szabad mozgás jogterületén.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K31 Labor Law.

Kulcsszavak: munkavállalói jogállás megtartása, egyenlő bánásmód, szociális juttatások, a munkavállalók szabad mozgása.

<https://doi.org/10.47630/KULG/2020.64.7-8.61>

Dr. Gyeney Laura, PhD, egyetemi docens, PPKE JÁK, Európajogi Tanszék.
E-mail: gyeney.laura@jak.ppke.hu

Legal challenges of the retention of worker status as reflected in recent case-law of the Court of Justice of the European Union

LAURA GYENEY

In recent years, a growing number of cases related to the retention of worker status have emerged in CJEU jurisprudence with reference to welfare benefits, requiring a much deeper analysis of the field treated earlier as peripheral. Such an analysis seems especially justified in the light of the current political and legal discourse concerning the issue of free movement, focusing on the question of equal treatment in the field of welfare assistance for mobile citizens. The purpose of this study is to present and put into context the relevant case-law of recent years by analysing the judgments of the CJEU in two cases that are benchmarks in this field: the Tarola and Saint Prix cases. Both cases highlight the key role that economically active status continues to play in integration law. These judgments also shed light on the challenges arising from the difficulties in distinguishing between the economically active and inactive EU citizen statuses. This issue emerged as an increasingly grave problem in the field of law of free movement, posing a serious dilemma for law enforcement.

Journal of Economic Literature (JEL) code: K31 Labor Law.

Keywords: retention of worker status, equal treatment, welfare benefits, free movement of workers.

1. Bevezetés

A munkavállalói jogállás megtartásának kérdéskörét a jogirodalom leginkább csak érintőlegesen, a szabad mozgás jogterületének általános bemutatása körében, annak inherens, ám marginális szeleteként tárgyalja.¹ Az elmúlt években azonban egyre több, a fenti tárgykörbe tartozó eset tűnt fel az Európai Unió Bírósága (továbbiakban EUB) *szociális ellátásokra* vonatkozó ítélezési gyakorlatának horizontján, immáron megkívánva az eddig perifériálisnak mondható terület korábbiaknál jóval mélyrehatóbb elemzését. E vizsgálat különösen indokoltnak tűnik azon politikai és jogi diskurzusok fényében, amelyek manapság a szabad mozgás témakörét övezik, és amelyek fókuszában a migráns polgárok számára nyújtott szociális ellátások terén biztosított *egyenlő bánásmód* kérdése áll.

¹ *Mantu* [2013], 12. o.

Jelen tanulmány célja az elmúlt évek vonatkozó joggyakorlatának bemutatása, két e területen mérvadó jogeset: az EUB Tarola-² és a Saint Prix-döntéseinek³ analízisén keresztül.

Mindkét ügy fókuszában azok a munkavállalói státusz perifériájára került, *de facto* munkanélküli személyek állnak, akiknek korábbi munkavállalói vagy önálló vállalkozói jogviszonya megszűnt ugyan, de e minőségüket és az abból fakadó széles körű jogosítványukat az EUMSZ 45. cikkéből levezetve, avagy a másodlagos jog, így a szabad mozgás irányelvének⁴ szabályai értelmében megtarthatják.

A Tarola-ügyben figyelemre méltó, ahogy az EUB egy pusztán néhány hetes keresőtevékenységet végző, majd tevékenységével kényszerből felhagyó uniós polgár jogállásának vizsgálata kapcsán ötvözi a gazdaságilag aktív polgárok tekintetében immár évtizedek óta egy irányba mutató, kiterjesztő hatályú esetjogi megközelítést a gazdaságilag inaktív polgárokra irányadó jóval „megfontoltabb” ítélkezési gyakorlatával.⁵ A döntés mi több, új színárnyalattal gazdagítja a szabad mozgás kontextusában felmerülő szociális juttatások kérdéskörének palettáját.⁶

A Saint Prix-ügy jelentősége pedig abban áll, hogy az páratlan alkalmat kínált az EUB-nak a várandóssággal és gyermekszüléssel járó különleges élethelyzet értékelésére a szabad mozgás kontextusában, annak a nemi diszkriminációs tárgyú gyakorlata fényében.⁷ Bár a luxemburgi fórum csak részben élt e lehetőséggel, az ügy fontos hozadéka azon elvi jelentőségű tétel EUB általi deklarálása, miszerint a munkavállalói jogállás megtartásának eseteit rögzítő irányelvi lista *nem kimerítő jellegű*. Lényegében rámutatva ezzel az elsődleges jog alapvető jellegére a munkavállalói jogok terjedelmének meghatározása, illetve érvényesítése terén.⁸

A következőkben elsőként a vonatkozó jogszabályi háttérrel vázolom, így mindekelőtt a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó másodlagos szabályozást, általában említve azon jogszabályi bizonytalanságokat, amelyek e területen értel-

² A Bíróság C- 483/17. sz. Tarola-ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:309.

³ A Bíróság C-507/12. sz. Saint Prix-ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2007.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg. OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123.

⁵ Az EUB az utóbbi években egyre erőteljesebben ragaszkodik a szabad mozgás irányelv szó szerinti olvasatához a gazdaságilag inaktív polgárokra vonatkozó gyakorlatában. Erről bővebben lásd: *Verschueren* [2015].

⁶ *Strumia* [2019]

⁷ *Currie* [2016] 544. o.

⁸ *Spaventa* [2010] 121. o.

mezési problémákat vehetnek fel. Ezt követően rátérek az elmúlt évek vonatkozó gyakorlatának bemutatására, kiemelve a Tarola- és a Saint Prix-ügyeket, amelyek jól szemléltetik a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó szabályozás hézagait. Majd a fenti döntések értelmező magyarázatán, illetve esetenként azok kritikáján keresztül rávilágítok a konkrét jogszabályszöveg hiányosságain túlmutató, immár rendszerszintű problémákra, nevezetesen a gazdaságilag aktív, illetve inaktív uniós polgári státusz elhatárolási nehézségeiből fakadó kihívásokra, amelyek egyre feszítőbb kérdésként jelentkeznek a szabad mozgás jogterületén. Végül e jövőbeli kihívások tükrében értékelem az EUB jelen elemzés tárgyául szolgáló döntéseit.

2. A munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó hatályos szabályozás rövid áttekintése

Az uniós polgárok tagállamok területén megvalósuló három hónapon túli tartózkodási jogát és annak általános feltételeit jelenleg a szabad mozgás irányelv 7. cikke rögzíti. E cikk értelmében, amíg az uniós munkavállalóknak, illetve önálló vállalkozóknak mint gazdaságilag aktív személyeknek semmilyen egyéb feltételt nem kell teljesíteniük a tartózkodásuk jogszerűségéhez, addig a diákoknak és az önfenntartó (azaz a gazdaságilag inaktív) személyeknek teljes körű egészségbiztosítással és megfelelő anyagi forrásokkal kell rendelkezniük az ott-tartózkodáshoz, elkerülendő, hogy indokolatlan terhet rójanak a fogadó állam szociális ellátórendszerére.

Ez a szabályozás egyfajta politikai kompromisszum eredménye, amelynek háttérében a szabad mozgás irányelv kettős célrendszere – így a széles körű tartózkodási jogok biztosításán túl a tagállami szociális ellátórendszer védelmének követelménye – áll.

A három hónapon túli tartózkodás jogát garantáló 7. cikk keretein belül a (3) bekezdés rendelkezik kifejezetten a munkavállalói státusz, illetve az abból fakadó tartózkodási jog megtartásáról.⁹

Az irányelv, ahogy a tartózkodási jog fennállása, illetve gyakorlásának feltételei tekintetében is egy *fokozatossági* rendszert vezet be, úgy a munkavállalói és vállalkozói státusz megtartása vonatkozásában is lépcsőzetes rendszert alakít ki, két rendezőelv, a polgár inaktivitásának oka és a munkavégzési tevékenység eredeti hossza függvényében. E fokozatosság biztosítja a tagállami szociális ellátórendszer

⁹ A munkavállalói vagy vállalkozói státusz fenntartására vonatkozó kifejezett szerződéses rendelkezés hiányában a releváns szabályokat az unió másodlagos joga tartalmazza. *Mantu* [2013], 5. o.

védelmének irányelvi célkitűzését. A két rendezőelv ily módon hierarchikus rendszert képez, amelynek értelmében időbeli korlát nélkül jogosult e jogállás megtartására az, aki baleset vagy betegség közben ideiglenesen munkaképtelenné vált [7. cikk (3) bekezdés *a*) pont], vagy szakképzésben vesz részt [7. cikk (3) bekezdés *d*) pont],¹⁰ továbbá, aki legalább egyévi alkalmazást követően regisztrált kényszerű munkanélkülivé vált [7. cikk (3) bekezdés *b*) pont]. Az előbbiekkal szemben, ugyanakkor csak időbeli korlátozás mellett, így főszabályként a tagállam által biztosított ideig, de legalább hat hónapig tarthatja meg a jogállását, aki a 7. cikk (3) bekezdés *c*) pontjának hatálya alatt áll. Ez utóbbi – a Tarola-ügy értelmezési tárgyául is szolgáló rendelkezés – azonban kissé „nyakatekert” módon került megfogalmazásra,¹¹ egyserre két tényállási kört is magában foglalva, amelyek egyértelmű szétválasztására csak a szóban forgó ítélettel került sor. A kérdéses jogszabályhely úgy rendelkezik, hogy az az uniós polgár, aki „kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt” vagy „kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban”, szintén megtartja jogállását, feltéve hogy őt az illetékes munkaügyi hivatal álláskeresőként nyilvántartásba vette.

