

Szociális biztonsági koordináció, bilaterális megállapodások és a Gottardo-elv érvényesülése

Bevezetés

Tág értelemben véve a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára három típusú nemzetközi szabályozás létezik: 1) bilaterális egyezmények, 2) multilaterális egyezmények és 3) szupranacionális koordináció.¹

Ebben a cikkben elsősorban a bilaterális egyezményekkel történő koordinációt mutatjuk be. Ugyanakkor a Gottardo-elv szándékolt bemutatása miatt elkerülhetetlen, hogy legalább dióhéjban ne essék szó a szupranacionális vagy másképpen fogalmazva az európai uniók koordinációs szabályokról.²

1. A bilaterális szociális biztonsági megállapodások rendszere

A szociális biztonsági egyezmények olyan kétoldalú nemzetközi megállapodások, amelyek arról rendelkeznek, hogy miként lehet szociális ellátást biztosítani olyan személynek, aki az egyik szerződő állam polgára, de jogszerűen – ideiglenesen vagy véglegesen – egy másik szerződő állam területén tartózkodik.

Az Európai országok szociális jogában érvényesül az ún. területi elv (territorial principle).³ Ennek értelmében egy állam szociális ellátórendszerének területi hatálya – főszabályszerűen – megegyezik az állam földrajzi határaival.⁴

¹ Jorens, Y. and Hajdu, J.: *Tress European Report 2008*, November 2008, Ghent, http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_EuropeanReport_2008.pdf

² Jorens, Yves – Spiegel, Bernhard – Fillon, Jean-Claude – Straban, Grega (ed.): *Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020, trESS Think Tank report 2013*. 15-16

³ Van Overmeiren, Filip: *General principles of coordination of social security: ruminating ad infinitum?* EUSA 2009 Biennial Conference, Los Angeles. 24.

⁴ Jaume, A.: *La territorialité des droits sociaux au regard du droit communautaire*, J.T.T. 2007. 69–78.

A területi elv gyakorlati alkalmazása⁵ a következő konkrét problémát veti fel: az a migráns személy, aki elhagyja a saját államának a területét, és átmegy egy másik államba, elveszíti a saját (eredeti) állama által biztosított szociális ellátásokat. Ezt nevezik állampolgárságon alapuló diszkriminációnak.⁶ A nemzetközi bilaterális és szupranacionális szociális normák azzal a céllal jöttek létre, hogy ezeket a helyzeteket megoldják, és a viszonyosság (reciprocitás) elve alapján egyenlő feltételeket teremtsenek a nemzetközi normákkal érintett személyek számára. Amennyiben az érintett személy extraterritoriális (a nemzetközi megállapodások/jogi normák által nem lefedett) országba megy, akkor rendszerint csak két megoldás marad a szociális ellátások valamilyen szintjének megszerzésére: 1) öngondoskodás, ezen belül is elsősorban az önkéntes magánbiztosítások valamilyen formája vagy 2) egészségügyi segítség (health assistance).⁷

Az első szociális biztonsági tárgyú bilaterális megállapodást Franciaország és Olaszország kötötte 1904-ben. A kétoldalú megállapodások száma a II. világháborút követően jelentősen megnövekedett. A bilaterális szerződések többsége a klasszikus szociális biztonsági kockázatok közül – pl. öregség, rokkantság, hozzátartozói nyugellátások, táppénz, munkanélküliség – csak egyre vagy mindössze néhányra terjed ki. A megállapodások alapján a mindkét szerződő államban szerzett biztosítási (szolgálati) időket figyelembe kell venni, ugyanakkor az ellátásokat az adott államban szerzett biztosítási idők arányában – időarányosság vagy a pro rata temporis elv alapján – viselik a szerződő államok.

A migráns személyek szociális biztonságát védő másik fontos rendező princípium az ellátások átvihetőségének az elve. Ezt nevezzük sokszor idegen szóval portabilitásnak. Az átvihetőségnek két kategóriáját különböztetjük meg:

1. Határon belüli átvihetőség. Egy adott államban működő különböző szociális rendszerek közötti átvihetőség (pl. állami biztosításból magánbiztosításba).

⁵ Martinsen D.: Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare. In Burca, G. De (ed.): *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005, 90 és Paskalia, V. *Free Movement, Social Security and Gender in the EU*, Oxford, 2007. 58.

