

FÜRJES ANNAMÁRIA

A munkanélküliekre vonatkozó új koordinációs szabályok

Az Európai Unió számára régi keletű gond a munkaerőpiac állapota, mely a foglalkoztatás általános és a migráció különös problémájában ölt testet.¹ Manapság nem telik el nap anélkül, hogy a munkanélküliség, a munkanélküliek ne kerüljenek szóba itthon vagy külföldön. A gazdasági és pénzügyi válság erőteljesen éreztette hatását a munkaerő-piacon, jelentősen megnőtt a munkanélküliek száma az elmúlt két évben, ezért fontos kérdés, hogy a tagállamok társadalombiztosítási ellátásainak nemzeti jogszabályait hogyan kell alkalmazni azokban az esetekben, ha a munkavállalók élnek a szabad munkavállalás jogával és az EU más tagállamában is munkát vállaltak.

1958. január elsején lépett hatályba a 6 tagállamot tömörítő Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés.² A többször is módosított Szerződés az Európai Közösség egyik legfontosabb dokumentuma, mely preambulumban kimondja, hogy az aláírók eltökélt szándéka az, hogy az európai népek között egyre szorosabb kötelékek alakuljanak ki, illetve, hogy biztosítsák a tagállamok szociális és gazdasági fejlődését. A szociálpolitika kérdése az Európai Unióban alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozik, a Közösségnek nincs hatásköre arra, hogy beavatkozzon a tagállamok szociális rendszerébe. A szociális ellátórendszerek meglehetősen visszafogott közösségi szabályozására csak két tekintetben került sor: a gazdasági integráció előmozdítása érdekében a versenyfeltételek kiegyenlítése az élet- és munkakörülmények harmonizálása útján, valamint a Közösségen belül a munkaerő szabad mozgásának biztosítása céljából.³ A szabad munkaerő áramlás biztosítása céljából viszont szükséges, hogy a tagállami szociális biztonsági rendszerek összehangolódnak és így biztosítsák, hogy a vándorló munkavállalók és családtagjaik hozzáférjenek más tagállamokban az ellátások bizonyos formáihoz. Ennek megfelelően a szerződés 42. cikke (Lisszaboni szerződés 48. cikk) kimondja, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és önálló vállalkozók, valamint az azok jogán jogosultak számára biztosítja a különböző országok jogszabályai sze-

¹ ARTNER ANNAMÁRIA: *Az Európai Unió munkaerőpiaca és a válság*. Európai Tükör XIV. évfolyam 10. 93. p.

² Az alapító tagállamok: Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg

³ Lásd bővebben: DR. HAJDÚ JÓZSEF – DR. LUKÁCS ÉVA: *Népességmozgások és szociális védelem az Európai Unióban*. In: DR. LUKÁCS ÉVA – DR. KIRÁLY Miklós (szerk.) *Migráció és Európai Unió*. AduPrint, Budapest, 2001., 271–305. pp.

rint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából.