A 7. cikk (3) bekezdés rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik a jogalkotó azon szándéka, hogy átmeneti védelemben részesítse a munkaképtelen vagy munkanélküli személyeket, akik tehát nem önként, hanem valamilyen kényszerítő ok folytán hagyták el a munkaerőpiacot, így betegség, baleset, vagy éppen a munkaerőpiac telítettsége okán. E védelem azonban hangsúlyozottan átmeneti jellegű, amit a betegség vagy baleset miatt munkaképtelen személyek vonatkozásában maga a jogszabályszerződés *a*) pontja is rögzít. A kényszerű munkanélkülivé vált személyek esetében a *b*), *c*) pontok a munkaügyi hivatalnál való regisztráció szigorú jogszabályi követelménye által biztosítják az uniós polgár munkaerőpiacra való mihamarabbi visszatérését.

A másodlagos jog fenti rendelkezései ugyanakkor számos kérdést nyitva hagynak, így mindenekelőtt, hogy a fenti irányelvi lista a munkavállalói jogállás megtartásának eseteit tekintve taxatív jelleggel bír-e, vagy az elsődleges jog rendelkezéseiből levezetve a bírói gyakorlat által az tovább bővíthető. Hasonlóképpen kérdéses volt, hogy a fenti rendelkezések a munkavállalókon túl minden esetben kiterjednek-e

¹⁰ Szakképzés esetén a jogállás fenntartásának szigorú feltétele, hogy az a korábbi alkalmazással kapcsolatban álljon, leszámítva a kényszerű munkanélkülivé válás esetét. Lásd a Bíróság C-39/86. sz. Lair-ügyben hozott ítéletét, ECLI:EU:C:1988:322, 37. pont; a Bíróság C-413/01. sz. Ninni-Orasche-ügyben hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2003:600, 14. pont.

¹¹ *Steve Peers*: Pregnant workers and EU citizens' free movement rights (eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/pregnant-workers-and-eu-citizens-free.html).

magukra a vállalkozókra is. Amíg ugyanis a 7. cikk (3) bekezdése általában a munkavállalói és vállalkozói jogállás megtartásáról beszél, addig a jogszabályszöveg később több ponton is kifejezetten csak a „munkavállalói jogállásról” tesz említést.¹² E kérdés ugyan részben tisztázást nyert az EUB 2017-es Gusa-döntésében,¹³ azonban kizárólag a munkavállalói jogállás megtartásának egy évet meghaladó idejű foglalkoztatást követő esetkörére irányadóan [7. cikk (3) bekezdés *b*) pont], így az éppen csak támpontként szolgál az alább elemzendő Tarola-ügyben.

Végül szükséges megemlíteni, hogy amennyiben a kérdéses személy már nem tudja megtartani a munkavállalói jogállását, az EUB gyakorlata értelmében ismét álláskeresőnek kell tekinteni.¹⁴ Az EUMSZ 45. cikk hatálya ugyan kiterjed az álláskeresőkre, azonban e személyek tartózkodási jogai, különösen pedig a szociális juttatások tekintetében élvezett jogosítványai jóval korlátozottabbak a jogállásukat megtartók által élvezett jogoknál.¹⁵

Az alább bemutatandó EUB-döntések ugyan választ adnak a jogszabályszöveg hiányosságaiból adódó fenti problémákra, azonban számos további kérdést vetnek fel a munkavállalói státusz uniós jogban élvezett kiemelt szerepével és általában a személyek szabad mozgása jogterületének irányelvvel is tovább élő, *fragmentált* rendszerének fenntarthatóságával kapcsolatban. Miként arra Dion Kramer hasonlata is jól rávilágít, a gazdasági tevékenység végzése a személyek szabad mozgásának Szent Grálja volt már egészen az integráció kezdetétől, és ma sincs ez másképp.¹⁶ A gazdaságilag aktív, illetve inaktív polgárok uniós jog általi markáns szétválasztása a munka világának átalakulásával és a jóléti állam térnyerésével párhuzamosan ugyanakkor egyre több nehezen kezelhető tényállást eredményez, amit jól tükröznek az EUB alább elemzendő Tarola- és Saint Prix-döntései.

¹² „[...] Ebben az esetben a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad.” Lásd szabad mozgás irányelv 7. cikk (3) bekezdés *c*) pont.

¹³ A Bíróság C-442/16. sz. Gusa-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2017:1004] 37. és 38. pontok.

¹⁴ A Bíróság C-67/14. sz. Alimanovic-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2015:597] 34. pont.

¹⁵ A szabad mozgás irányelv 14. cikk (4) bekezdés *b*) pontja értelmében az uniós polgár és családtagjai mindaddig nem utasíthatók ki, amíg az uniós polgár bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra, ugyanakkor a 24. cikk (2) bekezdése szerint ebben az időszakban a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani számukra.

¹⁶ Kramer [2015].

3. A Tarola-ügy

3.1. A tényállás és az értelmezésre feltett kérdések

Az EUB a Tarola-ügyben hozott határozatában az ír fellebbviteli bíróság előzetes döntéshozatali kérelmére reagálva értelmezte a szabad mozgás irányelv munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó 7. cikk (3) bekezdésének c) pontját.

A kérdéses eset különlegessége, hogy az a munkaerő szabad áramlásának gazdasági szabadsága és az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó joganyag metszéspontjában található. Az ügy tényállása szerint a román állampolgárságú *Neculai Tarola* 2007-ben, 2013-ban és 2014-ben néhány hetes időszakokban munkavállalóként, illetve *egyéni vállalkozóként* keresőtevékenységet folytatott Írországban. 2013-ban és 2014-ben álláskeresési támogatásért és kiegészítő jóléti ellátásért folyamodott. Kérelmeit az illetékes hatóságok elutasították arra hivatkozva, hogy Tarola nem szolgáltatott kellő bizonyítékot sem írországi szokásos tartózkodási helyére – így az általa végzett keresőtevékenység folytatására –, sem megélhetési forrásaira vonatkozóan. Tarola a 2014. júliusi, mindössze kéthetes írországi foglalkoztatására hivatkozva kérte az elutasító határozat szociális védelmi miniszter által történő felülvizsgálatát, amelynek során a szabad mozgás irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjára hivatkozott. Kérelmét azonban elutasították: a határozat indokolásában az állt, hogy azon rövid időszak alapján, amelyet Tarola 2014 júliusában munkavégzéssel töltött, már nem illeti meg a munkavállalói jogállás. Ezt követően Tarola kérelmet terjesztett a Felsőbíróság elé, amely úgy ítélte meg, hogy a fenti rendelkezés kizárólag olyan személyekre vonatkozik, akiket egy évnél rövidebb, határozott időre szóló munkaszerződés keretében foglalkoztattak. Márpedig a Tarola által jelzett kéthetes – építőiparban – töltött időszak nem felel meg e kritériumnak.¹⁷ Az ügy végül a fellebbviteli bíróság elé került, amely az EUB felé irányuló előzetes döntéshozatali kérelmében a következőkre keresett választ. Az a szabadon mozgó polgár, aki kényszerű munkanélkülivé válása előtt mindössze kéthetes időszakban – határozott időre szóló munkaszerződéstől eltérő keretek között – tevékenykedik, az irányelv 7. cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében megtartja-e a munkavállalói jogállását, következképpen pedig a fogadó állam polgárával azonos módon jogosult-e szociális segítségnyújtási kifizetésekre vagy – adott esetben – szociális biztonsági ellátásokra.