⁶ Lenaerts, K.: Union Citizenship and the principle of non-discrimination on grounds of nationality. In Fenger, Nils, Hagel-Sørensen, Karsten, og Vesterdorf, Bo (red.), *Festschrift til Claus Gulmann – Liber Amicorum*, København, 2006. 289–309.

⁷ Jorens, Y., Couchier, M. and Van Overmeiren, F.: *Access to Health Care in an Internal Market: Impact for Statutory and Complementary Systems*, B.L.Q.S. 2005. 11–43.

2. Határon átnyúló átvihetőség. Nemzetközi átvihetőség, amikor az egyik államban megszerzett jogosultságo(ka)t és/vagy ellátás(oka)t egy másik állam szociális rendszere is figyelembe veszi és ez alapján ellátást állapít meg vagy folyósít.

Az átvihetőség (portabilitás) elvének értelmében az igénylő jogot szerez arra, hogy a szerződő állam(ok)ban megszerzett jogosultságát megtartsa, folyamatosan fenntartsa és átvigye egy másik államban működő magán (private), foglalkoztatói (occupational) vagy állami (public) szociális rendszerbe.

I. Elméletileg az ellátások határon belüli átvihetőségnek az alábbi eseteit különböztetjük meg: a) államiból államiba, b) államiból magánba, c) államiból foglalkoztatói, d) foglalkoztatóiból foglalkoztatói, e) magánból magánba.

II. Teoretikusan az ellátások határon átnyúló átvihetőségnek az alábbi eseteit különböztetjük meg: a) állami–állami, b) állami–magán, c) állami–foglalkoztatói, d) foglalkoztatói–foglalkoztatói és e) magán–magán.

Az egyes ellátások és/vagy jogosultsági idők nemzetközi szintű portabilitása a migráns munkavállalók számára jelent megnyugtató megoldást. Ők azok a személyek, akik több államban váltak a szociális biztonsági rendszer alanyaivá, és érdekükben áll, hogy ezeket a különböző államokban megszerzett jogosultságokat megtarthassák, illetve átviessék egy másik államban működő rendszerbe, függetlenül állampolgárságuktól, illetve aktuális tartózkodási helyüktől.

A szociális ellátások és jogosultságok nemzetközi portabilitása multilaterális vagy bilaterális nemzetközi szociális biztonsági szerződések segítségével valósulhat meg. A szerződések garantálják a különböző államokban megszerzett jogok megtartását, átvihetőségét, illetve a megállapított ellátások átvihetőségét egy másik szerződő államba, vagy akár egy olyan államba is, ahol a jogosult személy nem szerzett jogosultságot, de ott akar letelepedni (extraterritoriális kifizetés). Becslések alapján a migráns személyek kb. 23%-át fedik le bilaterális szociális biztonsági egyezmények.

A bilaterális nemzetközi egyezmények rendszerében 1998-tól jelentek meg az új típusú – az Európai Unió irányelveknek is megfelelő – szociális biztonsági egyezmények.⁸ Az országok közötti szabad mozgás jogával élő állampolgárok szociális, egészségügyi jogainak biztosítása érdekében a kétoldalú szociális biztonsági egyezmények fontos jogi eszközökké váltak.⁹

⁸ Ide sorolhatók például a korábbi magyar-osztrák, magyar-német és magyar-svájci szociális biztonsági egyezmények.

⁹ Sepúlveda, Magdalena és Nyst, Carly: *The Human Rights Approach to Social Protection*, Erweko Oy, 2012. 7–8.

2. Bilaterális egyezmények hatálya

A bilaterális (kétoldalú) szociális biztonsági egyezmények – nevükből is adódóan – két állam között létrejött, egybehangzó, jogi hatásokat kiváltó megállapodások. A bilaterális megállapodások a legtöbb esetben hűen tükrözik a két állam között fennálló migrációs helyzetet.

Nagy előnyük, hogy miután a bilaterális egyezmények csak két szerződő állam között létrejövő megállapodások, jóval alkalmasabbak a két szerződő állam szociális biztonsági rendszerei közötti koordinációs kapcsolat megteremtésére, és hívebben tükrözik a két állam kölcsönös érdekeit, mint a több államot érintő, ún. többoldalú vagy multilaterális megállapodások.

