

Gyenyey Laura

∴ Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest  
∴ gyeneylaura@hotmail.com

## A SZOCIÁLIS TURIZMUS KÉRDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN

*The Question of Social Tourism in the Legal Practice of the Court of  
Justice of the European Union*

*Pitanje socijalnog turizma u pravnoj praksi suda Evropske unije*

A gazdaságilag inaktív polgároknak a fogadó tagállam szociális ellátórendszeréhez való hozzáférése, különösen pedig az azzal való szisztematikus visszaélés, így a szociális turizmus kérdése már jó ideje visszatérő tárgyául szolgál az uniós polgárok szabad mozgása körében folytatott jogi és politikai vitáknak. A jelen tanulmány vizsgálódásának középpontjában álló Dano-ítélet egyértelműen rávilágít arra, miszerint a gazdaságilag inaktív személyek szabad mozgása mint alapvető uniós célkitűzés továbbra sem tűnik összeegyeztethetőnek a tagállamok jóléti rendszerük megővésére irányuló legitim törekvésével. A Bíróság ítéletében deklarálta, miszerint a fogadó tagállam nem köteles az egyenlő bánásmód elve alapján a más tagállami állampolgárok számára is biztosítani a szociális alapellátást, ha azok nem teljesítik az Unió polgárainak szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK irányelvben foglalt feltételeket. A döntés a jogirodalom képviselői körében vegyes fogadtatásra talált. Egyes szerzők azon – sok szempontból érthető – aggályuknak adtak hangot, miszerint az ítélet egyfajta visszalépést jelenthet a Bíróságnak az uniós polgárságot alapvető jogállásként definiáló, kiterjesztő hatályú joggyakorlatában. A következőkben azt vizsgáljuk, vajon valóban olyan éles irányváltást jelez-e a kérdéses ítélet, amely a jövőben beárnyékolhatja az uniós polgárság intézményének szolidaritásközösségként való felfogását.

*Kulcsszavak:* uniós polgárság, személyek szabad áramlása, egyenlő bánásmód, gazdaságilag inaktív polgár, szociális ellátásból való kizárás

### BEVEZETŐ

Az utóbbi években egyre élénkebb vita övezi a gazdaságilag inaktív uniós polgárok szociális ellátásokhoz való hozzáférési jogát, és ehhez kapcsolódóan a szociális turizmus problematikáját. Ez utóbbiról akkor beszélhe-

tünk, ha a más tagállamból érkező polgárok szisztematikusan visszaélnék a fogadó állam által nyújtott szociális ellátásokkal. A tagállami politikusok a fentieket kivédendő, egyre határozottabban – mi több, egyes esetekben kifejezetten bevándorlásellenes szölamokat megpendítve – lépnek fel jóléti rendszerük megóvása érdekében, felkorbácsolva ezzel a szabad mozgás terén már amúgy is forrongó kedélyeket.<sup>1</sup> Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) épp az előbbieik okán nem ritkán találja szembe magát a szociális dömping feszítő kérdéskörével az uniós jog értelmezésére irányuló joggyakorlata során. Ezt példázza a közelmúltban született Danó-ítélet<sup>2</sup> is, amely akár fordulatot is jelenthet az EUB ’uniós polgárokat megillető egyenlő bánásmód’ eszméjét hirdető gyakorlatában azáltal, hogy – engedve a tagállami nyomásnak – immár fel kíván lépni a jóléti turizmussal vagy legalábbis annak legkirívóbb eseteivel szemben. A döntés – nem meglepő módon – igen pozitív fogadtatásra talált a tagállamok körében, tekintve, hogy az a Szerződés, ill. a másodlagos jog módosítása nélkül ad választ azon égető kérdésre, vajon előbbieik megtagadhatják-e a nem járulék alapú szociális ellátások folyósítását azon más tagállami polgárok számára, akik nem kívánnak bekapcsolódni az érintett állam gazdasági vérkeringésébe, de önmaguk fenntartására, úgy tűnik, képtelenek. Mindemellett látnunk kell, hogy a kérdéses ítéletet követően is számos kérdés maradt megválaszolatlanul a gazdaságilag inaktív polgárok fogadó államtól igényelt szociális juttatásai kapcsán. Hogy mekkora is a Danó-döntés által hozott fordulat, és milyen problémákat vethet fel az a jövőre nézve, a következőkben ezt vizsgáljuk.

## A DANO-ÜGY

A jogvita tárgyát a román állampolgárságú Elisabeth Danó és fia, Florin részére igényelt szociális ellátások lipcsei munkaügyi központ általi megtagadása képezte.

Danó kisasszony 2010 végén költözött fiával Németországba nővéréhez, utóbbi gondoskodott lakhatásukról és ételmezésükről. A periratokból kiderül, miszerint Danó Németországba nem álláskeresői céllal utazott be, és semmilyen keresőtevékenységet nem is kívánt ott folytatni. Ennek ellenére a lipcsei munkaügyi központhoz fordult egy ún. álláskeresői alapellátás folyósítását kérelmezve. E kérelmet a hatóság megtagadta azon német jogsza-

<sup>1</sup> Az elmúlt évek gazdasági recessziója és a 2015-ben kirobbant migrációs válság igen sok politikai feszültséget indukált, mind tagállami, mind uniós szinten. A migrációs válság kapcsán megkongatták a vészharangokat az egész schengeni rendszer működőképességét illetően.

<sup>2</sup> Danó-ítélet, C-333/13, EU:C:2014:2358

bályi korlátozásra hivatkozással, amely kizárja az ellátásból azokat, akik kizárólag a szociális ellátás elnyerése céljából érkeznek az országba. Dano a kérelmet elutasító határozat elleni beadványában azt kifogásolta, miszerint a német ügynökség a szociális alapellátások folyósítása iránti kérelmének elutasításával lényegében állampolgársági alapon megkülönböztető döntést hozott, melyet kifejezetten tilalmaz az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban EUMSZ.) 18. cikke.<sup>3</sup>

Az ügy az Európai Unió Bírósága elé került előzetes döntéshozatal céljából, amely mindenekelőtt megállapította, hogy a rászorultsági alapon megítélt szociális alapellátások „különleges, nem járulékos alapú pénzügyi juttatásoknak” minősülnek, amelyek odaítélési feltételeinek meghatározása tagállami jogkörbe tartozik. Az EUB ítéletében deklarálta továbbá azt a nagyon fontos tételt, miszerint a gazdaságilag inaktív polgárok, azok tehát, akik Danóhoz hasonlóan nem folytatnak keresőtevékenységet, és nem is keresnek munkát, bizonyos szociális ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében csak akkor igényelhetnek a fogadó tagállam állampolgárainak járával egyenlő bánásmódot, ha tartózkodásuk jogszerű, azaz megfelel az uniós polgárokról szóló 2004/38/EK irányelv<sup>4</sup> feltételeinek (a továbbiakban Szabad Mozgás Irányelv). A kérdés a továbbiakban tehát az volt, hogy Dano megfelel-e az Irányelvben lefektetett követelményrendszernek.