¹⁷ Egyébként maga a kérdést előterjesztő bíróság is jelezte, hogy a jelzett alkalmi munkaszerződések időtartama nincs előre meghatározva, az az építőipar munkaerőpiaci körülményeinek függvénye.

3.2. Az EUB Tarola-ügyben hozott ítélete

A Bíróságnak elsőként tehát arra a kérdésre kellett választ adnia, vajon a határozott időre szóló munkaszerződéstől eltérő keretek között történő, mindössze két hétig tartó foglalkoztatás megalapozza-e az irányelv szerinti munkavállalói jogállás megtartását, és így a jogszerű tartózkodást a kérdéses tagállam területén.

Ami a munkavállalói jogállás fennállását illeti, az EUB anélkül, hogy bővebb fejtegetésbe kezdett volna, csupán tényszerűen megjegyezte, hogy „a kérdést előterjesztő bíróság – amely erről nem kérdezte az EUB-t – úgy véli, hogy az alapeljárás felperese a fogadó tagállamban kéthetes időszak során végzett tevékenysége miatt rendelkezik [...] a munkavállalói jogállással”.¹⁸ Ezt követően az EUB rátért a jogértelmezés konkrét tárgyául szolgáló irányelvi rendelkezés, így a 7. cikk (3) bekezdése c) pontjának vizsgálatára.

Az EUB e tekintetben úgy találta, hogy a kérdéses rendelkezés szövegéből nem lehet egyértelműen meghatározni annak pontos értelmét, így azt a szöveggörnyezetből, a szabad mozgás irányelv céljából, valamint a jogszabály keletkezési körülményeiből vezette le.

Ami a kérdéses fordulat szöveggörnyezetét illeti, az EUB megjegyezte, hogy a szóban forgó rendelkezés a keresőtevékenységet végző uniós polgárok három hónapon túli tartózkodási jogát garantáló 7. cikk (1) bekezdés a) pontjával együtt értelmezendő, amely egyaránt vonatkozik a vállalkozókra és a munkavállalókra. Ez alapján úgy találta, minden, a fogadó tagállamban korábban keresőtevékenységet végző uniós polgárt megillet a jogállás megtartása, függetlenül az általa végzett tevékenység jellegétől. Az EUB – érvelését alátámasztandó – a már fent hivatkozott Gusa-ítéletét citálta,¹⁹ amelyben korábban már megállapítást nyert a 7. cikk (3) bekezdés b) pont-

¹⁸ Tarola-ítélet 25. pont.

¹⁹ Lásd Gusa-ítélet 37. és 38. pontok.

Gusa román állampolgárként Írországból éveken át vállalkozói tevékenységet folytatott, amellyel később – munkalehetőség híján – felhagyott. Szociális segélyért folyamodott, amelyet arra hivatkozva utasítottak el, hogy már nem folytat keresőtevékenységet, sőt a szabad mozgás irányelv 7. cikk (3) bekezdésének b) pontja sem alkalmazható esetében, mivel annak értelmében kizárólag az tarthatja meg a jogállását, aki korábban alkalmazotti viszonyban állt. A kérdés az volt, vajon az irányelv azon fordulata, miszerint a kérdéses személy „egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt”, kizárja-e a kedvezményezetti körből a vállalkozókat. Az EUB úgy találta, az irányelv a három hónapon túli tartózkodás feltételét meghatározó 7. cikke ugyan különbséget tesz a gazdaságilag aktív, illetve az inaktív polgárok között, azonban az első csoporton belül semmilyen további distinkciót nem alkalmaz. Egy a fentiekkel ellentétes értelmezés az irányelv céljával sincs összhangban, amely kifejezetten meg kívánja haladni a korábbi ágazatonkénti szabályozást. Végül, egy ilyen értelmezés indokolatlan eltérő bánásmódot vezetne be a személyek e két kategóriája között. Az EUB utóbbi megközelítése különösen üdvözlendő a testület korábbi gyakorlata fényében, amely sajnálatosan több esetben is megtartotta e merev elhatárolást. Lásd C147/11 sz. Czop-ítélet, ECLI:EU:C:2012:538

jának²⁰ vállalkozókat is magába foglaló, kiterjesztő értelmezése. Az EUB indokolásának e pontján fontosnak tartotta megemlíteni 2018-as Prefeta-döntését is, amely szerint a munkavállalói jogállás megtartása azon az „előfeltevésen” alapul, hogy e polgár hajlandó és képes-e észszerű határidőn belül visszatérni a fogadó tagállam munkaerőpiacára.²¹

Az EUB továbbá emlékeztetett, hogy a 7. cikk a tartózkodási jog tekintetében fokozatossági rendszert alkalmaz, amely rendszert – a munkanélküliség oka, illetve a munkavégzés eredeti időtartama függvényében – maga a 7. cikk (3) bekezdése is követ. E lépcsőzetes rendszer értelmében a fogadó tagállamban egy évnél rövidebb ideig keresőtevékenységet végző uniós polgár csupán hat hónapra jogosult megtartani munkavállalói jogállását [7. cikk (3) bekezdés c) pont]. Ez a megállapítás mindkét fordulatra irányadó: így ha a munkavállaló tevékenysége az egy évnél rövidebb, határozott időre szóló szerződésének lejártakor szűnik meg, vagy ha a munkavállaló az egy év lejárta előtt kényszerül felhagyni tevékenységével. A második fordulat esetében tehát kizárólag az a tény bír relevanciával, hogy időközben megszűnt a szerződés, függetlenül annak eredeti időtartamától vagy típusától.

Az EUB szerint a fenti értelmezés egyúttal megfelel az uniós polgárok tartózkodási jogának megerősítésére szolgáló irányelvi célkitűzésnek, azon belül is a tartózkodási jog kényszerűen munkanélkülivé vált személyek számára való biztosításának. Emellett összhangban áll a jogszabály másik fontos célkitűzésével, a tagállami szociális ellátórendszerek védelmének követelményével is. Az irányelv szabályai szerint ugyanis csak az tarthatja meg e jogállását, aki korábban tényleges munkavállalói jogállással rendelkezett, továbbá aki bizonyítottan vissza kíván térni a munkaerőpiacra. Mindehhez kellő biztosítéku szolgál, hogy a fogadó állam a jogállás megtartását fél évre korlátozhatja. Az EUB a fentieket megerősítendő megjegyezte, hogy az irányelv előkészítő anyagai²² is a fenti jogértelmezést támasztják alá.

Annak megállapítását követően, hogy a határozott időre szóló munkaszerződéstől eltérő keretek között mindössze két hétig dolgozó, majd ezt követően kényszerű munkanélkülivé vált személy megtartja a jogállását, nem maradt más hátra a testület

²⁰ Mely pont tehát az egy évnél hosszabb keresőtevékenység esetére rendelkezik a jogállás megtartásáról.

²¹ Lásd C-618/16. sz. Prefeta-ítélet [ECLI:EU:C:2018:719] 37. pontja.

²² Ezt igazolja a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jognak az uniós polgárok és családtagjaik által történő gyakorlásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló módosított javaslat [COM(2003) 199 végleges], valamint a 2003. december 5-i 6/2004/EK tanácsi közös álláspon (HL 2004. C 54. E, 12. o.)

számára, minthogy deklarálja azt a már sokszor megerősített tételét,²³ miszerint a fogadó tagállam területén jogszerűen tartózkodó polgárt megilleti a szabad mozgás irányelv 24. cikk (1) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelménye.

Az EUB mindezek után levonta végkövetkeztetését, amelynek értelmében, ha a nemzeti jog a szociális ellátásokhoz való jogosultságból kizárja azokat, akik csak rövid ideig folytattak keresőtevékenységet, e kizárás a más tagállambeli munkavállalókra is alkalmazandó. E kérdés eldöntését – így azt, hogy a nemzeti jog alapján az egyenlő bánásmód követelményére figyelemmel Tarola ténylegesen jogosult-e az igényelt szociális juttatásokra – az EUB végső soron a nemzeti bíróság hatáskörébe utalta.