Miután a Szerződés hatályba lépett elfogadásra került a Szerződés 42. cikkét végrehajtó két tanácsi rendelet⁴ a migráns munkavállalók szociális biztonságáról. Elfogadásra került továbbá egy külön rendelet is kifejezetten a határmenti munkavállalók szociális biztonsági jogairól. Ezek a rendeletek döntően a munkaerő szabad áramlására előirányzott 12 éves átmeneti időszakra vonatkozó szabályokat tartalmazták, ezért 1972. február 1-jével hatályon kívül is helyezte őket a szociális védelmi rendszereknek a Közösségben mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő kiterjesztéséről szóló, jelenleg is még bizonyos esetekben hatályban lévő 1408/71/EGK (főrendelet) rendelet, valamint ennek végrehajtási rendelete az 574/72/EGK rendelet. A szerződésnek megfelelően a Tanács egyhangú döntésével fogadta el a főrendeletet 1971-ben, a végrehajtási rendeletet pedig 1972-ben. A nagyszámú módosítás következtében a Rendelet összetett és nehezen kezelhetővé vált.⁵ Ennek megfelelően 1992-ben a Tanács edinburghi tanácskozásán már fel is merült a régi koordinációs rendelet egyszerűsítése, majd a Bizottság 1998-ban javaslatot tett annak érdekében, hogy a Rendelet egyszerűbbé, korszerűbbé váljék és a megváltozott viszonyokra is figyelemmel legyen⁶. A módosítási javaslat célja nem egy új rendelet megalkotására terjedt ki, hanem a viszonylag jól működő szabályok egyszerűsítésére; könnyebben kezelhetővé tételére. A javaslat ezért a korábbi terjedelmes szöveg helyett, annak kb. kétharmadát kitevő hosszúságú volt. Az Amszterdami Szerződésre figyelemmel a rendelet elfogadásához már a Parlament együttes döntésére is szükség volt. Az új rendelet megalkotásához is a tagállamok konszenzusa szükséges, ezért Frans Pennings úgy fogalmazott, hogy lehet, hogy az új rendelet szövegjavaslatait soha sem fogják elfogadni⁷, tekintettel arra, hogy a tagállamok létszáma jelentősen növekedett. 2001-ig sajnos nem történt előrelépés a Bizottsági javaslatban, azt csak a 2001-es belga elnökség alatt sikerült elfogadni. Az idő azonban sürgetővé vált az új rendelet elfogadására, mert az Unió 10 újabb tagállammal történő bővítése miatt az egyhangúság nehezebben érhető el, illetve az új rendeletek megalkotásába már az új tagállamoknak is biztosítani kellett volna az érdekeiket. Ennek megfelelően megszületett a 883/2004/EK rendelet 2004. április 29-én. Az új rendelet hatályba lépése azonban a végrehajtási rendeltének elfogadásától függött, melynek megalkotása szintén nagyon időigényes folyamat volt. A javaslat⁸ 2006-ben megszületett, de elfogadásra csak 2009-ben került sor⁹, és hatályba csak 2010. május 1-jén lépett. Az új rendeletek azonban nem helyezték hatályon kívül a régit, bizonyos esetekben továbbra is alkalmazni kell¹⁰, amely így nagy kihívást jelent a rendeletet alkalmazó tagállami intézmények számára.

⁴ Regulation (EEC) No. 3 of 25 September 1958, O.J. No. 30 of 16 December 1958; Regulation (EEC) No. 4 of 3 December 1958, O.J. No. 30 of 16 December

⁵ GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: *Munkavállalás az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004., 232. p.

⁶ Proposal for a Council Regulation on coordination of social security systems, COM(1998)0779 végleges, OJ C038, 12/2/1999.

⁷ PENNING, FRANS: *Introduction to European Social Security Law*. Kluwer Law International, The Hague, 2001., 28. p.

⁸ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems 31.1.2006. COM(2006) 16

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK rendelete

¹⁰ Például Norvégia, Izland, Liechtenstein, valamint a harmadik országok állampolgárai esetében.

*Az új rendeletek legfontosabb ismérvei**Általános rendelkezések*

Személyi hatály

Az egyik legjelentősebb változást a személyi hatály kiterjesztése jelentette a régi rendelkezés képest. Az új rendelet személyi hatálya kiterjed az Európai Unió állampolgáira – akik biztosítottak minősülnek a nemzeti jogszabályok szerint – illetve a tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és menekültekre is. A korábbi rendelet személyi hatálya, mely számos módosításon ment keresztül, csak a gazdaságilag aktívakra, magukat önerőből eltartókra terjedt ki, ám az új rendelet az egyszerűsítés és a bővítés jegyében már az uniós inaktív polgárokra is kiterjed. A korábban használt „munkavállaló”, „önálló vállalkozók”, „családtagjaik”, „menekültek” helyett, minden polgárra kiterjedő hatály jelenik meg. A személyi hatály változása az új rendelet 1. cikkében megjelenő értelmező rendelkezéseket is befolyásolja; a régi rendelet bonyolult és hosszú „munkavállaló” fogalma (kiegészítve a szezonális munkavállalóval) helyett egy mindössze néhány soros definíció jelenik meg. *„Munkavállalói tevékenység”*: bármely tevékenység vagy azzal egyenértékű helyzet, amelyet az ilyen tevékenység, vagy azzal egyenértékű helyzet fennállásának helye szerinti tagállam szociális biztonsági jogszabályai ilyenként kezelnek. Még 2003-ban elfogadásra került a 1408/71/EGK tanácsi rendeletet módosító 859/2003/EK tanácsi rendelet, amely kiterjesztette a hatályát a harmadik országbeli állampolgárokra is. Mivel az új rendelet hatálya csak az uniós állampolgárokra terjed ki a régi rendelet szabályait kell továbbra is alkalmazni a harmadik országok állampolgáira, amennyiben teljesítik a jogszerű lakóhely és a rendelet hatálya alá tartozás egyéb feltételeit (határátlépés, munkavállalás vagy önálló vállalkozás stb.). Jelenleg az EFTA-tagállamokra (Norvégia, Izland, Liechtenstein) valamint Svájc vonatkozásában is a korábbi rendeleteket kell alkalmazni, amíg nem ratifikálják az új rendeleteket. A tagállamok jogalkalmazóinak tehát körültekintően kell eljárni, párhuzamosan alkalmazva az új és a régi szociális biztonsági koordinációs rendeleteket.