Amennyiben az uniós polgár fogadó állam területén való tartózkodása meghaladja a három hónapot, de nem éri el az öt évet, a fent jelzett Irányelv a gazdaságilag inaktív polgárok tartózkodási jogát többek között ahhoz a feltételhez köti, hogy azok elegendő saját forrással rendelkezzenek ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.<sup>5</sup>

Márpedig az ügyben szereplő polgárok – legalábbis az utaló Bíróság szerint – e feltételnek nem tettek eleget, így az EUB döntése értelmében nem is igényelheték az abban foglalt egyenlő bánásmódot.

<sup>3</sup> Az ügy a lipcsei bíróság elé került, amely előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérte a Bíróság állásfoglalását arról, hogy összeegyeztethető-e a fent jelzett német korlátozás az uniós joggal, így különösen a 883/2004/EK sz. szociális koordinációs rendelet 4. cikkével, illetve az EUMSZ. 18. cikkéből következő megkülönböztetésmentesség általános elvével, valamint az EUMSZ. 20. cikkéből következő általános tartózkodási joggal.

<sup>4</sup> 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, OJ L 158, 30.4.2004. 77–123.

<sup>5</sup> Irányelv 7(1)b cikk.

## A DÖNTÉS POLITIKAI HÁTTERE

A szabad mozgás kérdését övező viták nem új keletűek, azok időről időre fellángolnak, lényegében végigkísérve az integráció egész történetét.<sup>6</sup> Nem meglepő ez egy olyan jogosítvány esetében, amely legalábbis közvetve minden tagállami polgárt érint, és amely egyre erőteljesebben hatol be a korábban tagállami hatáskörbe tartozó területekre. Gazdasági recessziós időszakban vagy épp a magas munkanélküliség miatti feszült belpolitikai helyzetben szinte reflexszerűen vetődik fel a szabad mozgás korlátozásának kérdése. Ha úgy tetszik, a szabad mozgás mára „szimbolikus funkciót” nyert, egyfajta kivételként szolgál az aktuálisan felmerült gazdasági, társadalmi és politikai félelmeknek (THYM 2015: 18–20).<sup>7</sup> Ezért rendkívül fontos, hogy a politikai szereplők a szabad mozgás kérdését adekvát módon kezelve adjanak választ a lakosság fenti félelmekre. Különösen igaz ez egy olyan Európát súlyosan érintő válságperiódus idején, amelyben maga a szabad mozgás intézménye is veszélybe került.<sup>8</sup> Ez persze nem könnyű feladat. Mi sem jelzi ezt jobban, mint azok az – olykor szinte fenyegető hangvételű – politikai kijelentések, amelyek célja a szabad mozgással járó jogosítványok erőteljes megnyirbálása. Így példaképp a brit miniszterelnök, Cameron azon követelése<sup>9</sup>, miszerint a szigetországban munkát vállalók csak négy év folyamatos helyben lakás és munkavállalás után férhessenek hozzá a brit szociális ellátórendszerekhez. E kijelentés persze messze túllép a szociális turizmus kérdésén. Mi több, egy-

<sup>6</sup> Gondoljunk csak az Unió alapítószerződéseiben megfogalmazott célok vonatott megvalósítására, vagy épp az egyes bővítési körökkel – különösen a közép-kelet-európai országok csatlakozásával – kapcsolatos félelmekre. E félelmeknek köszönhetően nyerhetett korlátozást az átmeneti időszakban a munkaerő szabad mozgásának alap-szabadsága.

<sup>7</sup> E szimbolikus funkció azt a veszélyt hordozza magában, hogy mintegy önálló életre kelve túlnő annak tényleges jelentőségén.

<sup>8</sup> Erről lásd bővebben Gyenyey Laura: Az Európai Unió migrációs politikája. Tényleges megoldás egy valós válságra? *Iustum, Aequum, Salutare* 2016/2. Budapest

<sup>9</sup> Egyes kommentátorok egyenesen a mitológiai hős, Herkules alakjához és annak próbatételeihez hasonlítják David Cameron miniszterelnököt, ill. annak ultimátumszerűen megfogalmazott javaslatcsomagját a más tagállamból érkező bevándorlók számának és a részükre juttatott szociális ellátások csökkentésére. Cameron ugyanis kitar az azon fogadalma mellett, miszerint jelentős változásokat kíván uniós szinten elérni az uniós polgárok szabad mozgásának szabályozásában. Ennek hiányában támogatni fogja Nagy-Britannia Unióból való kilépését. Így nyerhet csak feloldozást „a politikai örültség pillanatában” tett ígéretének megszegése alól, miszerint a jövőben jelentősen csökkenteni fogja az Egyesült Királyságba irányuló bevándorlást. Steve Peers, <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/11/the-nine-labours-of-cameron-analysis-of.html>