4. A Saint Prix-ügy

4.1. A tényállás és az előzetes döntéshozatalra feltett kérdések

Egy *Jessy Saint Prix* nevű francia hölgy még 2006-ban érkezett az Egyesült Királyságba, hogy ott tanári karrierbe kezdjen. Egy évig segédtanárként dolgozott, majd beiratkozott a londoni egyetemre, hogy tanári képesítést szerezzen. Ahogy Steve Peers kissé ironikusan megjegyzi, ennek során jóval több tudásra tett szert, mint azt valaha is feltételezte, legalábbis ami az uniós jogi ismereteit illeti.²⁴ Időközben ugyanis várandós lett, és tanulmányait megszakítva középiskolai tanári állás elnyerése reményében állásközvetítő ügynökséghez fordult. Tekintve azonban, hogy nem volt ilyen betöltendő állás, óvodákban dolgozott helyettesítőként. Végül, közel hat hónapos terhesen felhagyott ezzel, mivel az túl kimerítővé vált számára.²⁵ A szülés várható időpontját megelőző tizenegy héttel jövedelemtámogatás iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a hatóságok elutasítottak, tekintve hogy már nem minősült munkavállalónak, ezzel pedig elvesztette az Egyesült Királyságban való tartózkodási jogát. A tizenegy hét ebből a szempontból azért releváns, mert a brit jog értelmében a várandósság e szakaszában a brit állampolgárságú anyák jogosulttá válnak a szóban forgó jövedelemtámogatásra anélkül, hogy bizonyítaniuk kellene, hogy munkában állnak vagy éppen munkát keresnek. Három hónappal a koraszülött gyermek világrajövetelét követően Saint Prix ismét munkába állt.

²³ Az EUB elsőként a *Martinez Sala*-ügyben fektette le az integrációs jog fejlődése szempontjából azóta is meghatározó tételt.

²⁴ *Peers* [2014].

²⁵ Néhány napon keresztül ugyan keresett a terhességének jobban megfelelő munkát, de sikertelenül.

A jövedelemtámogatás iránti kérelmét elutasító határozatot megfellebbezte, majd hosszú jogi procedúrát követően felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Legfelsőbb Bíróság elé. Ez utóbbi előzetes döntéshozatali kérelemmel élt az EUB felé. Ebben az utaló fórum arra várt választ, hogy a munkaerő szabad áramlását biztosító EUMSZ 45. cikkét, valamint a szabad mozgás irányelv három hónapot meghaladó tartózkodás jogát biztosító 7. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az olyan nő, aki a terhesség előrehaladott szakasza, valamint a szülést követő időszak által okozott fizikai korlátok miatt felhagy a munkával vagy a munkakereséssel, az említett cikkek értelmében megtarthatja-e munkavállalói minőségét.

4.2. Az EUB Saint Prix-ügyben hozott ítélete

Az EUB számára a fő kérdést az jelentette, vajon Saint Prix az uniós jog mely rendelkezése alapján tarthatja meg munkavállalói jogállását és az ahhoz kapcsolódó juttatásokat. Az EUB már a határozata elején leszögezte, hogy az irányelv munkavállalói jogállás megtartásáról rendelkező 7. cikk (3) bekezdése nem említi kifejezetten az olyan nő helyzetét, aki a terhesség előrehaladott szakasza, valamint a szülés által okozott fizikai korlátok miatt különleges helyzetben van.²⁶ A jogszabály ugyanakkor hallgat arról, vajon bővíthető-e a fenti lista. E tény nem különösebben hozta zavarba a luxemburgi fórumot, amely határozatának indoklásában mindvégig azt hajtogatta, hogy a *munkavállaló uniós fogalma az elsődleges jogban gyökerezik*. Márpedig a másodlagos jog önmagában nem korlátozhatja a munkavállaló EUMSZ értelmében vett fogalmának hatályát, így azt minden esetben kiterjesztően kell értelmezni.²⁷ Az EUB egyúttal szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy Saint Prix az irányelv 7. cikk (3) bekezdésének a) pontja értelmében nem minősülhet betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált személynek, mivel az EUB nemi diszkriminációra vonatkozó esetjoga értelmében²⁸ a *terhességet* egyértelműen meg kell különböztetni a betegségtől, tekintve hogy előbbi egyáltalán nem hasonlítható egy kórállapothoz.²⁹

Az EUB a munkavállalói státusz fenti kiterjesztő értelmezését követve arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy önmagában a várandóssággal és a szüléssel járó fizikai korlátok, amelyek egy nőt arra kényszerítenek, hogy a fizikai erőnlét vissza-

²⁶ Saint Prix-ítélet, 27. pont.

²⁷ Uo. 31–37. pontok.

²⁸ A Bíróság ezt alátámasztandó a Webb-esetet hivatkozta. C-32/93 sz. Webb-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:1994:300

²⁹ Uo. 29–30. pontok.

szerzéséhez szükséges időre a munkavállalói tevékenységét abbahagyja, főszabály szerint nem fosztják meg e személyt az EUMSZ 45. cikk értelmében vett „munkavállalói” minőségtől.³⁰ Az EUB – ezt alátámasztandó – meglepő analógiával élt, amikor is a Saint Prix-ügyet az Orfanopoulos-üggyel³¹ állította párhuzamba. Utóbbi kapcsán megállapítást nyert, hogy a börtönbüntetését töltő személy a fogva tartása alatt is az EUMSZ 45. cikkének hatálya alatt áll, feltéve hogy szabadon bocsátását követően észszerű időn belül gondoskodik a foglalkoztatásáról. A Saint Prix-ügyre vetítve mindez azt jelenti, hogy az a körülmény, hogy a kérdéses hölgy néhány hónapon keresztül nem volt jelen a fogadó állam munkaerőpiacán, nem zárja ki munkavállalói jogállásának megtartását, feltéve hogy a szülést követően észszerű határidőn belül visszatér állásába vagy más állást talál.³² Ezek után felmerül a kérdés, vajon mi tekinthető észszerű időnek a visszatérés szempontjából?

Az EUB szerint ennek megítélésekor az érintett *nemzeti bíróságnak* figyelembe kell vennie az ügy valamennyi *sajátos körülményét*, továbbá a szülési szabadság tartamára nézve irányadó *nemzeti szabályokat* a várandós nők védelmére vonatkozó irányelvi szabályokkal³³ összhangban.³⁴ Utóbbi egy minimális 14 hét szabadságot ír elő azzal, hogy ebből két hétnek legalább a szülést megelőző időszakra kell esnie.³⁵

Végül az EUB – fenti érvelését alátámasztandó – az *elrettentő hatás doktrínájára* hivatkozik, miszerint az uniós polgárt visszatartaná a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásától, ha esetleges várandósságával és az ebből fakadó munkaerőpiaci távollétével a fogadó állambeli munkavállalói jogállását kockáztatná.³⁶ Indoklásában kiemelte továbbá, hogy a szabad mozgás uniós joganyaga – a *huzamos tartózkodási státusz* elnyerésével összefüggésben – *különleges védelmet* biztosít a nőknek.³⁷ Következésképpen, ha a huzamos tartózkodási jog megszerzését illetően indokolt tá-

³⁰ Saint Prix-ítélet, 39–40. pontok.

³¹ C-482/01, illetve C-493/01 sz. Orfanopoulos- és Oliveri-ítélet, ECLI:EU:C:2004:262

³² Saint Prix-ítélet, 41. pont.

³³ A Tanács 92/85/EGK irányelve a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről HL L 348., 1. o.

³⁴ Saint Prix-ítélet, 42. pont.

³⁵ E ponton érdemes megemlíteni, hogy a Bíróság nem utalt a nemzeti jognak való megfelelés követelményére a szülést megelőző szabadság időtartamára vonatkozóan.

³⁶ Uo. 44. pont.

³⁷ Az irányelv 16. cikk (3) bekezdése értelmében a tartózkodás folytonosságát nem érinti többek között a legfeljebb 12 egymást követő hónapig tartó távollét, amelyre olyan fontos okokból kerül sor, mint a terhesség és a szülés.

vollétet jelent a szülés, illetve a várandósság, akkor e körülmények a munkavállalói minőség elvesztését sem vonhatják maguk után.³⁸

Amint látjuk, a luxemburgi fórum érvelése Saint Prix EUMSZ 45. cikkből fakadó munkavállalói jogállása köré épült, lényegében *figyelmen kívül hagyva* a vonatkozó *másodlagos jogot* vagy akár az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó *szerződéses rendelkezést* (EUMSZ 21. cikk). E tekintetben az EUB nem követte a főtanácsnoki véleményt, amely hosszan fejtegeti, milyen következménnyel járhat, ha egy Saint Prix helyzetében lévő szabadon mozgó uniós polgár mégsem tarthatja meg munkavállalói jogállását. Wahl főtanácsnok ennek során az uniós polgári jogállás alapvető jellegére és az abból fakadó jogokra hivatkozik.³⁹

5. A fenti döntések értelmező magyarázata

Nem kétséges, hogy a luxemburgi fórum mindkét esetben eleget tett jogértelmezési feladatának, amikor is betömté a másodlagos jog szabályozási hézagait. Így, amikor a Saint Prix-ügyben deklarálta, hogy a jogállás megtartásának alapjául szolgáló irányelvi lista – az elsődleges jogból levezetve – további esetkörökkel is bővíthető, illetve amikor a Tarola-ügy kapcsán a Gusa-ügyben foglaltakat megerősítve rögzítette, hogy a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó irányelvi rendelkezések függetlenek a gazdasági aktivitás jellegétől és a keresőtevékenység alapjául szolgáló szerződés típusától.