Tárgyi hatály

Az új rendelet tárgyi hatálya kiterjed, a régi rendelet által is lefedett klasszikus társadalombiztosítási ágakra. Az eredeti bizottsági javaslat azonban jelentősen különbözött a jelenleg hatályos 4. cikkben megfogalmazottaktól, mert az új szabályok szerint (2. cikk) már nem lett volna egy kimerítő lista a lefedett társadalombiztosítási ágakról.¹¹ Az elfogadott szöveg azonban mégis megtartotta a kimerítő listát és nem hozott jelentős változást az alkalmazási területekre vonatkozóan, újdonságként csak az *apasági ellátások* és az *előnyugdíjak* jelentek meg, annak ellenére, hogy a javaslat eredetileg nyitottan közelítette meg a tárgyi hatály kérdését, figyelembe véve azt, hogy az ellátás típusok időközben változhatnak és a koordináció szabályrendszerének azokat az ellátásokat is le kell fednie. A kimerítő lista mellett végül is az szól, hogy az új ellátások tekintetében az, hogy a koordináció hatálya alá tartozás vagy nem tartozás a későbbiekben értelmezésbeli problémákat okozhatott volna.

¹¹ Lásd bővebben: PENNING 2001., 58. p.

Alapelvek

A régi rendelet a lenti 4 alapelvet fektette le:

Az egyenlő bánásmód elve, melyet a 1408/71/EGK rendelet 3. cikke tartalmaz.

(1) E rendelet különös rendelkezéseire is figyelemmel az e rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan kötelezettségek terhelik és ugyanolyan előnyök illetik, mint az adott tagállam állampolgárait.

Az új rendelet megerősíti az egyenlő bánásmód követelményét, valamint kötelezővé teszi a másik tagállam területén bekövetkező tények és események elismerést, mintha az adott tagállam területén következett volna be.

Az egy állam joghatósága alá tartozás elvét a régi rendelet 13–17. cikkei rendezték, meghatározva, hogy mely tagállamnak a jogát kell alkalmazni különböző esetekben. Alapvetően a munkavégzés helye szerinti tagállam joga alkalmazandó (*lex loci laboris*), de vannak olyan esetek, amikor a lakóhely tagállamának a joga az irányadó,¹² illetve több tagállam hatálya alá is tartozhat egyazon személy. Az új rendelet megtartotta az egy tagállam joghatóságának elvét megerősítve azt, mert nem alkalmazza a korábbi rendelet szerinti kivételeket.

Az összeszámitás elvét a régi rendelet az adott ellátások tekintetében külön határozza meg. Általánosságban elmondható ennek megfelelően, hogy az ellátást megállapító hatóságnak figyelembe kell vennie a másik tagállamok területén szerzett jogosító időket, mintha azt az adott tagállam területén szerezte volna meg. Az új rendelet esetében a 6. cikk generális szabályt ad az összeszámitásra vonatkozóan:

E rendelet eltérő rendelkezéseinek hiányában egy tagállam illetékes intézménye, amely tagállam jogszabályai:

- *az ellátásokra való jogosultság megszerzését, fenntartását, időtartamát vagy felélédését,*
- *a jogszabályok alkalmazását, vagy*
- *a kötelező, szabadon választható folytatatólagos vagy önkéntes biztosításhoz való hozzáférést vagy azok alóli mentességet a biztosítási, szolgálati, önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi vagy tartózkodási idő megszerzésétől teszik függővé, a szükséges mértékben oly módon veszi figyelembe a más tagállam jogszabályai szerint szerzett biztosítási, szolgálati, önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi vagy tartózkodási időket, mintha azokat az általa alkalmazott jogszabályok szerint szereztek volna meg.*

A fenti cikknek megfelelően például a munkanélküli ellátásoknál eltérő rendelkezések alkalmazandóak¹³.

Az exportálhatóság elve a már megszerzett jogosultságokat igyekszik megőrizni és biztosítani a tagállamok határain kívül történő kifizetést. A régi rendelet 10. cikke felsorolta, hogy mely ellátások esetében kell biztosítani az exportálhatóságot, tehát ez csak egy korlátozott alapelvként érvényesült. Az új rendelet már minden ellátás típusra vonatkozóan rendelkezik erről (883/2004/EK 7. cikk), ugyanakkor a rendelet maga eltérhet ettől az alapelvtől, mint ahogy el is tér a munkanélküli ellátások tekintetében.