A gyakorlatban az egyes államok között létrejött bilaterális egyezmények – személyi és tárgyi hatályukat stb. tekintve – jelentős eltéréseket mutatnak.

2.1. Személyi hatály

A bilaterális egyezmények *személyi hatályukat* tekintve több csoportra oszthatók. Az egyezmények egyik csoportjára az jellemző, hogy kizárólag csak a szerződő államok állampolgáira alkalmazható, tehát az állampolgársági kritérium teljesülését kívánja meg.

A bilaterális megállapodások másik csoportjánál a személyi hatály nem korlátozódik kizárólag a szerződő államok saját állampolgáira, hanem minden olyan személyre kiterjed, akik jogszerűen tartózkodnak az adott állam területén, és alanyai a szerződő államok szociális biztonsági rendszereinek, függetlenül az eredeti állampolgárságuktól.

2.2. Tárgyi hatálya

Tárgyi hatályukat tekintve a bilaterális egyezmények egyik csoportja csak meghatározott szociális kockázat(ok)ra, másik csoportja pedig csak járulékfizetésen alapuló (leginkább állami és kötelező biztosítási keretében nyújtott) ellátásokra terjed ki, míg a nem járulékfizetésen alapuló ellátásokra (non-contributory benefits) nem.

Annak ellenére található számottevő különbség a bilaterális egyezmények között, hogy az Európa Tanács (Strasbourg, 1949) elkészített egy, a bilaterális

egyezmények megalkotását segítő mintaegyezményt.¹⁰ Ez a mintaegyezmény szolgál iránymutatásul azoknak az országoknak, illetve a jogalkotással foglalkozó szakembereknek, akik szociális biztonsági ellátásokra vonatkozó koordinációs megállapodást kívánnak kötni egymással. A mintaegyezménynek nincs kötelező ereje, így nagyfokú rugalmasságot biztosít a szerződni készülő államoknak arra nézve, hogy a saját szükségleteiknek és lehetőségeiknek leginkább megfelelő bilaterális megállapodást kössenek. A mintaegyezmény célja, hogy az egyezményt létrehozó tárgyalás, és az elfogadást követő végrehajtás egyszerűbb és gyorsabb legyen. Ha két állam megegyezik a szociális biztonsági rendszereik koordinációjában, akkor egyaránt osztoznak a szövegezés esetleges bonyolultságából eredő problémákban, költségekben és kockázatokban. Az Európa Tanács által kiadott mintaegyezmény a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának négy legfontosabb alapelvét rögzíti:

1. egyenlő bánásmód elve,
2. alkalmazandó jog meghatározásának elve (kizárólagosság elve),
3. szerzett jogok védelme és
4. az ellátások exportálhatóságának elve.

Érdemes megemlíteni, hogy Magyarország újabb keletű, szociális biztonságról rendelkező, bilaterális egyezményei (pl. Ausztriával, Bulgáriával, Kanadával, Dél-Koreával, Németországgal, Romániával vagy Svájcjal) követik a fent említett mintaegyezményt.¹¹

3. Hatályos magyar egyezmények

Magyarország az elmúlt évtizedekben számos országgal kötött kétoldalú szociálpolitikai/szociális biztonsági egyezményt.

A korábban megkötött egyezmények egy részét (magyar–német, magyar–osztrák, magyar–lengyel, magyar–csehszlovák) a Magyarországnak az Európai Unióhoz (továbbiakban EU) történt csatlakozásával 2004. május 1-jétől az EU koordinációs rendeletei váltották fel. Ugyanakkor érvényesül az ECJ Rönfeldt

¹⁰ http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/strategic_review/publications/social_protection_network/06_Model%20Provisions%20for%20a%20Bilateral%20Social%20Security%20Agreement%20and%20Explanatory%20Report.asp

¹¹ Hajdú József – Homicskó Árpád: *Társadalombiztosítási alapismeretek*, Budapest, 2012. 45–46.

precedense,¹² vagyis abban az esetben, ha az igénylőre a korábban hatályos bilaterális megállapodás alapján kedvezőbb szabályok vonatkoznának, akkor ezen kedvezőbb szabályok alapján kell elbírálni a kérelmét.