A jogszabálysövegből, illetve annak hiányosságaiból fakadó értelmezési problémák feloldásán túl a két jogeset ugyanakkor arra is lehetőséget kínált az EUB számára, hogy az a Saint Prix-ügy kapcsán a szabad mozgás joganyagát a nemi diszkriminációra vonatkozó esetjoga fényében értelmezze, továbbá hogy általános jelleggel választ adjon a szabad mozgás jogterületének azon feszítő kérdéseire, amelyek a gazdaságilag aktív, illetve inaktív uniós polgári státusz elhatárolásának nehézségeiből fakadnak.

Ami az első kérdéskört illeti, a Saint Prix-eset kimenetelében nyilvánvalóan szerepet játszott az alapeljárás felperesének várandóssága, amely állapot az uniós jogban egyébként kiterjedt védelmet élvez.⁴⁰ Az integrációs jogban igen komoly

³⁸ Lásd Saint Prix-ítélet, 46. pont.

³⁹ A Főtanácsnok az uniós polgárság alapvető jellegét hangsúlyozva deklarálta, hogy akit az EUMSZ 45. cikk alapján nem illet meg a fogadó államban való tartózkodás joga, azt az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése közvetlen alkalmazásával, pusztán uniós polgársága alapján megilleti.

⁴⁰ Peers [2014].

múltra tekint vissza a nők – különösen pedig a várandós anyák és kismamák – munkaerőpiaci egyenlő bánásmódjának elősegítése, ösztönzése. Éppen ezért meglepő, hogy a főtanácsnoki véleménnyel ellentétben az EUB épp csak érintőlegesen utal az Alapjogi Chartában foglaltakra és általában a *nemi diszkriminációval*, illetve várandóssággal kapcsolatos uniós szabályanyagra.⁴¹ Mi több, az EUB a várandóssággal és a diszkriminációval kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlatát (lásd *Webb*-eset) is kizárólag a betegség és a várandósság közti reláció (illetve annak hiánya) megvitatásának kontextusában említi.⁴² Érvelésének magját a munkaerő szabad áramlása és azon belül is a munkavállaló EUMSz 45. cikke értelmében vett uniós koncepciója adja. Éppen ezért az EUB a munkavállalói jogállás megtartásán túl nem is sorakoztat fel alternatívákat a szabadon mozgó uniós polgár tartózkodási és az abból fakadó szociális jogainak biztosítása érdekében. Nevezetesen, nem tér ki arra a kérdésre, hogy a munkavállalói jogállás megtartása hiányában az uniós polgárt az EUMSz 21. cikk (1) bekezdése közvetlen alkalmazásával,⁴³ pusztán ezen alapvető státuszából fakadóan is megilletheti a fogadó államban tartózkodás joga.⁴⁴ Való igaz, hogy az előterjesztő bíróság kérdései között nem szerepel erre vonatkozó utalás, azonban nagyon is jogos *Currie* azon felvetése, vajon az EUB abban az esetben is ilyen nagyvonalúan ítélkezett volna, ha az előterjesztett kérdés direkt módon az EUMSz 21. cikkében biztosított tartózkodás jogára irányult volna.⁴⁵ A válasz nyilvánvalóan nemleges, kiváltképp ha a luxemburgi fórum gazdaságilag inaktív személyekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát tekintjük, amely kapcsán az EUB – szemben a keresőtevékenységet folytató polgárookra vonatkozó markáns gyakorlatával – jóval óvatosabb, visszafogottabb szemléletet képvisel.

⁴¹ *Currie* [2015] 554. o.

⁴² Így nem hivatkozik többek között sem a C-177/88 *Dekker*- ECLI:EU:C:1990:383, sem a C-207/98 *Mahlburg*- ECLI:EU:C:2000:64. esetekre.

⁴³ „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

⁴⁴ A főtanácsnoki érvelés szerint tény, hogy e jog gyakorlását illetően a másodlagos jog feltételeket rögzít, így többek között a megfelelő anyagi forrás követelményét. E feltételek alkalmazásának azonban minden esetben az arányosság elvének tiszteletben tartásával kell történnie. Márpedig abból a tényből, hogy valamely várandós nő jövedelemtámogatáshoz hasonló ellátást igényel, még nem következik automatikusan, hogy már nem rendelkezik elegendő forrással a fogadó államban való tartózkodáshoz. Ahogyan arra a főtanácsnok is rámutat, a *Saint Prix*-esetben felmerült megélhetési problémák ideiglenes jellegűek voltak, a várandós hölgy csak átmeneti időre kérte a szociális támogatást, amely történetesen éppen megfelelt az Egyesült Királyság állampolgáira vonatkozó rendes szülési szabadságnak. *Saint Prix* főtanácsnoki vélemény, 49–52. pontok.

⁴⁵ *Currie* [2015].

Amíg azonban Saint Prix esetében elmondható, hogy angliai tartózkodása alatt vélhetően többet fizetett be az államkasszába, mint amennyit „kivett” onnan, addig messze nem ez a helyzet Tarola esetében, aki *de facto* a gazdaságilag inaktív polgárok táborát gyarapítva csupán néhány hetes keresőtevékenysége alapján igényelt ellátást. Az EUB mégis a számára „kényelmesebb utat választva”, Tarola uniós munkavállalói státuszára hivatkozva⁴⁶ kívánta biztosítani a szabad mozgás jogával élő uniós polgár szociális védelmét. Tarola *munkavállalói minőségének* luxemburgi fórum általi megerősítését követően pedig egyenes út⁴⁷ vezetett a jogállás megtartásával kapcsolatos irányelvi rendelkezés kiterjesztő értelmezéséhez, az EUB keresőtevékenységet folytatókra vonatkozó nagyvonalú joggyakorlata fényében.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy az EUB *gazdaságilag inaktív uniós polgárok* irányában tanúsított visszafogott megközelítése is tetten érhető a kérdéses határozatban, így annak végső konklúziójában, amennyiben az nem tesz reflexszerűen egyenlőséjlet a jogszerű tartózkodásból fakadó egyenlő bánásmód és a szociális ellátásokra való *tényleges jogosultság* közé. A kérdéses Tarola-döntés értelmében a munkavállalói jogállás megtartása és az ahhoz szükségszerűen kapcsolódó tartózkodási jog⁴⁸ ugyanis nem biztosít automatikus hozzáférést a fogadó állam szociális ellátásaihoz. Az mindössze annyit jelent, hogy a kérelmet minden esetben a tagállam *saját polgáraitra irányadó feltételek szerint* kell elbírálni. Az EUB ezzel tulajdonképpen biztosítékot kínál a tagállamok számára, hogy előbbieik továbbra is nagyfokú szabadságot élvezzenek saját szociális ellátórendszerük kialakításában. Így amennyiben egyes tagállamok nem kívánnak ellátást folyósítani azok számára, akik csekély aktivitást mutatnak a munkaerőpiacon, akkor nemzeti jogrendjükben ezt szabadon megtehessek.

Az EUB-nak a tagállamok felé tett gesztusa jól tükrözi az előbbi szándékát, hogy az a szabad mozgás irányelv kettős célrendszere – így az uniós polgárok szabad mozgási és tartózkodási jogának megerősítése, illetve a fogadó állam szociális

⁴⁶ Peers [2014].

⁴⁷ A teljesség kedvéért szükséges azonban megjegyezni, hogy az EUB az egyéni jogok érvényesítése mellett már határozatának e pontján említi a szociális ellátórendszer tehermentesítésének hangsúlyos voltát. E tekintetben úgy találja, hogy a 7. cikk (3) bekezdése kellő garanciával szolgál, mivel egyrészt megköveteli a visszatérést a munkaerőpiacra, másrészt időben limitálja e jogok érvényesíthetőségét.

⁴⁸ Tarola-ítélet, 55. pont.

ellátórendszerének védelme⁴⁹ – tekintetében immáron *kiegyensúlyozott gyakorlatot* kövessen.⁵⁰

A fentiek tükrében elmondható, hogy az EUB a kérdéses ügyben úgyesen manőverezett, amikor is a munkavállalókra vonatkozó joganyag alkalmazásával – *saját komfortzónájából nem kimozdulva*⁵¹ – biztosította a szabadon mozgó uniós polgárok szociális védelmét. Ezt persze csak elvi jelleggel tette, hiszen amint említettem, végső soron magára a tagállami bíróságra hagyta a végső választást a szociális juttatások tényleges érvényesíthetősége terén.