¹² Tipikus példája ennek a határmenti munkavállalók munkanélküli ellátása a 1408/71/EGK rendelet 71. cikk (1) a) ii. pontja.

¹³ 883/2004/EK 61. cikk

Munkanélküli ellátások

Az új rendelet VI. Fejezete (61-65. cikk) szabályozza a munkanélküli ellátásokat. A rendelet gyakorlatilag a régi rendelet tematikáját követi, az ezt szabályozó fejezet terjedelme sem kisebb; viszont a bírósági jogesetek figyelembe vétele miatt sokkal részletesebb, de ugyanakkor egyszerűbb és elmondható, hogy ebben a fejezetben volt a legjelentősebb módosítás a többi alrendszerhez képest.

Nagyon fontos újdonság, hogy a fejezet szabályait teljes egészében alkalmazni kell az önálló vállalkozókra is. A korábbi rendelet az önálló vállalkozóként munkanélküli ellátásban részesülőknél csak a rendelet 69. cikkét rendelte alkalmazni, tehát csak az ellátás exportálására voltak jogosultak ezek a személyek.¹⁴ Az új rendelet az összeszámitási szabályoknál már említi az önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi időt is, tehát a tagállamoknak az ellátások nyújtásakor az önálló vállalkozóként szerzett biztosítási időket is figyelembe kell venniük.

Az ellátás exportja

Az ellátások exportálásának a lehetősége a szociális biztonsági koordináció egyik alapelve. Az elv a már megszerzett jogosultságokat igyekszik megőrizni. A hosszú tartamú ellátásokat – mint például a nyugellátás – annak a tagállamnak kell fizetnie, ahonnan az ellátásra vonatkozó igény származik.¹⁵ Ezen exportálás alapelve azonban a munkanélküli ellátások területén nem érvényesül korlátlanul. A munkanélküli ellátások célja általában az, hogy a munkáját veszített, ellátásban részesülő személy minél hamarabb munkát találjon, aktívan keressen munkát. A cél elérése érdekében a munkaügyi szervezetnek szorosan együtt kell működnie a munkanélkülivel, biztosítva a munkaerő-piaci szolgáltatások legszélesebb körét. Az együttműködés leghatékonyabban abban a tagállamban működhet, ahol a munkanélküli lakik, tehát itt nem érvényesülhet a korlátlan exportálhatóság. A 1408/71/EGK rendelet 69-70. cikke biztosította a már megállapított munkanélküli ellátások más tagállamokban történő felvehetőségét bizonyos korlátozásokkal. Az ellátásban részesülő személynek ugyanis 1 hónapon át a munkanélkülivé válás tagállamában kellett rendelkezésre állnia, együttműködnie, (az egyhónapos együttműködés alól azonban felmentés adható) a választott célállamban 7 napon belül nyilvántartásba kellett vetetnie magát az ott illetékes munkaügyi szervnél. A munkanélküli három hónapig volt jogosult munkát keresni az adott tagállamban, méghozzá az ott irányadó együttműködési kötelezettségek teljesítésével. A három hónapos időszak leteltével a munkanélküli személynek vissza kellett térnie az ellátást megállapító tagállamba, mert különben elveszítette volna jogosultságát a további ellátásra. Kivételes esetben azonban ez az időszak meghosszabbítható.¹⁶ A Coccioni jogeset kapcsán a bíróság kifejtette, hogy az időszak meghosszabbítása nemcsak a jövőre nézve lehetséges, hanem az eset összes körülményeinek figyelembe vételével akár visszamenőleg is.¹⁷ A régi szabályok alapján az ellátást a munkahelykeresés szerinti tagállam nyújtotta, az ellátást megállapító, illetékes állam költségére, melyet utólag a tagállamok egymás között elszámoltak.

¹⁴ Korábban a 1390/81/EGK rendelet, illetve a 3795/81/EGK rendelet terjesztette ki a koordinációs rendeletek hatályát az önálló, vállalkozókra.

¹⁵ DR. HAJDÚ JÓZSEF – DR. LUKÁCS ÉVA: *Népességmozgások és szociális védelem az Európai Unióban*, IN DR. LUKÁCS ÉVA – DR. KIRÁLY MIKLÓS (szerk.) *Migráció és Európai Unió*, AduPrint, Budapest 2001., 287. p.