Magyarországon a kétoldalú szociális egyezményeknek alapvetően 3 fajtája van, és ezeken belül két működési elv különböztethető meg (ld. 1. sz. táblázat):

1. sz. táblázat
A bilaterális egyezmények rendszere Magyarországon

	Területi elv	Időarányos vagy pro-rata temporis elv
Szociálpolitikai egyezmény	+	+
Szociális biztonsági egyezmény	–	+
Egészségügyi együttműködési egyezmény	+	–

Forrás: Szerző saját készítése.

¹² A német állampolgárságú Rönfeldt úr öregségi nyugdíjának megállapításakor a német illetékes intézmény beszámította ugyan a Dániában szerzett biztosítási időt, nem vette viszont figyelembe a német–dán kétoldalú szociális biztonsági egyezmény szabályait a nyugdíj mértékének vonatkozásában. A német–dán egyezmény ugyanis nemcsak az összeszámítás kötelezettségét írta elő, hanem azt is, hogy a beszámított idő alapján német nyugdíjösszeget kell fizetni, tehát érvényesült a területi elv. A német hatóságok arra hivatkoztak, hogy az 1408/71/EGK rendelet felváltotta a kétoldalú egyezményt, ezért már csak a rendelet szabályait lehet alkalmazni. Ennek alkalmazásával azonban Rönfeldt úr kevesebb nyugdíjat kapott, mint amennyit a kétoldalú megállapodás alapján kapott volna. A bíróság szerint a közösségi jog kizárja, hogy egy közösségi munkavállaló szociális biztonsági előnyt veszítsen azáltal, hogy a rendelet hatálybalépése miatt a korábbi szociális biztonsági egyezmény már nem alkalmazható. Összeegyeztethetetlen ugyanis a szerződés 39. és 42. cikkével, hogy egy közösségi munkavállaló a rendelet miatt veszítse el szociális biztonsági kedvezményeit. A német hatóságok hivatkozásának alapja az a tény volt, hogy a Rendelet elsőbbséget élvez a nemzetközi szerződéssel szemben. Lásd 6. cikk „...e rendelet a személyi hatálya és az alkalmazási köre vonatkozásában felváltja azokat a szociális biztonsági egyezményeket, amelyek: a) kizárólag két vagy több tagállamot, vagy b) legalább két tagállamot és egy vagy több másik államot köteleznek, ha a felmerülő esetek rendezésében az utóbbi államok intézményei nem vesznek részt”. Ez az elsőbbség azonban kizárólag a rendelet személyi és tárgyi hatályának keretén belül érvényes, ezért a rendelet nem helyezi hatályon kívül a kétoldalú szerződések azon rendelkezéseit, amelyek nem tartoznak a tárgykörébe. Emellett nem érinti a kétoldalú szerződések azon szabályait sem, amelyek kedvezőbbek a jogosultak számára.

3.1. Szociálpolitikai egyezmények

A szociálpolitikai egyezményeknek alapvetően két fajtáját szokás megkülönböztetni: a) területi elven és b) időarányosság elvén működő egyezmények.

a) *Területi elven alapuló szociálpolitikai egyezmények*

A területi elven működő egyezmények lényege, hogy az ellátást a lakóhely szerinti állam illetékes intézménye állapítja meg – teljes mértékben – a mindkét államban szerzett szolgálati/biztosítási idő alapján. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy mindig az utolsó (letelepedés szerinti utolsó) állam viseli a bilaterális egyezményben rögzített szociális ellátás teljes terhet.

Ide jelenleg már csak egy egyezmény tartozik. Ez a magyar–szovjet (FÁK állami) egyezmény. A magyar–szovjet egyezmény hatálya kiterjed a volt szovjet utódállamokra, kivéve Lettországot, Észtországot, Litvániát, Üzbegisztánt és Moldáviát.

Egészen a közelmúltig területi elven működött még a magyar–román kétoldalú szociálpolitikai egyezmény is.¹³

b) *Időarányos szociálpolitikai egyezmények*

Az időarányos teherviselésen alapuló egyezmények lényege, hogy a két országban szerzett szolgálati idő minden esetben összeszámításra kerül, de mindkét állam illetékes szerve csak az adott országban szerzett szolgálati idő és az összes szolgálati idő arányának megfelelő nyugdíjrészt állapít meg és folyósít.