Egyes kommentátorok szerint ugyanakkor a Saint Prix-döntésben foglaltak is csupán elvi szinten kínáltak védelmet a kismamának, tekintve hogy az EUB a munkavállalói jogállás megtartásának szigorú feltételül szabta az állásba való mielőbbi visszatérést.⁵² Így, ha az elhelyezkedés észszerű időn belül nem következik be, a kismamát álláskeresőnek kell tekinteni – a bevezetőben említett jóval korlátozottabb jogosítványokkal. Márpedig a kérdés megválaszolását, hogy mi minősül észszerűnek, az EUB a *nemzeti bíróság hatáskörébe* utalta, ami számos további kérdést is felvet. Így mi van akkor, ha a kismama nem tud elhelyezkedni, mert a munkahelyét időközben felszámolták, vagy a megváltozott családi körülmények miatt nem talál a számára megfelelő munkát?⁵³ Tovább bonyolíthatja a helyzetet egy beteg vagy speciális igényű gyermek ellátása, aki mellett a korai visszatérés nem vagy csak igen nehezen megoldható. Ez elvezet minket ahhoz a kényes kérdéskörhöz, hogy hogyan is viszonyuljunk az otthoni gondozáshoz és általában az ellenszolgáltatás nélkül végzett munkához. Az EUB mind ez ideig következetesen visszautasította gyakorlatában az ellenszolgáltatás nélkül végzett gondozói feladatok gazdasági szabadság hatálya alá vonását.⁵⁴ Ugyan Saint Prix szerencsésnek mondható, hiszen könnyen talált állást, de előfordulhat, hogy a kismama a szülési szabadság lejártát követően

⁴⁹ Az EUB az eset hibrid jellegére utalva külön paragrafusokban rögzíti e két eltérő célt a munkavállalók és az inaktív polgárok vonatkozásában. Tarola-ítélet, 49–50. pontok.

⁵⁰ A fenti két célkitűzés konfliktusa – ahogy az a Tarola-ügyből is kiviláglik – ugyanis mélyen átszövi a szabad mozgás körében felmerülő szociális juttatásokra vonatkozó joganyagot.

⁵¹ *Peers* [2014].

⁵² *Currie* [2015].

⁵³ Az sem tisztázott, hogy ilyen esetben vissza kell-e fizetni a felvett juttatásokat.

⁵⁴ C-77/95 sz. Züchner-ítélet, ECLI:EU:C:1996:425; C-325/09. sz. Dias-ítélet, ECLI:EU:C:1992:327.

A Dias-esetben egy beteg gyermekét gondozó anya maradt ki a munkából. A főtanácsnok úgy ítélte, a két ügy elhatárolandó egymástól, mert előbbiben az anya munkából való távolmaradása túlmént azon az időszakon, amikor egészségügyi okból nem tért vissza dolgozni. Dias főtanácsnoki vélemény, 24. pont.

Ez Currie szerint jelzésértékkel bír a tekintetben, hogy a jövőben sem kívánják fontolóra venni a várandós nők és a kismamák rugalmas visszatérésének lehetőségét a munkaerőpiacra. *Currie*, 2016, 560. o.

minden igyekezete ellenére sem tud elhelyezkedni.⁵⁵ Ez esetben pedig csakis a kitasítással szemben élvez védelmet az uniós jog alapján.⁵⁶ Az uniós polgárok által élvezett jogosítványok köre és terjedelme szempontjából, mint látjuk, messze nem közömbös, hogy a szabadon mozgó polgár adott esetben gazdaságilag aktív polgárnak, azon belül munkavállalónak, vállalkozónak, esetleg álláskeresőnek, vagy gazdaságilag inaktív polgárnak minősül-e. Márpedig néha leheletvékony a határvonal e státuszok között, ami komoly terhet ró a jogalkalmazóra. A következőkben röviden ezt a kérdéskört tekintjük át.

6. A szabadon mozgó polgárok kategóriáinak elhatárolási nehézségei

Ami a gazdaságilag aktív személyek csoportját illeti, a munkavállalói, illetve a vállalkozói jogállás elhatárolása és ezzel az alkalmazandó jogszabályi keretek meghatározása komoly kihívást jelenthet a jövőben, tekintve hogy a munka fogalma jelentős átalakuláson megy keresztül.⁵⁷ A digitális világ a munka világát is átrendezte, ezt jól jelzi a munkaerőpiac egyik új jelensége, az ún. „gig economy”, amelynek lényege, hogy egy online platformon vagy applikáción keresztül rövid távú, alkalmi munkákra is jelentkezhetnek a magánszemélyek.⁵⁸ A tárgyalt Gusa- és Tarola-esetekben ez nem jelentett gondot, mivel az EUB kimondta, a jogállás megtartása szempontjából teljességgel közömbös, hogy milyen típusú gazdasági tevékenységet folytatott korábban a kérdéses személy. Ez persze messze nem minden esetben van így, hiszen a szabad mozgás más területein a fragmentált megközelítés igenis tovább él. Így amennyiben a konkrét jogszabály alanyi hatálya alá kizárólag a gazdaságilag aktív polgárok egy bizonyos csoportja, példaképp a munkavállalók tar-

⁵⁵ Steve Peers azonban úgy véli, ez esetben segítséget jelent az egyéni körülmények figyelembevétele. Lásd *Peers*, 2014.

⁵⁶ A Bíróság e szigorú szemléletében ugyanakkor némi enyhülést hozhat az a 2019 nyarán elfogadott, a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló irányelv, amely a gazdasági, demográfiai és társadalmi aspektusokra egyaránt figyelemmel lévő holisztikus szemléletet képviselve magasabb minimumkövetelményeket vezet be a családi vonatkozású szabadságok, illetve a munkavállalókat megillető rugalmas munkafeltételek tekintetében.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁵⁷ Niam Nic Shuibhne, 'Reconnecting Free Movement of Workers and Equal Treatment in an Unequal Europe', *European Law Review*, Vol. 43., No. 4., 2018, 502. o.

⁵⁸ Ez számos kérdést vet fel, így például azt, hogy az Ubernél sofőrként tevékenykedő magánszemélyek a cégek munkavállalóinak, vagy a platformot használó ügyfeleinek minősülnek-e.

toznak, az EUB az abban foglalt jogokat láthatóan nem kívánja parallel módon kiterjeszteni a vállalkozókra. Jól példázza ezt a Czop-eset,⁵⁹ amelyben a taláros testület „A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet”⁶⁰ vonatkozásában mondta ki, hogy az csak és kizárólag a munkavállalók esetében alkalmazható, azaz nem biztosít tartózkodási jogot az önálló vállalkozó gyermeke felett szülői felügyeletet ellátó személynek.

A fentieknél jóval komolyabb dilemma elé állíthatja a jogalkalmazót a gazdaságilag aktív, illetve inaktív státuszok elhatárolása. Amíg a Saint Prix-esetben a munkavállalói státusz fennállását a luxemburgi fórum erősítette meg, addig a Tarola-ügyben maga az utaló fórum határozott arról.⁶¹ Bár az EUB indoklásában hangsúlyozta, hogy erről a kérdésről őt nem kérdezték, a bíróságok közti munkamegosztásra figyelemmel elfogadta a nemzeti fórum döntését, ahogy tette azt korábbi Kempf-ítéletében is. Ez utóbbi ügyben megállapításra került, hogy a heti 12 órát adó tanár munkavégzése nem minősíthető csekély mértékűnek vagy marginálisnak még akkor sem, ha jövedelmét közpénzből kell kiegészítenie.⁶² A luxemburgi fórum joggyakorlata értelmében tehát a munkavállaló uniós fogalma akár a részmunkaidős tevékenységet folytatókra is kiterjed, még abban az esetben is, ha keresetük megélhetésükhöz szűkös ugyan, de a végzett tevékenység jellegét, időtartamát tekintve elér egy bizonyos küszöböt. Arról, hogy e küszöb mit jelent, nem született konkrét iránymutatás, a bírósági gyakorlatból azonban kiolvasható, hogy akár heti egy-két nap munkavégzés is már megalapozhatja e jogállást.⁶³ A Tarola-ügy ehhez képest további adalékot jelent, hiszen ebben az esetben mindössze kéthetes munkavégzés alapján nyert megerősítést a munkavállalói jogállás fennállása. Márpedig az uniós munkavállalói jogállás kiterjesztő alkalmazása látszólag önkényes döntésekhez vezethet. Köztudott, hogy a keresőtevékenységet folytatók már egészen az

⁵⁹ Czop-ítélet, lásd fent.