¹⁶ 1408/71/EGK rendelet 69. cikk (2) bekezdés utolsó mondata

¹⁷ 139/79, Coccioni jogeset (1979) ECR-991

Az új rendelet más tagállamban való munkakeresésre vonatkozó szabályai alapvetően megegyeznek a régi rendelet szabályaival, de azért számos ponton változás figyelhető meg. Egyik legfontosabbnak tekinthető az, hogy az ellátás nyújtása marad az ellátást megállapító hatóság kötelezettségei között,¹⁸ tehát a munkanélküli személy „után” kell az ellátást utalni, annak kifizetésében a másik tagállam nem vesz részt, ennek megfelelően nincs szükség már a tagállamok közötti utólagos elszámolásra sem. Ami azonban nehéz az intézménynek, egyértelmű előnyt jelent a más tagállamban munkát keresőnek, hiszen számára sokkal egyszerűbb, hogy tovább kapja az ellátását a már megszokott feltételrendszerben, miközben egy másik tagállamban keres állást. A másik nagyon fontos változás, hogy a rendelet 64. cikk (3) bekezdése szerint az illetékes szervek kiterjeszthetik a más tagállami munkahelykeresés időtartamát a jelenlegi 3 hónapról 6 hónapra. A magyar álláskeresői ellátásokat szabályozó, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) alapján azonban a három hónapos határidő nem hosszabbítható meg, így nem enged diszkrecionalitást az időszak megállapításában. Egyebekben általános klauzulaként megjelent egy kedvezési lehetőség, amely szerint az illetékes szervek megegyezhetnek a regisztrálásra nyitva álló 7 nap meghosszabbításában, illetve abban, hogy a más tagállami munkakeresési idő lejártá után hogyan alakul az eredeti tagállamban a még folyósítható ellátás sorsa. Az ellátást folyósító tagállam kockázata viszont megnőtt, mert ellátást úgy kell folyósítani, hogy a munkanélküli nem ő tartja a kapcsolatot, tehát nem biztos, hogy időben értesül az ellátás folyósítását befolyásoló tény bekövetkeztéről. Ezért a végrehajtási rendelet előírja, hogy az intézménynek, ahová a munkanélküli távozott kötelezettsége, hogy haladéktalanul tájékoztassa a folyósító intézményt minden olyan körülmény bekövetkeztéről, amely az ellátást befolyásolhatja, illetve havonta jelentés is küld, hogy a munkanélküli szerepel-e még a nyilvántartásában.¹⁹

Az ellátás összegének kiszámítása

A 1408/71/EGK rendelet 68. cikke meghatározza, hogy hogyan kell a jövedelmeket figyelembe venni abban az esetben, ha az ellátás kiszámítása a korábbi jövedelem összegén alapul. Ennek megfelelően az illetékes tagállam kizárólag azt a jövedelmet veszi alapul az ellátás kiszámításához, amelyet az érintett személy az illetékes tagállamban legutoljára megszerzett. Ezen szabály alól kivétel, ha az érintett személy kevesebb, mint négy hete dolgozott ebben a tagállamban, mert ebben az esetben, az azonos foglalkozásban, vagy munkakörben, az illetékes tagállamban szokásos átlagkeresetet kell a munkanélküli ellátás kiszámításához figyelembe venni. Ez a szabály alkalmazása nehezen érvényesült a munkavállalók azon csoportja esetében, akik határmenti munkavállalók, mert az ő esetükben ugyanis a rendelet 71. cikk (1) bekezdés (a) pontjának (i) érvényesül, tehát a lakóhely szerinti tagállam nyújtja az ellátásokat. A 68. cikk alapján ezekben az esetekben soha nem vehető figyelembe az aktuális keresetük az ellátás kiszámítása során. A Grisvard és Kreitz²⁰ esetben a bíróság úgy értelmezte a fenti cikket, hogy ezekben az esetekben az ellátást megállapító tagállamnak figyelembe kell vennie a tényleges kereseteket, amelyet a munkanélküli személy legutoljára elért a munkavégzés helye szerinti tagállamban. Az elvet az Európai Bíróság is több esetben megerősítette.²¹ Az ellátás kiszámítás tekintetében továbbá a 68. cikk (2) bekezdése azt mondja ki, hogy amennyiben a munkanélküli ellátás összege

¹⁸ 883/2004/EK rendelet 64. cikk (1) bekezdés d) pont

¹⁹ 987/2009/EK rendelet 55. cikk (4) bekezdés

²⁰ Grisvard és Kreitz eset (1992) ECR I-5009.