3.2. Szociális biztonsági egyezmények

A szociális biztonsági típusú egyezmények lényege, hogy ha a nemzeti jogosultság az adott országban fennáll, akkor a nemzeti ellátás kerül megállapításra. Ha az igénylő nem rendelkezik önálló nemzeti jogosultsággal, akkor a két országban szerzett szolgálati idő összeszámításra kerül, majd az adott országban szerzett és az összes szolgálati idő arányának megfelelő nyugdíjrész kerül megállapításra és folyósításra.

E körhöz sorolhatók az alábbi egyezmények: magyar–német, magyar–osztrok, magyar–svájci, magyar–kanadai,¹⁴ magyar–horvát,¹⁵ magyar–monteneg-

¹³ 1961. november 25-étől 2006. október 31-ig volt hatályban.

¹⁴ 2003. évi LXIX. törvény.

¹⁵ 2005. évi CXXV. törvény.

rói,¹⁶ magyar–bosnyák,¹⁷ magyar–bolgár, magyar–román, magyar–koreai,¹⁸ magyar–indiai¹⁹ és a magyar–québeci egyezmények.²⁰

Fontos megjegyezni, hogy 2006. április 1-jétől a magyar–svájci szociális biztonsági egyezmény, illetőleg 2007. január 1-jétől a magyar–bolgár és magyar–román szociális biztonsági egyezmény helyett az EU rendelkezéseit (ld. szupranacionális koordináció) kell alkalmazni.

3.3. Egészségügyi együttműködési egyezmények

Ezek az egyezmények is hasonlóan a szociálpolitikai egyezményekhez – az egyéni, helyben szokásos önrészek kivételével – ingyenes ellátást biztosítanak a szerződő felek állampolgárainak heveny megbetegedés vagy halaszthatatlan orvosi beavatkozást igénylő esetekben. A jelenleg hatályos egészségügyi együttműködési egyezmények a következők: 1) Angola [17/1984. (III. 27.) MT rend.], 2) Észak-Korea [14/1975. (V. 14.) MT. rend.], 3) Irak [47/1978. (X. 4.) MT rend.], 4) Jordánia [15/1981. (V. 23.) MT rend.], 5) Kuba [1969. évi 16. tvr.], 6) Kuvait [33/1979. (X. 14.) MT rend.] és Mongólia [29/1974. (VII. 10.) MT rend.].

Az állampolgárok heveny megbetegedés és sürgős szükség esetén nyújtandó egészségügyi ellátást útlevelük bemutatása mellett vehetik igénybe az alábbi országokban: Kazahsztán, Kirgizisztán, Koszovó, Macedónia, Oroszország, Szerbia, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán.²¹

3.4. Az EU-csatlakozás hatása a bilaterális egyezményekre

A bilaterális szociális biztonsági egyezmények elsősorban a társadalombiztosítás alapvető ágazataira terjednek ki. Magyarországon a szociális biztonsági

¹⁶ A magyar–montenegrói szociális biztonsági egyezmény rendelkezéseit a 2009. március 31-ét követően megnyíló igények esetén kell alkalmazni. (2008. évi LXXII. törvény)

¹⁷ 2009. évi II. törvény.

¹⁸ A szociális biztonsági egyezmények sorában 2007. március 1-jétől kell alkalmazni a 2006. évi LXXIX. törvénnyel kihirdetett a Magyar Köztársaság és a Koreai Köztársaság közötti szociális biztonságról szóló egyezményt.

¹⁹ 2010. évi XXIX. törvény.

²⁰ 2006. évi XVII. törvény.

²¹ Megjegyzendő azonban, hogy a fent felsorolt államok esetében a gyakorlati tapasztalatok nem igazolják az útlevél alapján nyújtott térítésmentes ellátást.

koordináció európai uniós szabályait 2004. május 1-jét követően kell alkalmazni. Már az uniós tagságra való felkészülés folyamatában kiemelt szerepet kapott, hogy a közösségi elveknek és ajánlásoknak megfelelően újítsuk meg azon kétoldalú szociálpolitikai egyezményeinket, amelyeket az 1950-es és az 1960-as években írtunk alá az akkori európai szocialista országokkal. Ez a folyamat napjainkra le is zárult.²²

Az új szociális biztonsági egyezmények létrehozása során hangsúlyozottan tekintettel kell lenni az Európai Unió szociális biztonsági koordinációs szabályozására, különös tekintettel a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendeletre és az ezt felváltó, a szociális biztonsági koordinációról szóló **883/2004/EK rendeletre**). Ezeket nevezik koordinációs alaprendeleteknek, amelyekkel az Európai Unió tagállamai között szabályozzák a munkaerő szabad áramlásához kapcsolódó szociális jogosultságokat és eljárásokat. A szupranacionális koordinációs mechanizmus az alábbi főbb elveken nyugszik:

- a) az ellátásokhoz való jog biztosítása,
- b) a már megszerzett jogok fenntartása,
- c) a jogosultsági időtartamok egybeszámítása,
- d) az ellátások exportja,
- e) az arányos teherviselés és
- f) főszabályként, a munkavégzés helye szerinti jogszabályok (lex loci laboris elv) alkalmazása.