értelműen és élesen szembemegy azzal, ami a gazdasági integráció lényege, és mint ilyen elfogadhatatlan. Ugyanakkor látnunk kell, hogy egyre több tagországtól érkezik jelzés a Bizottság felé, miszerint a szociális dömping kérdését igenis kezelni kell.<sup>10</sup> A Bizottság épp a tagállamok fenti félelmeit enyhítendő és a kérdés jelentőségét hangsúlyozandó 2013 októberében közlé is tett egy tanulmányt<sup>11</sup> „a gazdaságilag inaktív migráns polgárok tagállami szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatása” címmel. E tanulmány mindenesetre nem látszik alátámasztani azt a feltételezést, miszerint a más tagállamba költöző uniós polgárok fő ösztönzője a különféle szociális juttatások elnyerése, szemben a munkavállalási és a családi célzatú migrációs ösztönzőkkel.<sup>12</sup> A tagállamok félelmei annyiban tehát nem megalapozottak, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok csupán egy csekély hányadát képviselik a migráns polgároknak (GUIMARAES 2015: 116). Ugyanakkor a kérdésnek mégis *komoly politikai súlya* van, mivel az uniós és a tagállami jog határzónájába tartozó területről van szó.<sup>13</sup> Hagyományosan valóban a tagállamok előjoga annak meghatározása, hogy ki tartozik azon szolidaritási körbe, amely alapján a tagállami szociális ellátórendszerből különféle juttatásokra, ill. pénzügyi támogatásra jogosult. Uniós szintű harmonizáció hiányában ily módon tehát a tagállamok továbbra is megtartják a szociális védőrendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörüket.<sup>14</sup> Ugyanakkor az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében, e hatáskör gyakorlása során a tagállamok „kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különös tekintettel

<sup>10</sup> 2013 májusában az Egyesült Királyság, Ausztria, Németország és Hollandia is „jelentkezett a fenti kérdéssel” a Bizottságnál, amely azt a választ adta, miszerint az uniós jog kellő biztosítékokkal szolgál a visszaélések elkerülésére. Speech by the then EU Justice Commissioner Viviane Reding at the Justice and Home Affairs Council on December 5th 2013, text available at [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-1025\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1025_en.htm).

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&caId=89&newsId=1980>

<sup>12</sup> A tanulmány főbb megállapításai, miszerint az uniós polgárok legnagyobb hányada munkavállalási céllal utazik egy másik tagállamba, továbbá a jelenleg más tagállamban tartózkodó inaktív polgárok jelentős hányada korábban foglalkoztatott volt a kérdéses tagállamban (64%), és végül, hogy a kérdéses csoport az összlakosság csekély, mindössze 0,7%–1%-át teszi ki. A foglalkoztatottsági ráták származási országonként nagyjából hasonlóak, habár a Bulgáriából, ill. Romániából érkezett polgárok körében jóval magasabb a munkanélküliek aránya.

<sup>13</sup> Lásd erről bővebben: EMERSON Michael 2014. The Dano case – or time for the UK to digest realities about the balance of competences between the EU and national levels. CEPS Commentary.

<sup>14</sup> Az EUMSZ. 153 (2) cikke felhatalmazza az Uniót, hogy a munkavállalók szociális biztonsága és védelme céljából minimumstandardokat fogadjon el. E felhatalmazással azonban az sosem élt, és úgy tűnik, jövőbeli politikai szándék sincs arra.

az EK Szerződésnek a szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseire, és annak fókuszában álló diszkriminációtilalmi elvre”.<sup>15</sup> Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy hol húzható meg a nemzeti szolidaritás határa, ill. hol léphet közbe az Unió és annak jogrendje e határvonal megrajzolásában.

## A DÖNTÉS JOGI HÁTTERE

A tagállamok közti szabad mozgás joga az eredeti szerződéses rendelkezések szerint szigorúan gazdasági tevékenység folytatásához kapcsolódott, amely csak fokozatosan nyert kiterjesztést a gazdaságilag inaktív polgárokra. Mára a szabad mozgás jogát immár az uniós polgárság legfontosabb jogosítványaként említhetjük, így az alapító szerződés hatályos változatának (EUMSZ.) 21.(1) cikke minden uniós polgár számára közvetlenül biztosítja a szabad mozgás jogát a „Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel”.<sup>16</sup>

Mindezek ellenére látnunk kell, hogy a szabad mozgás joga még ma sem egy egységes jogi kategória, az továbbra is megőrizte történeti rétegeltségét (THYM 2015: 18). Ez tükröződik a Szerződés rendelkezéseit végrehajtó másodlagos joganyagban is, így mindenekelőtt a fent már említett és a Dano-döntés alapjául szolgáló, az uniós polgárok szabad mozgását és tartózkodását szabályozó 2004/38/EK irányelv rendelkezéseiben, amely fókuszában továbbra is a munkavállalók és az egyéni vállalkozók állnak. Amíg az előbbieket az uniós jog által biztosított széles körű jogosítványaik birtokában élvezhetik az egységes belső piac kínálta előnyöket<sup>17</sup>, addig messze nem ez a helyzet a gazdaságilag inaktív személyek esetében. A gazdaságilag inaktív uniós polgárok fogadó államban való tartózkodási joga a Szabad Mozgás irányelvben rögzített megfelelő anyagi fedezethez, ill. egészségbiztosításhoz kötött. Az uniós polgárok és családtagjaik tehát csak addig rendelkeznek a tagállam területén való tartózkodási joggal, amíg megfelelnek az irányelvben foglalt fenti feltételeknek.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Petersen-ítélet, C-228/07. EU:C:2008:494, 42. pont.

<sup>16</sup> EUMSZ. 21(1) cikk. A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

<sup>17</sup> E jogok minél teljesebb körű gyakorlását segíti továbbá az Európai Unió Bíróságának kiterjesztő gyakorlata, kiváltképp a családegyesítés, a szociális juttatások és az adóelőnyök tekintetében biztosított egyenlő bánásmód területén. A munkavállalók és egyéni vállalkozók esetében még a teljes önellátás képessége sem feltétel, így akár a közpénzekből való keresetkiegészítés is megengedett a szerződéses szabadság gyakorlása során. A feltétel nélküli szabad mozgás joga megilleti továbbá azokat, akik időlegesen utaznak egy másik tagállamba szolgáltatás igénybevétele céljából.

<sup>18</sup> Irányelv 14(2) cikk.

Az EUB uniós polgársággal kapcsolatos gyakorlatában ugyanakkor már egész a kezdetektől kirajzolódni látszott egy trend, amely az uniós polgárságra mint alapvető jogállásra hivatkozással igyekezett a szabad mozgás és tartózkodás másodlagos jogban rögzített szigorú feltételein némileg puhítani. A szigorú gazdasági szemléleten való túllépést jelezték mindazon esetek, amelyekben a Bíróság a gazdaságilag inaktív polgárok számára kívánt védőpajzsot biztosítani mind az ún. fordított diszkrimináció csapdájával<sup>19</sup>, mind pedig a fogadó tagállam állampolgárságon alapuló megkülönböztető gyakorlatával szemben<sup>20</sup> (GYENEY 2012: 141–164).