²¹ 67/79 Fellinger eset (1980) ECR-535., C-201/91

függ a családtagok számától, az illetékes tagállamnak a más tagállam területén élő családtagokat is figyelembe kell vennie.

Az új rendelet 62. cikke nem változtatott azon, hogy az ellátás összegének kiszámításához a tagállamban szerzett legutolsó tevékenysége szerint kapott bért vagy szakmai jövedelmet kell figyelembe venni, de itt már nem kell a 4 hetes szabályt alkalmazni. A 62. cikk (2) bekezdése alapján viszont abban az esetben, ha az ellátást igénylő személy csak a referencia időszak egy részében dolgozott az ellátást megállapító tagállamban, a munkanélküli ellátás összegét akkor is csak az illetékes államban szerzett jövedelem alapján lehet kiszámítani. Az új szabályozás szerint tehát nincs jelentősége annak, mennyi ideig tartozik a munkanélküli személy az illetékes állam joghatósága alá; mindenképpen a saját szabályait alkalmazhatja a tagállam.

A korábbi jogeseteknek megfelelően az új rendelet már lehetővé teszi, hogy a másik tagállamban kapott bért is figyelembe lehessen venni a 62. cikk (3) bekezdése alapján:

Az (1) és (2) bekezdéstől eltérve, a 65. cikk (5) bekezdésének a) pontja alá tartozó munkanélküli személyek tekintetében a lakóhely szerinti intézmény figyelembe veszi az érintett személy által abban a tagállamban kapott bért vagy szakmai jövedelmet, amely tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozott a munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként végzett legutóbbi tevékenysége során, a végrehajtási rendelettel összhangban.

A 65. cikk (5) bekezdése alá viszont már nemcsak a határmenti munkavállalók tartoznak, hanem az ún. hazatérő munkavállalók is. A végrehajtási rendelet ennek megfelelően kötelezővé teszi, hogy minden olyan adatot közölni kell (haladéktalanul!) az ellátást megállapító tagállammal, amely az ellátás kiszámítása szempontjából releváns. A végrehajtási rendelet ezen pontja elég szűkszavúan rendezi a kérdést, mert sem a tekintetbe vehető összegre, sem a figyelembe vétel módjára nem tartalmaz utalást, tehát a tagállamok a nemzeti jogszabályaikra vonatkozó szabályok szerint fogják a másik tagállamban keresett jövedelmeket beszámítani. Magyarországon az álláskeresői járadék összegét az álláskeresőnek az álláskeresővé válását megelőző négy naptári negyedévben elért munkaerő-piaci járulék alapja havi átlagos összegének alapulvételével kell kiszámítani. Az Ft. 26. § (7) bekezdése szerint az EGT-munkaviszonyban elért tényleges átlagkeresetet, jövedelmet az Ft-ben meghatározott járulékalapként kell figyelembe venni, tehát az ellátás összege tükrözni fogja a ténylegesen elért keresetet, természetesen az ellátás maximumára vonatkozó korlátozással. Ez különösen fontos lehet a munkanélküli személy számára, hiszen így akár a külföldön szerzett magasabb jövedelme fogja az ellátás alapját képezni.

Időszakok összeszámítása

Az időszakok összeszámításával kapcsolatosan a régi rendelet 67. cikkéhez képest az új rendelet 61. cikke nem hoz lényeges változást, viszont terjedelmében sokkal rövidebb. Az új rendelet alkalmazása során tehát a tagállamoknak figyelembe kell venni más tagállamok területén szerzett biztosítási/szolgálati időket, illetve itt már önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi időket, ha az általa alkalmazott jogszabályok szerint az ellátás megszerzése, fenntartása vagy felélédeése érdekében ez szükséges. Mindkét rendelet előírja az ún. „egynapos szabály” alkalmazását, tehát, hogy a munkanélküli személyeknek legalább egy nap biztosítási/szolgálati/önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi időt kell szereznie az adott tagállam területén utolsóként.