⁶⁰ Azóta ezt a rendeletet a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 141., 1. o.) hatályon kívül helyezte.

⁶¹ „[...] a kérdést előterjesztő bíróság – amely erről nem kérdezte a Bíróságot – úgy véli, hogy az alapeljárás felperese a fogadó tagállamban kéthetes időszak során végzett tevékenysége miatt rendelkezik az ezen utóbbi rendelkezés értelmében vett munkavállalói jogállással.” Case 483/17, Tarola-ítélet, 25. pont.

⁶² „...A tény, hogy a munkavállaló jövedelme nem fedezi minden szükségletét, nem szünteti meg foglalkoztatotti minőségét, valamint hogy az a keresőtevékenység, amelyből eredő jövedelem alacsonyabb a létminimumnál, vagy amely keresőtevékenység esetén a munka rendes időtartama még a heti tíz órát sem haladja meg, nem akadályozza meg, hogy az azt végző egyént az EK 39. cikk szerinti munkavállalónak tekintsék” C-14/09. sz. Genc-ítélet, ECLI:EU:C:2010:57, 25. pont. Ez közpénzből is kiegészíthető akár. C-139/85. sz. Kempf-ítélet, ECLI:EU:C:1986:223, 14. pont.

⁶³ C-66/85 sz. Lawrie-Blum-ítélet, ECLI:EU:C:1986:223, 21. pont.; C-46/12. sz. L. N. ítélet, ECLI:EU:C:2013:97, 41. pont.

integráció kezdetétől kiterjedt jogosítványokat, sőt a szociális juttatások terén teljes körű egyenlő bánásmódot élveznek. Éppen ezért felvetődik, vajon az integráció születésekor a jogalkotói szándék kiterjed-e a munkavállalói megélhetés közpénzekből történő finanszírozására.

A válasz feltehetően nemleges, tekintve hogy a személyek szabad áramlásának gazdasági szabadsága arra a *feltevésre* épült, miszerint utóbbiak azért élveznek mozgási és tartózkodási szabadságot (és ahhoz kapcsolódóan kiterjedt szociális jogosítványokat), mivel hozzájárulnak a fogadó ország gazdaságához, azaz képesek eltartani magukat. A szabad mozgás irányelv is a fenti *politikai kompromisszumot* tükrözi, amennyiben a jogszabály immáron minden uniós polgár számára általánosan biztosítja a szabad mozgás jogát, azonban csakis a másodlagos jogban foglalt feltételekkel és korlátokkal. Ennek értelmében a szabad mozgás és tartózkodás joga megilleti a gazdaságilag aktív személyeket mint nettó befizetőket, akik szabad mozgása – legalábbis elvi szinten – nem jelent terhet a fogadó ország ellátórendszeré számára. E jog megilleti továbbá az álláskeresőket, mivel ők „közel járnak” e státuszhoz, végül pedig az önellátókat, akik képesek eltartani magukat. Az eltartottnak – saját jogon legalábbis – nem jár a más tagállamban tartózkodás joga.

Az irányelv tehát lefekteti ugyan az elvi kereteket, mégis egyes tagállamok a szabad mozgást gyakorló személyekre – függetlenül azok inaktív vagy épp aktív státuszától – egyre inkább egyfajta veszélyforrásként tekintenek. Jól jelzik ezt a Brexit-referendumot megelőző, a szociális juttatások kérdésében folytatott heves politikai viták is.⁶⁴ Ugyanakkor nem csupán a britek adtak hangot kételyeiknek a szabad mozgás intézményével kapcsolatban. A német és az osztrák kormány szintén politikai ígéretet tett a migrációt ösztönző juttatások mielőbbi csökkentésére. Utóbbi be is váltotta ígéretét, amikor 2019. január 1-jével életbe léptette a szabályozást, amelynek értelmében a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat és adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósítja. Az intézkedést sokan diszkriminatívnak tartják, így maga a Bizottság is, amely 2019. január 25-én hivatalosan is elindította a kötelezettségszegési eljárást Ausztriával szemben.⁶⁵ Amint látjuk tehát, még a látszólag biztos pozíciót élvező munkavállalók helyzete sem sziklaszilárd, ha szociális juttatásokról van szó.⁶⁶ Vajon milyen okok húzódnak meg a szabad mozgást egyre erősebben korlátozni kívá-

⁶⁴ *Thym* [2017a] 2. o.

⁶⁵ Emellett az osztrák szövetségi pénzügyi bíróság (Bundesfinanzgericht) is előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtott be a családi ellátások indexálása tárgyában (GZ. RE/7100001/2020) a Bírósághoz 2020. április 16-án. C-163/20. sz. Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln-ügy.

⁶⁶ *Shuibhne* [2018], 478. o.

nó tagállami magatartások mögött? Amíg a gazdaságilag inaktív polgárok esetében maga a jogszabályszoveg kétértelmű megfogalmazása jelent gondot, addig a gazdaságilag aktív polgárok esetében a fő probléma, hogy e területen a jog elszakadni látszik az integráció alapjául szolgáló, már fent említett politikai kompromisszumtól. Ennek számos oka van, így mindenekelőtt a társadalomban végbemenő változások, egyfelől a munka világának átalakulása és ezzel párhuzamosan a jóléti állam túlzott térnyerése, méghozzá a piaci szereplők feladatainak átvállalásával. A nyugati társadalmakban ugyanis egyre elterjedtebbé válik a részmunkaidős foglalkoztatás, sőt egyre általánosabbá válnak az alacsony bérezésű munkákhoz kötődő különleges szociális juttatások (in work benefit). Márpedig éppen ezek a juttatások adnak okot aggodalomra például a britek körében.⁶⁷

A dolgozó migránsok valós számáról és az általuk igénybe vett ellátások volumenéről természetesen lehet vitatkozni, tény azonban, hogy azokon a területeken, ahol alacsonyak a bérek és magasak a megélhetési költségek, az állam számára még a gazdaságilag aktív polgárok is komoly terhet jelenthetnek. Így a Kempf-döntésben foglaltak jóval komolyabb következménnyel járnak, mint azt valaha is sejteni lehetett. A feltevés, amin a szabad mozgás eredeti elképzelése, illetve a tartózkodási jog automatikus odaítélése alapul, vagyis hogy a gazdaságilag aktív migránsok egyben önfenntartóak is, ma már sok esetben nem állja meg a helyét. A munkaerő-állomány nem csekély része lakhatási támogatást, különböző egészségügyi szolgáltatásokat, adókedvezményeket, valamint egyéb jövedelemkiegészítéseket vehet és vesz igénybe.

Egyes nézetek szerint az, hogy a munkavállalói státusz a tartózkodási jog és a kapcsolódó szociális jogok „aduász kártyájává vált”, akár visszájára is fordíthatja az eredeti elképzelést, hiszen szélsőséges esetekben e jogállás a jóléti állam által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés kulcsa lehet.⁶⁸ Nyilván az esetek legnagyobb részében – ahogy azt a Saint Prix- és a Tarola-esetek is példázzák – nem erről van szó. Látnunk kell ugyanakkor, hogy amíg az integráció kezdetén a Kempf-ügy képezte a kivételt, mára a munkához kapcsolódó szociális juttatások (in work benefit) igénylése igen elterjedté vált, ami rossz politikai kommunikáció esetén könnyen feszültségeket generálhat a szabad mozgás területén. Mégis, mi jelenthet ez esetben megoldást?

⁶⁷ Tekintettel, hogy az Egyesült Királyságban és különösen Londonban rendkívül magasak a lakhatási költségek, a kormány az alacsony jövedelmű munkavállalók bérét a megélhetéshez szükséges különböző szociális juttatásokkal egészíti ki.

⁶⁸ *Davies* [2016], 5. o.