A Dano-ügy épp e trendet látszik megtörni. A Bíróság félretéve korábbi nagyvonalú, az uniós polgárság megingathatatlan eszméjén és az abból fakadó jogok kiterjesztő értelmezésén nyugvó gyakorlatát, úgy tűnik, immár csak azok számára kívánja biztosítani a szabad mozgás és tartózkodás jogát, akik jelenlétükkel a fogadó ország gazdaságát erősítik. Mindez azt jelzi, hogy a taláros fórum továbbra sem tud kitörni az integráció kezdeti szakaszát jellemző gazdasági szemlélet makacs szorításából. Jelen tanulmány többek között e kérdést igyekszik körüljárni a Dano-döntés elemzése során.

## A DÖNTÉS JOGI ANALÍZISE

Ami a Dano-döntés vizsgálata kapcsán rögtön szembeötlik, az az, hogy a Bíróság – tőle szokatlan módon – ragaszkodik a vonatkozó jogszabályi előírások szövegéhez. Ha úgy tetszik, a Bíróság egyszerűen „beletörődik az

<sup>19</sup> Ennek a trendnek egyik csúcspontját jelzi a Zambrano-döntés, amely egy tisztán tagállami szituációban biztosít családegyesítési jogosítványokat, így mindenekelőtt tartózkodási jogot egy kolumbiai származású, de belga állampolgárként uniós polgárságot nyert gyermek harmadik országbeli szülei számára Belgium területén.

<sup>20</sup> A Bíróság elsőként a C-85/96 sz. Martínez Sala-ügyben az uniós polgárságra hivatkozással deklarálta, hogy a nem gazdasági célú migráció is kiváltja a Szerződés állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésének alkalmazását. Joggyakorlatában később megerősítést nyert, miszerint ez az elv kiterjed a szociális segély nyújtására és az olyan nem járulékos alapú szociális ellátásokra, mint a diákok megélhetési ösztöndíja. A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben a Bíróság az uniós joggal ellentétesnek minősítette azt a nemzeti szabályozást, amely a nem járulékos alapú ellátásokhoz való hozzáférést az uniós munkavállalói státuszhoz kötötte, ezzel az esetenként szociális ellátást igénybe vevő diákok számára is megnyitva a tartózkodás jogszerűségét. A C-456/02. sz. Trojani-ügyben egy, az uniós jog értelmében munkavállalónak nem minősülő, szociális ellátásokért folyamodó kérelmező esetében a Bíróság kimondta, miszerint a Szabad Mozgás irányelvben foglalt tartózkodási jog az uniós polgárságnál fogva megilleti az uniós munkavállalónak nem minősülő, de érvényes tartózkodási engedély birtokában lévő polgárokat, így azok az egyenlő bánásmód elve alapján igényelhetnek a fogadó államtól szociális ellátásokat.

uniós jogalkotáshoz”, és ahelyett, hogy kitarzana korábbi kiterjesztő hatályú gyakorlata mellett, egyszerűen elfogadja az irányelvben felvázolt szigorú korlátokat. Ezért is nem meglepő, hogy ítéletének indoklásában szinte alig hivatkozik az uniós polgárság körében született korábbi sarkalatos döntéseire, mintegy „elkendőzve ezzel joggyakorlatának következetlenségét” (THYM 2015: 24).

A Bíróság érvelésében immár teljes fordulatot vesz, amit jól jelez, hogy amíg az korábban a Szabad Mozgás irányelv céljául a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásának megkönnyítését jelölte meg<sup>21</sup>, addig jelen ítélet az irányelvnek a tartózkodás feltételül szolgáló rendelkezését<sup>22</sup> *expressis verbis* úgy értelmezi, mint amely „annak megakadályozására törekszik, hogy a gazdaságilag nem aktív uniós polgárok létfenntartásukhoz igénybe vegyék a fogadó tagállam szociális ellátórendszerét”.<sup>23</sup> Mi több, az uniós polgársággal mint alapvető jogállással kapcsolatos formula vonatkozásában az EUB reaktiválta az egyenlő bánásmód alóli kivételt rögzítő albekezdést, amelyet korábbi döntéseiben egyszerűen csak „kifejezett”.<sup>24</sup> A Dano-ítéletben tehát, a szabad mozgás feltételeinek és korlátainak – alkotmányos jellegű érvekkel szembeni<sup>25</sup> – kidomborításával immár egyfajta hangsúlyeltolódást észlelhetünk a tagállami érdekek irányába.

A Bíróság fenti, éles irányváltása nyilván nem kedvez a jogbiztonság követelményének, amelyet csak tovább fokoz, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok szabad mozgásának az Irányelvben lefektetett feltételrendszerre eleve kétértelműen került megfogalmazásra<sup>26</sup> (VERSCHUEREN 2015: 381). A kérdéses jogszabály olyan bizonytalan fogalmakkal operál, mint az „indokolatlan teher” vagy az „elégletes forrás” követelménye.<sup>27</sup> Konkrét

<sup>21</sup> Metock-ítélet, C-127/08, EU:C:2008:449, 82. pont.

<sup>22</sup> Irányelv 7. cikk 1. b. pont.

<sup>23</sup> Dano-ítélet 76. pont.

<sup>24</sup> „Amint azt a Bíróság több alkalommal megállapította, az uniós polgárság intézményének célja, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását, lehetővé téve az azonos helyzetben lévő tagállami állampolgárok számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és *az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül* ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek azokon a területeken, amelyekre az EUM Szerződés tárgyi hatálya kiterjed”. Dano-ítélet 58. pont.

<sup>25</sup> Amelyek vélhetően más eredményre vezettek volna a kérdéses ügy kapcsán.

<sup>26</sup> Verschueren úgy véli, „sokkal tisztább lenne, ha az irányelv nyíltan úgy rendelkezne, miszerint egy gazdaságilag inaktív polgár nem jogosult semmilyen szociális támogatásra (social assistance), sőt szociális juttatásra (social benefit) a huzamos tartózkodási státusz megszerzéséig. Az irányelv azonban nem tartalmaz ilyen rendelkezést, a 24(2) csak a tanulmányok folytatása során igényelt megélhetési támogatásokra vonatkozóan korlátozza az egyenlő bánásmódot.