Joghatóság kérdése

A munkanélküliség az EU szinte minden egyes tagállamában kiemelkedően fontos társadalmi probléma.²² Abban az esetben, ha a munkavállalók élnek a szabad mozgás jogával és tagállamokon belül munkát vállalnak nagyon fontos annak meghatározása, hogy munkanélkülivé válásuk esetében melyik tagállamnak kell az ellátást nyújtania. A munkanélküli ellátások koordinációs szabályai tekintetében három féle esetet különböztethetünk meg²³:

Az első esetben a munkanélküli a joghatósággal bíró tagállamban lakik. Ebben az esetben a tagállam figyelembe veszi a korábban másik tagállamban szerzett időszakokat a beszámítás szabályainak megfelelően, amennyiben az ellátás megállapításához előzetes biztosítási vagy egyéb időszak szükséges. A figyelembe vehető időszakokra vonatkozóan a Bíróság a Frangiamore²⁴ ítéletében adta meg értelmezését, mely szerint annak eldöntéséhez, hogy a munkavállalóként szerzett szolgálati idő egyenértékű-e a biztosítási idővel, hivatkozni kell arra a jogszabályra, amely alatt az adott időszakot teljesítették. A más tagállamban teljesített olyan szolgálati idő, amelyet más tagállam joga biztosítási időként határoz meg vagy ismer el, nem függ a 67. cikk (1) bekezdésben lefektetett feltételtől. Ezen szabályok az új rendeletben fent említett összeszámitási szabályok szerint változatlanok maradtak.

A második eset az, ha az érintett személy a munkavégzés helyétől elérő tagállamban lakik, ahova heti rendszerességgel hazatér (határmenti munkavállaló). A rendelet eltérő szabályokat rendel alkalmazni attól függően, hogy az érintett teljesen vagy csak részlegesen munkanélküli-e. A régi rendelet 71.(a) cikke alapján a részlegesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállaló a munkavállalás helye szerinti tagállam joghatósága alatt maradnak, ellátást ettől a tagállamtól igényelhetnek. Ezzel ellentétben a teljesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók pedig átkerülnek a lakóhelyük szerinti tagállam joghatósága alá. Az Európai Bíróság a *Miethe* esetben megerősítette, hogy a határmenti munkavállalók kötelesek e szabály szerint eljárni, nem illeti meg őket a választás joga, akár jobban járnak ezáltal, akár rosszabbul.²⁵ A magyar jog szempontjából ismeretlen fogalom a részleges, vagy időszakosan munkanélküli fogalma, mint ahogy más tagállamok esetében is előfordulhat ez, ezért fontos annak tisztázása, hogy milyen munkanélküli csoport tartozik ebbe a kategóriába. Az Európai Bíróság *Laat* ítélete szerint a részleges és teljes munkanélküliség fogalmát közösségi jogi szempontból kell megadni.²⁶ Ha a munkavállaló ugyanannál a cégnél részmunkaidőben dolgozik, miközben elérhető marad teljes foglalkoztatottságra való kiközvetítésre, részleges munkanélkülinek minősül. Ha ennek a munkavállalónak már semmilyen kapcsolata nincs ezzel a tagállammal, akkor teljesen munkanélküli személynek minősül.²⁷

A harmadik csoportba tartoznak azok az esetek, amikor az érintett személy a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban lakik, vagy oda visszatér (hazatérő munkavállaló). A régi rendelet 71. cikke alapján a teljesen munkanélkülivé vált személyek választhatnak, és annak a tagállamnak a joghatósága alatt is maradhatnak, ahol az utolsó munkavégzés helye van. Ha

²² DR. LUKÁCS ÉVA – DR. KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): *Migráció és Európai Unió*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001., 300. p.

²³ PENNING, FRANS: *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2001., 190. p.

²⁴ Frangiamore eset (1978) ECR-724., C-126/77

²⁵ 1/85 Miethe eset (1986) ECR 1837.

²⁶ C-444/98 de Laat eset (2001) ECR I-2229.

²⁷ Lásd bővebben: DR. ÁCS VERA – DR. LUKÁCS ÉVA (szerk.): *Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén*. Sik Kiadó, Budapest, 2003.