4. A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az EU-ban

4.1. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának célja

Az EU-ban a kezdetektől fogva világos feladat volt, hogy amennyiben megvalósul a munkavállalók szabad mozgása, akkor a migráns személyek szociális biztonságát is garantálni kell.^{23, 24}

A koordinációs mechanizmus alapvető célja, hogy megvédje a migráns személyek – különböző EU-s és EGT-tagállamokban – megszerzett szociális jogait

²² Pennings, F.: *Introduction to European Social Security Law*, The Hague, 2001. 36.

²³ Martinsen, D.: *Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare*. In De Burca, G. (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005. 89–111.

²⁴ Cousins, M.: *Citizenship, residence and social security*, E.L.Rev. 2007 (32). 386–395.

és jogosultságait.²⁵ A rendelet eredeti célkitűzésének megfelelően nem harmonizálja a tagállamok különböző szociális ellátórendszereit, hanem az egyes államok közötti koordináció megteremtésével védi a migráns személyek és hozzátartozóik szociális biztonsághoz fűződő jogait (például a más tagállamban szerzett biztosítási vagy szolgálati idők elismerése és összeszámítása stb.).²⁶

A szociális biztonsági rendszerek koordinációja elengedhetetlen feltétele a – Római Szerződés 39. cikkében rögzített – személyek szabad mozgásának. Ez lehetővé teszi a munkavállalók, önálló vállalkozók, nyugdíjasok, diákok és más kedvezményezettek számára, hogy élhessenek a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jogukkal az Európai Unióban, illetve még tágabban az Európai Gazdasági Térségen belül. Emiatt az EU koordinációs rendeleteinek a rendeltetése, hogy összehangolják minden tagállam szociális biztonsági rendszerét.²⁷

A koordinációs rendeletnek köszönhetően az uniós polgárok – és 2003-tól a jogszerűen az EU és az EGT területén tartózkodó harmadik állam polgárai is – az egyik tagállamból a másik tagállamba történő költözéskor (migráció) sem elméletben, sem gyakorlatban nem veszítenek el olyan szociális jogot, amelyet egy másik tagállamban szereztek.

Bár az EU- és EGT-tagállamok szociális biztonsági rendszereinek koordinációja elméletileg egyszerűnek tűnhet, az a tény, hogy az összes európai uniós tagállam szociális biztonsági rendszere kisebb-nagyobb eltéréseket mutat, nagyon megnehezíti a koordináció zökkenőmentes megvalósítását.²⁸

Az Európai Unióban a tagállami szociális biztonsági rendszerek koordinációjának kiemelten fontos – a másodlagos joghoz tartozó – jogforrása az 1408/71/EGK rendelet és az ezt felváltó²⁹ 883/2004 EK rendelet (továbbiakban: Rendelet), valamint a végrehajtására kiadott 574/72/EGK rendelet és az azt felváltó³⁰ 987/2009 EK rendelet (továbbiakban: Vh.R.).

²⁵ Hailbronner, K.: *Union Citizenship and Access to Social Benefits*, C.M.L. Rev. 2005. 42, 1245–1267.

²⁶ Verschuere, H.: *The relationship between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC) 1408/71 analysed through ECJ case law on frontier workers*, E.J.S.S. 2004, Vol. 6. 7–32.

²⁷ Guibboni, S.: *Free movement of Persons and European Solidarity*, E.L.J. 2007. 360–379.

²⁸ Pennings, F.: *Introduction to European Social Security Law*, Antwerp, 2003. 39.

²⁹ 2010. május 1-től.

³⁰ 2010. május 1-től.