<sup>27</sup> Irányelv 7 (1)b.

iránymutatások helyett a nemzeti hatóságok eseti alapú vizsgálatát írja elő.<sup>28</sup> Csak tovább fokozza a zűrzavart az irányelv azon rendelkezése, amely szerint a kiutasítás nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagjai igénybe veszi a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerét.<sup>29</sup> Sőt, nem is lehet őket kiutasítani, amíg nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.<sup>30</sup> Ugyanakkor látni kell, hogy a „szándékosan homályos megfogalmazásnak” (THYM 2015: 26) – amely vélhetően egyfajta kompromisszumként szolgált a jogszabály szövegezése során – komoly ára van. Mégpedig a jogalkalmazókra háruló teher annak meghatározását illetően, hogy a szociális juttatás iránti kérelem, mely esetben jelenti azt, hogy a gazdaságilag inaktív személy nincs a jogszerű tartózkodáshoz szükséges források birtokában, egyben indokolatlan terhet róva ezzel a fogadó ország ellátórendszerére.<sup>31</sup>

Ez a teher nehezedett a jogalkalmazóra a Dano-ítéletet megelőző, de hasonló tárgyú Brey-ügyben is.<sup>32</sup> Az ügy kapcsán hozott döntésében az EUB – felismerve az irányelvben rejlő nagyfokú diszkrepanciát – még kifejezetten hangsúlyozta az abban foglaltak hatékony érvényesülésének (effet utile), ill. a szabad mozgást korlátozó feltételek megszorító értelmezésének szükségességét<sup>33</sup> (VERSCHUEREN 2014: 158). Ezért a fentiek alapján a Brey-ügyben arra a következtetésre jutott, miszerint a tagállamoknak a konkrét helyzet átfogó értékelése nélkül nincs lehetőségük, hogy a kérdéses ellátásokat a gazdaságilag inaktív uniós polgároktól automatikusan megtagadják, ahogy arra sem, hogy az ilyen ellátásokat igénylő személyt automatikusan úgy tekintsék, mint aki nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással, így

<sup>28</sup> Uo. 8(4) cikk.

<sup>29</sup> Uo. 14(3).

<sup>30</sup> Uo. preambulum 10, 16. pontok.

<sup>31</sup> A Dano-ügy kapcsán viszonylag könnyű dolga volt a Bíróságnak, tekintve, hogy maga az előterjesztő bíróság már leszögezte, miszerint a felperesek nem rendelkeznek elegendő forrással, így nem igényelhetnek tartózkodási jogot az irányelv alapján. Dano-ítélet 81. pont.

<sup>32</sup> Az ügyben a Bíróság egy nyugdíjas pár kompenzációs pótlék iránti kérelme tárgyában kellett, hogy értelmezze az uniós jogot. A Brey-ügy háttérében egy német pár állt, akik 2011-ben Németországból Ausztriába költöztek letelepedési célzattal. Brey úr házában 862 euró összegű nyugdíjban részesült. Tekintve, hogy a házaspár nem rendelkezett egyéb jövedelemmel vagy vagyonnal – kompenzációs pótlék iránti kérelmet nyújtott be, amely folyósítását az osztrák hatóság a jogszerűen tartózkodó uniós polgárokra korlátozta. A német párnak ez alapján igazolnia kellett, hogy tartózkodásuk megfelel a szabad mozgás irányelvében foglalt szabályoknak, azaz nem jelentenek indokolatlan terhet Ausztria szociális ellátórendszerére. Brey-ítélet, C-140/12, EU:C:2013:565.

<sup>33</sup> Brey-ítélet 65–71. pontok.

ebből adódóan nincs joga az országban tartózkodni.<sup>34</sup> Az eset kapcsán az EUB végeredményben a tagállami bíróságra hagyta annak meghatározását, hogy az ügy tárgyául szolgáló szociális ellátás nyújtása a konkrét helyzetben indokolatlan terhet jelent-e.<sup>35</sup> Ugyanakkor előírta, hogy ezen átfogó értékelés során milyen tényezőket szükséges vizsgálni, így többek között, hogy a segély odaítélése összességében mekkora terhet róna a nemzeti segélyrendszerre, továbbá az arányosság elvének fényében az érintett helyzetét jellemző személyes körülményeket, a nehézség átmeneti jellegét, a folyósítandó ellátás összegét és időtartamát.<sup>36</sup>

Mindez alapján felmerül a kérdés, hogy a Bíróság a Dano-ügy kapcsán miért nem említi az irányelvben is szereplő<sup>37</sup> és a korábbi vonatkozó joggyakorlatában (lásd Brey-estet) is alkalmazott arányossági tesztet. Verschueren erre azt a választ adja, miszerint az arányosság – az egyik legfontosabb uniós jogelvként – „különösen fontos szereppel bírhat a különböző célok és versengő érdekek közti döntésben, azonban az olyan magától értetődő esetekben, mint amilyen a Dano is, annak alkalmazását félre lehet tenni” (VERSCHUEREN 2014: 373).

A Bíróság azonban nem tisztázta, hogy melyek is pontosan azok a körülmények, amelyek alapján egy ilyen különleges, „magától értetődő” eset meghatározható. Az EUB ítéletében kizárólag a „szociális ellátásért való folyamodásra, mint Dano tartózkodásának fő mozgatórugójára” utal, ill. azon tényre, hogy Dano „nem álláskereső célzattal érkezett Németországba. Verschueren mindezek alapján úgy véli, hogy lényegében Dano integrációs szándékának hiánya, ill. a német társadalomban való marginális helyzete<sup>38</sup> vezette a Bíróságot arra, hogy arányossági teszt alkalmazása nélkül is megállapítsa, miszerint Dano nem jogosult az egyenlő bánásmódra. A kommentátor szerint mindez arra utal, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok esetében a másik tagállamba való utazás célja/indítéka is döntő lehet a szociális jut-

<sup>34</sup> Önmagában tehát az tény, hogy egy tagállam polgára szociális segítséget kér, nem szolgál kellő igazolásul arra, hogy indokolatlan terhet jelentene a fogadó állam szociális ellátórendszerére.

<sup>35</sup> Brey-ítélet 79. pont.

<sup>36</sup> Uo. 78.