A brexit kapcsán felmerült a munkavállalók unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU-rendelet módosítása, amelyet a Bizottság arra az esetre javasolt, ha a britek továbbra is az uniós tagság mellett szavaznak. A javaslat értelmében a britek – kivételes helyzetben – korlátozhatták volna a szabadon mozgó polgárok munkához kapcsolódó juttatásait tartózkodásuk első négy évében.⁶⁹

Ez a 2016-os határozat ugyanakkor nem váltott ki feltétlen lelkesedést a jogirodalom képviselői körében, így például Shuibhne egyenesen az Unió alapjai ellen irányuló kettős támadásként aposztrofálja azt, mivel nézete szerint egyaránt sérti a szabad mozgás intézményét, illetve a munkavállalók számára biztosított egyenlő bánásmód elvét.⁷⁰ Davies éppen ezért egy alternatív javaslattal él,⁷¹ amelynek értelmében a szociális juttatások területén élvezett egyenlő bánásmód fenntartható, ugyanakkor magát a munkavállalói státuszt bizonyos bérkülöbséghez kötné.⁷²

7. Konklúzió

Az EUB a munkavállalói jogállás megtartásával kapcsolatos újabb gyakorlatában kétségkívül eleget tett jogértelmezési feladatának, amikor is a másodlagos jogi sza-

⁶⁹ Ez a megoldás lényegében a munkaerőpiaci részvételen és a tartózkodás időtartamán alapuló arányossági rendszert vezetett volna be, hasonlatosan a gazdaságilag inaktív polgárokéhoz, ahol a fogadó államban eltöltött idő és a társadalmi integráció ténye igen hangsúlyosan jelenik meg.

E koncepció ugyanakkor megkérdőjelezhető a munkavállalói státusz magasabb erkölcsi minőségének fényében. Kérdéses persze, min is alapul e státusz kiemelt jellege, ha a munkavállaló nem képes eltartani magát. Egyes nézetek szerint a keresőtevékenység fetisizálása más társadalmilag hasznos és fontos tevékenységek alulértékelésének veszélyét hordozza. Ezek a kérdések azonban nagyon messzire vezetnek és így túlmutatnak vizsgálódásunk tárgyán.

⁷⁰ Márpedig az egyenlő bánásmód tiszteletben tartása kétségkívül az uniós alapértékek közé tartozik (EUSZ. 2. cikk), *Shuibhne* [2018], 478. o.

⁷¹ *Davies* [2016], 24. o.

⁷² A brit kormány egyébként már kísérletet is tett erre egy 2014-es általános közigazgatási iránymutatás formájában, amikor is egy 150 fontos heti minimum kereseti küszöböt vezetett be MET elnevezéssel (Minimum Earning Threshold) a munkavállalói minőség és ezen keresztül a különféle szociális juttatások brit állampolgárokkal azonos kritériumok szerinti elnyerésének feltételeként. A munkaügyekért és a nyugdíjügyekért felelős államtitkár e tárgyban úgy nyilatkozott, hogy „[a] kormány hosszú távú gazdasági tervének részeként intézkedéseket tettünk annak biztosítása érdekében, hogy azoknak nyújtsunk segítséget, akik keményen akarnak dolgozni, a szabályok szerint játszanak és hozzájárulnak az ország épüléséhez.” Lásd <https://www.gov.uk/government/news/minimum-earnings-threshold-for-eea-migrants-introduced>.

Hasonlóképpen, Hollandiában a foglalkoztatotti státusz akkor állapítható meg, ha a foglalkoztatásból származó jövedelem meghaladja a mindenkori nemzeti segítségnyújtási küszöb 50%-át, vagy ha az uniós mobil polgár munkaideje eléri a teljes munkaidőben foglalkoztatottakra irányadó munkaórák 40%-át. Lásd *Heeger–Pennings* [2014].

bályozási hézagait betömve koherens rendszerré formálta azt. Az elemzett jogesetek ugyanakkor messze túlmutatnak a munkavállalói jogállás megtartásával kapcsolatos szemantikai kérdéseken, tekintve hogy azok lehetőséget kínáltak a taláros testület számára a kérdéses joganyag tágabb kontextusban való vizsgálatára és ezzel összefüggésben a személyek mozgása ingoványos jogterületének újragondolására. Ez kiváltképp kívánatos lett volna a luxemburgi fórumot ért kritikák fényében, amelyek tárgyául a munkavállalói jogállás látszólag önkényes döntésekre vezető kiterjesztő értelmezése szolgál. E kritikák nem teljesen alaptalanok annyiban, hogy az integráció kezdete óta bekövetkezett társadalmi változások, így a munka világának átalakulása és a jóléti állam fokozott térnyerése aláásni látszik az integráció alapjául szolgáló politikai kompromisszumot, amely szerint a gazdaságilag aktív személyek önfenntartók, következésképp nem jelentenek terhet a fogadó államra.

Jól jelzi a gazdaságilag aktív státusz integrációs joganyagban betöltött kiemelt szerepét, hogy az EUB mindkét fent elemzett esetben a munkavállalói jogállást állította érvelésének középpontjába. Mint láttuk, Tarola döntésében a széles körű munkavállalói jogok jól kitaposott ösvényén haladva kívánta biztosítani az uniós polgárok szociális védelmét. Ennek során azonban mindvégig figyelemmel volt a szabad mozgás irányelv kettős célkitűzésére, így a szabad mozgás biztosításán túl a tagállami szociális ellátórendszer védelmének követelményére. Ezzel lényegében egyértelmű jelét adva, hogy a korábbiaknál hangsúlyosabb szerepet kíván vállalni a szabad mozgás jogterülete versengő érdekeinek kiegyensúlyozásában. Az EUB Saint Prix-ítéletében szintén a munkavállalói státusz központi eleme köré építette fel érvelését. Ugyanakkor ez esetben is figyelemmel volt a tagállami szociális ellátórendszer védelmével kapcsolatos érdekek érvényesülésére. Jól jelzi mindezt, hogy az EUB végső soron a nemzeti fórumra hagyta a döntést, vajon a munkavállalói jogállás megtartása szempontjából mely időponttól várható el ésszerűen a munka világába való visszatérés a kismamától. Mindebből kitűnik, hogy a luxemburgi fórum nagyon is tisztában van a szabad mozgás jogterületét egyre erősebben átható jogalkalmazási problémákkal, azonban – érthető módon – továbbra sem kíván a jogalkotó helyébe lépni, bármennyire feszítőek is e kérdések.

Hivatkozások

- Currie, S. [2016]: Pregnancy-related employment breaks, the gender dynamics of free movement law and curtailed citizenship. In: *Common Market Law Review*, Vol. 53. No. 2., 543–562. pp.
- Davies, G. [2016]: Migrant Union Citizens and Social Assistance: Trying to be reasonable about self-sufficiency. *Research Papers in Law*, 2016/02. 1–31. pp.
- Heeger, S. – Pennings, F. [2014]: Accessing social rights for EU citizens, Dutch country report, EU citizen. University of Utrecht.
- Kramer, D. [2018]: A right to reside for the unemployed self-employed: The Case Gusa' <<https://europeanlawblog.eu/tag/gusa-case/>>
- Mantu, S. [2013]: Analytical Note – Retention of EU worker status – Article 7(3) (b) of Directive 2004/38', European Network on Free movement of Workers 2013. <<https://ec.europa.eu/social/Bl obServlet?docId=11713&langId=en>>
- Mantu, S. – Minderhoud, P. [2017]: Back to the Roots? No access to social assistance, In: *Thym, D.* (ed.): Questioning EU citizenship. Judges and the limits of free movement and solidarity in the EU. Oxford, Hart Publishing, 205–224. pp.
- Peers, S. [2014]: Pregnant workers and EU citizens' free movement rights, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/pregnant-workers-and-eu-citizens-free.html>>
- Shuibhne, N. N. [2018]: Reconnecting Free Movement of Workers and Equal Treatment in an Unequal Europe. *European Law Review*, Vol. 43., No. 4., 477–510. pp.
- Spaventa, E. [2010]: The impact of articles 12, 18, 39 and 43 of the EC Treaty on the coordination of social security systems in 50 years of social security coordination: past – present – future. Luxembourg: European Commission.
- Strumia, F. [2017]: Chronicles of a Troubled Narrative. In: *Thym, D.* (ed.): Questioning EU citizenship. Judges and the limits of free movement and solidarity in the EU. Oxford, Hart Publishing, 149–168. pp.
- Strumia, F. [2019]: Unemployment, residence rights, social benefits at three crossroads in the Tarola ruling <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/unemployment-residence-rights-social.html>>
- Thym, D. [2017a]: The judicial deconstruction of Union citizenship. In: *Thym, D.* (ed.): Questioning EU citizenship. Judges and the limits of free movement and solidarity in the EU. Oxford, Hart Publishing, 1–13. pp.
- Thym, D. [2017b]: The Evolution of Citizens' Rights in Light of the European Union's Constitutional Development. In: *Thym, D.* (ed.): Questioning EU citizenship. Judges and the limits of free movement and solidarity in the EU. Oxford, Hart Publishing, 115–126. pp.
- Verschueren, H. [2015]: Preventing benefit tourism in the EU. A narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano? *Common Market Law Review*, Vol. 52. No. 2., 363–390. pp.