4.2. A koordinációs rendeletek főbb jellemzői

A Rendelet *tárgyi hatálya* alapvetően megegyezik az ILO 102. sz. egyezményében felsorolt szociális ellátásokkal/kockázatokkal, de az évek során a folyamatosan jelentkező új kockázatok hatására bővül.³¹

Kezdetben a Rendelet *személyi hatálya* csak a tagállamok munkavállalóira és azok családtagjaikra terjedt ki. Az évek során a Rendelet személyi hatálya fokozatosan bővült, így hatálya alá kerültek az önálló vállalkozók, a nyugdíjasok, a diákok, a közsférában dolgozó alkalmazottak – feltéve, hogy tagállami szinten nem létezik számukra egy speciálisan az állami alkalmazottakat magában foglaló szociális biztonsági rendszer.

A koordinációs rendelet *területi hatálya* az EU tagállamain kívül kiterjed még a négy nem európai uniós EFTA-tagállamra (Izlandra, Norvégiára, Liechtensteinre, valamint Svájcra).

Az 1408/71 rendelet számos általános alapelven alapul, amelyeket az „illetékes államnak” figyelembe kell vennie, amikor a migráns munkavállaló vagy önálló vállalkozó szociális ellátás iránti igényéről döntenek. A koordinációs rendeletben négy meghatározó alapelv található. Ezek a következők:

- a) egyenlő bánásmód elve,
- b) alkalmazandó jog meghatározásának elve,
- c) szerzett jogok védelme és
- d) az ellátások exportálhatósága.³²

5. A *Gottardo-eset*³³

5.1. *Tényállás*

Elide Gottardo, aki olasz állampolgárként született, de lemondott olasz állampolgárságáról a francia javára, miután 1953. február 7-én francia állampolgárral kötött házasságot Franciaországban. Az akkor hatályos francia jogszabály értelmében E. Gottardo köteles volt házastársának állampolgárságát felvenni.

³¹ Például, apasági ellátások (paternity benefits), előnyugdíj (pre-retirement) és várható a közeljövőben a tartós ápolás (long-term care), stb.

³² Hajdú József – Homicskó Árpád: *Társadalombiztosítási alapismeretek*, Budapest, 2012. 65.

³³ ECJ C-55/00. sz. eset.

E. Gottardo felváltva dolgozott Olaszországban, Svájcban és Franciaországban, amely országokban társadalombiztosítási járulékot fizetett: Olaszországban 100 heti, Svájcban 252 heti, Franciaországban 429 heti járulékot. Svájci és francia öregségi nyugellátást kap, amelyeket anélkül folyósítanak számára, hogy a biztosítási időszakokat összesítették volna.

E. Gottardo a társadalombiztosításra vonatkozó olasz szabályozás alkalmazásával szeretne olasz öregségi nyugellátásban részesülni. Ugyanakkor – még ha az olasz hatóságok az 1408/71 rendelet³⁴ 45. cikkének megfelelően figyelembe vennék is a Franciaországban megszerzett biztosítási időt – az olasz és a francia időszakok összesítése révén sem érhető el esetében az olasz szabályozás által az olasz ellátásra való jogosultság megnyílásához szükséges leg-rövidebb járulékfizetési időtartam. E. Gottardo csak abban az esetben lenne jogosult az olasz öregségi nyugellátásra, amennyiben a Svájcban megszerzett biztosítási időket – az olasz–svájci bilaterális egyezmény 9. cikke (1) bekezdésében említett összesítés elvének alkalmazásával – számításba vennék.

Ennek érdekében E. Gottardo 1996. szeptember 3-án benyújtott, öregségi nyugellátásra vonatkozó kérelmét az olasz INPS³⁵ 1997. november 14-i határozatával elutasította, azzal az indokolással, hogy E. Gottardo francia állampolgár, és ebből kifolyólag az olasz–svájci egyezmény reá nem vonatkozik. Az e határozat ellen E. Gottardo által előterjesztett közigazgatási fellebbezést az INPS 1998. június 9-i határozatával ugyanezen indokok alapján utasította el.³⁶

5.2. Az Európai Bírósághoz intézett kérdés

E. Gottardo ezután a Tribunale ordinario di Romához fordult arra hivatkozva, hogy tagállami állampolgárként az INPS-nek a saját állampolgárokra alkalmazottakkal megegyező feltételek szerint kellett volna elismernie a nyugellátásra való jogosultságát.