<sup>37</sup> Irányelv 8 (4) cikk, 14(3) cikk, 16. preambulumpont.

<sup>38</sup> Dano esetében ugyanis már a tartózkodás elején nyilvánvalóvá vált, hogy nem is kíván integrálódni a fogadó ország társadalmába, többek között azzal, hogy ott munkát vállal. A peranyagból kiderült továbbá, hogy Dano mindössze három évig járt iskolába Romániában, és semmilyen végzettsége, szakképzettsége nincs. Megérti ugyan a német nyelvet, ugyanakkor nem tud írni ezen a nyelven, és csak korlátozott mértékben képes német nyelvű szövegeket olvasni. E körülmények mind az integráció hiányára utalnak.

tatások tekintetében élvezett egyenlő bánásmód és tartózkodási jog értékelésében.<sup>39</sup> Ha e kijelentéssel nem is tudunk teljes mértékben egyetérteni<sup>40</sup>, látnunk kell, hogy a társadalmi integráció hiánya valóban fontos szerepet játszhatott a Dano-eset végkimenetelében.<sup>41</sup> Ezt támasztja alá a társadalmi integráció követelményének a szabad mozgás területén egyre markánsabb szerepét hangsúlyozó bírói gyakorlat is (THYM 2015: 39). A Bíróság a gazdaságilag inaktív polgárok és az álláskeresők tekintetében folytatott joggyakorlatában immár közel másfél évtizede alkalmazza a „valós kötelék/kapcsolat”<sup>42</sup>, ill. a „bizonyos fokú társadalmi integráció”<sup>43</sup> mércéjét az egyenlő bánásmódtól való eltérés igazolásául szolgáló objektív zsinórmértékként. Mi több, az integráció/valós kapcsolat tesztje már nem csak a gazdaságilag inaktív személyek vonatkozásában nyer alkalmazást. A Bíróság legújabb, szabad mozgásra vonatkozó gyakorlatában az mintegy általános jelleggel, iránymutatóként szolgál minden, a diszkriminációmentesség elvének értelmezésére irányuló esetben. Különösen a Bíróság huzamos tartózkodási státusz elnyerésével<sup>44</sup>, ill. a közbiztonsági kivétel alkalmazásával/kiutasítással kapcsolatos<sup>45</sup> – döntéseiben figyelhető meg egy markáns szemléletmódbeli váltás az „egyenlő bánásmód, mint az integráció eszköze” modellje felől „a társadalmi integráció foka szerint biztosított jogok” szemlélete irányába.<sup>46</sup>

Végül e ponton érdemes megemlíteni, hogy maga az ítélet a levegőben hagyja annak kérdését, hogy a fogadó tagállam mikor élhet a kiutasítás lehetőségével azon polgárok tekintetében, akik nem rendelkeznek elégséges forrással. A jogirodalom képviselői azonban egyetértenek abban, hogy a ki-

<sup>39</sup> Való igaz, hogy a Bíróság a Dano-ügyben ismeri el elsőként az indíték fontosságát, még ha ezt nagyon speciális körülményekre szorítja is.

<sup>40</sup> Ez ugyanis éles ellentétben állna a Bíróság gazdaságilag aktív személyekre vonatkozó korábbi joggyakorlatával, amelyben a testület úgy találta, hogy az okok, amelyek egy tagállami polgárt egy másik államban való munkakeresésre vezettek, teljességgel irrelevánsak, amennyiben valós munkavégzésről van szó. C-53/81 sz. Levin-ítélet 23 pont, C-109/01 sz. Akrich para 55. pont.

<sup>41</sup> Daniel Thym is kiemeli a társadalmi integráció hiányának hangsúlyos szerepét. Az ügy kapcsán úgy véli, hogy Dano Németország területén való fizikai jelenléte önmagában irreleváns, a jogszerűtlen tartózkodás ugyanis nem eredményez „jogilag szignifikáns társadalmi integrációs minőséget” az uniós jog alapján.

<sup>42</sup> C-224/98 sz. D’Hoop-ítélet 38. pont, C-138/02 sz. Collins-ítélet 67. pont.

<sup>43</sup> C-209/03 sz. Bidar-ítélet 57. pont.

<sup>44</sup> C-325/09 sz. Dias-ítélet 64. pont „...az integráció, amely meghatározza a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében előírt huzamos tartózkodási jog megszerzését, nem csak tér- és időbeli tényezőkön alapul, hanem a fogadó tagállamba való beilleszkedés fokára vonatkozó minőségi tényezőkön is.”

<sup>45</sup> A C-145/09 sz. Tsakouridis- és a C-348/09 sz. P. I.-ítéletek.

<sup>46</sup> A két modellről lásd bővebben: Thym 34–39.

utasításnak szigorú jogszabályi feltételei vannak<sup>47</sup>, és semmi nem utal arra, hogy a Dano-ügyben ne ezen szabályok lennének továbbra is az irányadók (VERSCHUEREN 2015: 384, PEERS 2014).

## A DANO-DÖNTÉS KAPCSÁN FELMERÜLŐ ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEK

Amint azt tudjuk, a más tagállami polgárok beutazási és tartózkodási joga közvetlenül a Szerződésen, illetve a Szerződés végrehajtására hozott rendelkezéseken alapul<sup>48</sup>, így az ezt igazoló tagállami tartózkodási engedély pusztán deklaratív jelleggel bír. Épp a tartózkodási jog automatikus megszerzése és elvesztése miatt azonban igen nehéz meghatározni, hogy valaki épp jogszerűen tartózkodik-e a kérdéses tagállam területén.<sup>49</sup> Ahogy Thym nagyon helytállóan fogalmaz, „a csekély forrásokkal rendelkező polgárok lényegében egy szürke zónában élnek, bizonytalan tartózkodási státusszal”.<sup>50</sup>

E bizonytalan státusz azonban – ha lehet így fogalmazni – még bizonytalanabbá vált a Dano-ítélettel, hiszen úgy tűnik, a Bíróság az egyenlő bánásmódot és ezzel a szociális ellátásokhoz való hozzáférést immár kizárólagosan az irányelv szerinti jogszerű tartózkodás feltételéhez köti. Legalábbis erre utal az ítélet 69. pontjának megfogalmazása, amely szerint az uniós polgár „... az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló szociális ellátásokhoz való hozzáférést illetően – *csak* akkor igényelhet a fogadó tagállam állampolgárainak járóval egyenlő bánásmódot, ha a fogadó tagállam területén tartózkodása megfelel a 2004/38 irányelv feltételeinek.”<sup>51</sup>

Ebből akár arra is következtethetünk, hogy azon uniós polgárok, akiknek a fogadó országban való jogszerű tartózkodása nem magán az irányelven, hanem más uniós forráson, így közvetlenül a szerződés valamely rendel-

---

<sup>47</sup> Az irányelv 14(3) bekezdése értelmében „a kiutasítási intézkedés nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagjai igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét”. A Brey-ügyben a Bíróság az irányelv 16. preambulumpontjára hivatkozott, amely értelmében a kiutasítás esetében arányossági teszt alkalmazásának van helye. A Bíróság Dano-ügyben hozott döntésében semmi nem utal arra, hogy a továbbiakban ne ez lenne a helyzet.