tehát a korábbi munkavállalás helyét választják, ott részesülnek ellátásban, ha viszont lakóhelyüket, az lesz az illetékes állam. Abban az esetben, ha a munkavégzés helye szerinti tagállamban részesülnek ellátásban, akkor az export szabályait figyelembe véve részesülhetnek ellátásban a lakóhelyük tagállamától, tehát a már kifizetett és exportált ellátásokat a lakóhely tagállamának le kell vonnia a kifizetendő ellátásból. Fontos annak meghatározása, hogy melyik tagállam minősül lakóhelynek olyan esetben, ha a munkavállaló akár több évet is eltöltött egy másik tagállamban munkavállalóként. A lakóhely fogalmával kapcsolatban a Bíróság a *Di Paolo* esetben kifejtette, hogy a lakóhely meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy az érintett személy milyen okból tartózkodik másik tagállamban, milyen hosszú ideig, milyen visszatérési szándékkal minden releváns körülmény figyelembe vételével²⁸. A határmenti munkavállalókat érintő joghatósági szabályokat az új rendelet megtartotta, tehát a határmenti munkavállaló mindig csak a lakóhelye tagállamától igényelhet ellátást. Az új rendelet 65. cikk (1) bekezdése szintén megkülönbözteti azokat az eseteket, amikor részleges munkanélkülivé válásról van szó, de itt már nem tesz különbséget határmenti, vagy „normál” munkavállalók között. A részlegesen munkanélküliek a korábbi szabályokhoz hasonlóan a munkavégzés helye szerinti állam joghatósága alatt maradnak, tehát ott regisztráltathatják magukat, és onnan kapnak ellátásokat is. A teljesen munkanélküli személyekre vonatkozóan azonban különböző szabályok vonatkoznak a határmenti munkavállalókra, illetve azokra, akiknek lakóhelyet más tagállamban van, de nem minősülnek *expressis verbis* határmenti munkavállalónak. A rendelet 65. cikk (2) és (5) bekezdése alapján továbbra is megmarad a választási lehetősége a nem határmenti munkavállalónak, tehát eldöntheti, hogy visszatér-e lakóhelyére, vagy sem. Amennyiben nem tér vissza, tehát marad a munkavégzés államában, ott kell regisztráltatnia magát munkanélküliként, és ott is fog munkanélküli ellátásokat kapni a tagállam hatályos jogszabályai szerint, ahogy a korábbi rendelt is szabályozta. Megmaradt az ún. maradványellátás igénybevétele is, a korábbi szabályokban nem történt változás, illetve annyiban módosult, hogy mivel a „export” időszaka akár 6 hónap is lehet, ezért a maradványellátás ennek megfelelően csökkenhet. Új elem viszont, hogy kiegészítő lépésként regisztráltathatják magukat a határmenti, illetve nem határmenti munkavállalók a korábbi munkavégzése szerinti tagállamban is.

A rendelet megváltoztatta a munkanélküli ellátás kifizetésének rendszerét a teljesen munkanélküli személyek tekintetében; arra törekedve, hogy az érintett személyek munkanélküli ellátását ne csak a tartózkodási hely szerinti tagállam fizesse, hanem az a tagállam is, ahol az illető dolgozott, és ahová járulékait is fizette, így bevezetve az együtt finanszírozás, költségmegosztás elvét. A 65. cikk (6) bekezdése szerint a korábbi munkavállalás helye szerinti állam megtérítésre köteles a munkanélküli ellátás folyósításának első három hónapjában. A korábbi munkavállalás helye szerint fizetett összeg megegyezik a lakóhely által fizetett ellátással, de nem lehet magasabb annál az összegnél, amelyet a korábbi munkavállalás helye szerinti állam fizetett volna saját szabályai szerint a munkanélkülinek. A 65. cikk (7) bekezdése szerint ez az időszak 5 hónapra emelkedik, ha a jogosult a munkanélkülivé válás időpontját megelőző 24 hónapból 12 hónapot dolgozott a munkavégzés helye szerint államban.

Összefoglalva a fentieket elmondható, hogy az új koordinációs rendeletek nem hoztak lényeges változást a korábbi szabályokhoz képest, viszont beépítésre kerültek a bírósági jogesetek, amelyek hozzájárultak a jogértelmezési kérdések tisztázásához. A koordinációs szabályai egyszerűsödtek, figyelemmel vannak arra, hogy a korábban 3 hónapos munkake-

²⁸ 76/76 Di Paolo eset (1977) ECR 315.

resési idő a magas munkanélküliségi ráta miatt nem elegendő, így ezen időszak meghosszabbítható, valamint arra is, hogy az ellátások összege már a korábbi kereseteket tükrözik. A tagállamok jogalkalmazói számára egyelőre nem egyszerűsödött az eljárás, de a jövőben mindenképpen élvezni fogják az új rendeletről fakadó előnyöket.

ANNAMÁRIA FÜRJES

NEW COORDINATION RULES OF UNEMPLOYMENT BENEFITS

(Summary)

Ever since the European Economic Community – now European Union – exists the freedom of movement of workers is a fundamental right. The legal framework, which guarantees the social security right of migrant workers, was set up in the beginning of the 1960s and 1970s. Hence the issue of unemployment is a heavily discussed topic so it is important to examine the changes occurred in the social security rights of border crossing job-seekers, namely the registration as job-seekers in national placement services and eligibility to unemployment benefits. The paper analyses the legal background in effect in these fields including not only EC law and case-law but its Hungarian implementation.