<sup>48</sup> A C-325/09 sz. Dias-ügy 48. pont.

<sup>49</sup> Jó illusztrálja ezt a Dano-eset, amelyben Lipcse városa a kérdéses uniós polgároknak járó korlátlan tartamú tartózkodási igazolást állított ki.

<sup>50</sup> A csekély forrással rendelkező uniós polgárok helyzete a tartózkodásuk jogszerűségét illetően igen bizonytalan, még akkor is, ha – mint ahogy azt Dano esetében láthattuk – a tagállam korlátlan tartózkodási igazolást állít ki számukra (THYM 2015: 41).

<sup>51</sup> Dano-ítélet 69. pont.

kezésén<sup>52</sup>, uniós rendeleten<sup>53</sup>, vagy épp a nemzeti jog kedvezőbb rendelkezésén<sup>54</sup> alapul, a fentiek alapján nem jogosultak az egyenlő bánásmódra a szociális juttatások tekintetében. Egy ilyen értelmezés jelentős fordulat lenne a Bíróság korábbi joggyakorlatához képest, amely szerint a jogszerű tartózkodás nem kizárólag a Szabad Mozgás Irányelven alapulhat. Mi több, az ellentétes lenne az uniós jog azon alapvető tételével, amely szerint az állampolgárság alóli megkülönböztetés elve alóli kivételek minden esetben szűken értelmezendők.<sup>55</sup>

A jövőben vélhetően nem csupán a „tartózkodás jogszerűségének” elhatárolási problémája jelent majd kihívást a jogalkalmazók számára. Gondoljunk csak az uniós jog szerinti álláskereső és a gazdaságilag inaktív személyek közti elhatárolás nehézségeire.<sup>56</sup> Látszólag önkényes döntésekhez vezethet továbbá az uniós munkavállalói státusz Bíróság általi tág értelmezése. Az EUB jelenlegi, kiterjesztő hatályú gyakorlata értelmében már heti 5 óra munka és havi 175 eurós fizetés<sup>57</sup> – is elegendő lehet a munkavállalói státusz és az ezzel járó egyenlő bánásmód „elnyeréséhez”.<sup>58</sup> Így példaképp, ha Dano házas lenne, és férje a fentiek szerint munkát vállalna, a család hozzávetőlegesen 1000 euró értékű szociális támogatásra lenne jogosult a munkavállalókat és családtagjaikat megillető egyenlő bánásmód értelmében. A fenti diszkrepanciák jól jelzik a gazdaságilag aktív és inaktív polgárok közti éles státuszbeli elhatárolással járó jövőbeni nehézségeket (THYM 2015: 43).

<sup>52</sup> EUMSZ. 45. cikkén (C-507/12 sz. Saint Prix ítélet), akár annak 20. cikkén (lásd Zambrano-ítélet fent).

<sup>53</sup> C-480/08 sz. Teixeira-ítélet, vagy C- 529/11 sz. Alarape-ítélet.

<sup>54</sup> Lásd Trojani-, ill. Martinez Sala-ítéletek fent.

<sup>55</sup> Verschuereen szerint a migráns tagállami polgárok helyzetét igen sebezhetővé teszi, ezt példaképpal is illusztrálja.

<sup>56</sup> Az EUB joggyakorlata értelmében a munkavállalói státusz mindaddig megilleti az uniós polgárt, amíg „bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra” (C-292/89 sz. Antonissen-ítélet 22. pont). Ez utóbbi kitétel azonban, hogy mikor van tényleges esélye a foglalkoztatásra, igen nehezen határozható meg.

<sup>57</sup> „...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 25. pont. Ez közpénzből is kiegészíthető akár (C-139/85 sz. Kempf-ítélet 14. pont).

<sup>58</sup> Amennyiben a szóban forgó keresőtevékenység valós és tényleges jelleggel bír.

## KONKLÚZIÓ

A Dano-ügy kapcsán kifejtettek alapján joggal érezhetjük úgy, hogy bár az uniós polgársággal létrejött egy az összes – gazdaságilag aktív és inaktív – státuszt átívelő jogállás, a szabad mozgás történeti rétegeltsége tovább él.

A Bíróság nem tud elszakadni a piaci polgár fogalmától, az uniós polgárságot továbbra is az egységes belső piac keretei között kívánja értelmezni. Ez egyben azt is jelenti, hogy az abból származó jogosultságok csak akkor illetik meg a tagállami állampolgárokat, ha migrációjuk a belső piac szempontjából hasznosnak minősül, továbbá, ha migrációjuk nem jelent terhet a fogadó ország szociális ellátórendszere számára.

A Bíróság ítélethozatala során szigorúan a Szabad Mozgás irányelv nyomvonalán haladt, jól tükrözve annak „kompromisszumkész” megoldáskeresését a belső piaci célok, ill. a szociális ellátórendszerük védelmét célzó tagállami törekvések és a szolidaritás uniós elvének érvényesítése között.

E tekintetben egyfelől sajnálatos, hogy a Bíróság eltekintett az Unión belüli gazdasági migráció tágabb, annak minden tagállamban jelentkező előnyeire és hátrányaira fókuszáló értékelésétől, hiszen – ahogy Varjú Márton fogalmaz, „ezzel az ítélet lehetőséget adott volna az uniós polgárság és az abból eredő jogosultságok határokon átnyúló szolidaritást feltételező, új értelmezésére” (VARJÚ–NYIRCSÁK 2014).

Hasonlóképpen sajnálatos, hogy az EUB a döntés alapjául szolgáló Szabad Mozgás Irányelv homályos rendelkezéseinek tisztázására sem tett kísérletet a jogeset kapcsán, fenntartva ezzel a kellő anyagi forrással nem rendelkező uniós polgárok tartózkodási státuszának bizonytalan jellegét. Márpedig a jogbiztonság követelményének, mint uniós alapelvnek az érvényesülése elengedhetetlen az uniós polgárság jogintézménye vonatkozásában, legalábbis amennyiben elfogadjuk e státusz alapvető jellegét.

A Bíróság Dano-ítéletével azonban inkább távolodni látszik az uniós polgárság általános érték és szolidaritás közösségként való felfogásától, erre utal, hogy a jogállás alapvető jellege helyett inkább annak határait/korlátait fókuszál. Mindemellett úgy vélem, nem szabad messzemenő következtetéseket levonni a döntés uniós polgárságra gyakorolt hatását illetően. A Dano-ítélet a Bíróság joggyakorlatában csupán egy elmozdulást jelent a tartózkodási hely modelljétől az ún. „integrációs modell” irányába, amely az újonnan érkezőktől a szociális juttatások terén való egyenlő bánásmód elnyeréséhez immár bizonyos fokú társadalmi integrációt követel.

## IRODALOM

- EMERSON Michael 2014. *The Dano case – or time for the UK to digest realities about the balance of competences between the EU and national levels*. CEPS Commentary. [http://aei.pitt.edu/57379/1/ME\\_Dano\\_case.pdf](http://aei.pitt.edu/57379/1/ME_Dano_case.pdf)
- GUIMARAES Daniela 2015. *The right to free movement and the access to social protection in the EU. the economical dimension*. Notes on the case Elisabeta Dano v. Jobcenter Leipzig. EU Law Journal. Vol. 1, No. 1, July 2015, 110–120.
- GYENEY Laura 2012. Az Európai Unió migrációs politikája, avagy tényleges megoldás egy valós válságra? *Iustum, Aequum, Salutare* 2016/2. Budapest, 141–164.
- GYENEY Laura 2016. Unió polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. *Iustum Aequum Salutare*, VIII. 2012/2, Budapest
- PEERS Steve 2014. *The nine labours of Cameron: Analysis of the plans to change EU free movement law*. EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/11/the-nine-labours-of-cameron-analysis-of.html>
- PEERS Steve 2014. *Benefit tourism by EU citizens: the CJEU just says NO*. EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/11/benefit-tourism-by-eu-citizens-cjeu.html>
- THYM Daniel 2015. *The elusive limits of solidarity: residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens*, CMLRev 52, Kluwer Law International, 17–50.
- VARJÚ Márton–NYIRCSÁK Adrienn 2014. *A tagállamokat minimális szolidaritási kötelezettség sem terheli az uniós polgárságból eredő elvárások alapján* <http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/11/europai-birosag-dano-itelet>
- VERSCHUEREN Herwig 2014. *Free movement of benefit tourism. The Unreasonable burden of Brey*. European journal of Migration and Law 6. 147–179.
- VERSCHUEREN Herwig 2015. *Preventing benefit tourism in the EU. A narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?* CMLRev 52, Kluwer Law International, 363–390.

### *The Question of Social Tourism in the Legal Practice of the Court of Justice of the European Union*

The access to the social care system of the host Member State for the economically inactive citizens, particularly its systematic abuse, thus the issue of social tourism, has long been a recurrent topic of legal and political arguments among EU citizens regarding their free movement. The present study focuses on the Dano case, and unequivocally points out that neither the free movement of economically inactive citizens, nor the fundamental EU objectives seem to be compliant with the legitimate efforts to protect the Member States' welfare system. In its decision the Court declared that the host Member State is not obliged to grant social assistance to other Member State citizens if they, exercising their right to freedom, do not fulfill the conditions stated in 2004/38/EK. The decision found a mixed reception among the representatives of legal literature. Certain authors expressed their concerns – for various understandable reasons – by which the decision could mean a sort of step back in the legal practice of the Court in defining EU citizenship as a

fundamental status. Thus, the paper examines whether this disputed verdict really means such sharp a turn which will in the future cast a shadow on the perception of EU institutions as a community of solidarity.

*Key words:* EU citizenship, free movement of individuals, equal treatment, economically inactive citizen, exclusion from social assistance

### *Pitanje socijalnog turizma u pravnoj praksi suda Evropske unije*

Pitanje pristupa ekonomski neaktivnih građana sistemu socijalne pomoći država članica u ulozi domaćina, a naročito sistematska zloupotreba istog prava, pa tako i pitanje socijalnog turizma već se duže vreme ponavlja kao predmet pravnih i političkih diskusija vođenih u vezi slobodnog kretanja građana u uniji. Presuda u predmetu Dano koja se nalazi u fokusu ove studije jednoznačno ukazuje na to da se slobodno kretanje ekonomski neaktivnih osoba kao osnovni cilj unije ni dalje ne može uskladiti sa legitimnim nastojanjima država članica da sačuvaju svoj sistem društvenog blagostanja. Sud je svojom presudom deklarirao da država kao domaćin nije obavezna da prema principu ravnopravnog tretmana obezbedi i građanima drugih država članica osnovne materijalne uslove, ukoliko oni ne ispunjavaju uslove zacrtane u smernici 2004/38/ES o slobodnom kretanju građana unije. Odluka je u krugu predstavnika pravne literature naišla na različite reakcije. Neki autori su – iz veoma razumljivih razloga – dali glas svojim strepnjama kako ova presuda ustvari predstavlja korak nazad u sudskoj praksi povećanog obima Suda EU koji inače državljanstvo EU definiše kao osnovni pravni položaj. U daljem toku se ispituje da li diskutabilna presuda uistinu znači toliko oštri zaokret koji bi u budućnosti mogao da dovede u pitanje shvatanje instituciju državljanstva unije u smislu solidarnog zajedništva.

*Ključne reči:* državljanstvo EU, slobodno kretanje lica, ravnopravni tretman, ekonomski neaktivan građanin, isključenje iz socijalne zaštite

Beérkezés időpontja: 2016. 05. 14.

Közlésre elfogadva: 2016. 05. 20.