A Tribunale ordinario di Roma annak érdekében, hogy megtudja, miszerint a kérelemnek az INPS által kizárólag E. Gottardo francia állampolgárságán alapuló elutasítása nem ütközik-e az EK 12., illetve az EK 39. cikkbe, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést

³⁴ A kérelem elbírálásakor még kizárólagosan az 1408/71/EGK rendelet volt hatályban.

³⁵ Istituto nazionale della previdenza sociale.

³⁶ Vonk, Prof. Dr. Gijsbert: *Report on the relevance of EU legislation for the social security rights of persons from SISP countries who move between the Balkan region and the EU Member States*, Amstelveen, 2006. 18.

terjesztette a bíróság elé: „Az a tagállami állampolgárságú munkavállaló, aki egy másik tagállam hatáskörrel rendelkező intézményéhez társadalombiztosítási járulékot fizetett, azon egyezmény alapján, amelyet a fenti tagállam ez utóbbi országgal kötött, és amelyet a tagállam alkalmaz saját állampolgárai javára, egy Unión kívüli ország [...] intézményéhez befizetett járulékok összeítése révén öregségi nyugellátásra jogosult-e, vagy sem?”

5.3. A vonatkozó közösségi szabályozás

Az EK 12. cikk értelmében: „E szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.”

Az EK 39. cikk (1) és (2) bekezdése szerint: „A Közösségen belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását. A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.”

Az 1408/71 rendelet 3. cikke értelmében: E rendelet különös rendelkezéseire is figyelemmel az e rendelet hatálya alá tartozó olyan személyeket, akik egy tagállam területén lakóhellyel rendelkeznek, bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan kötelezettségek terhelik és ugyanolyan előnyök illetik, mint az adott tagállam állampolgárait.

Ha a III. melléklet másként nem rendelkezik, a 7. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében továbbra is hatályos szociális biztonsági egyezmények³⁷ rendelkezései és a 8. cikk (1) bekezdése értelmében megkötött egyezmények rendelkezései vonatkoznak az e rendelet hatálya alá tartozó személyekre.”³⁸

³⁷ Az 1408/71 rendelet 1. cikke j) pontjának első albekezdése és k) pontja értelmében: k) „szociális biztonsági egyezmény» a szociális biztonság területén a 4. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott szociális biztonsági rendszerek vagy ágak összességét vagy azok egy részét érintő, kizárólag két vagy több tagállamot jelenleg vagy a jövőben kötelező két- vagy többoldalú megállapodás, illetve legalább két tagállamot és egy vagy több más államot jelenleg vagy a jövőben kötelező két- vagy többoldalú megállapodás, valamint ezen egyezmények értelmében kötött egyéb megállapodás.”

³⁸ Martin, D.: *Comments on Gottardo (Case C-55/00 of 15 January 2002), Finalarte (Case C-49/98 of 25 October 2001) and Portugaia Construcoes (Case C-164/99 of 24 January 2002)* European Journal of Migration and Law 4 (2002). 369–375.

5.4. A bíróság álláspontja

Meg kell állapítani, hogy az EK 12. cikk szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve a „szerződés alkalmazási körében” fejt ki hatását, „az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül”; ez utóbbi kifejezéssel az EK 12. cikk többek között a szerződés egyéb rendelkezéseire utal, amelyekben az általa kimondott általános elvnek a különös esetekre történő alkalmazását határozza meg. Egyebek mellett ilyenek a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezések (lásd e tekintetben a 186/87. sz. Cowan-ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet [EBHT 1989., 195. o.] 14. pontját).

A szerződés által meghatározott egyenlő bánásmód elvéről

E. Gottardo – munkavállalóként két tagállamban és Svájcban is oktatott – a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta. Az általa megszerzett biztosítási idők összesítésén alapuló, az öregségi nyugellátás folyósítására vonatkozó kérelme a *ratione personae* és a *ratione materiae* alapján egyaránt az EK 39. cikk alkalmazási körébe tartozik.

A hatáskörrel rendelkező olasz hatóságok azon állampolgáraik számára, akik akár az olasz, akár a svájci társadalombiztosítási rendszerben társadalombiztosítási járulékot fizettek, és az E. Gottardóéval azonos helyzetben vannak, elismerik az öregségi nyugellátás folyósítására való jogosultságot az olasz és a svájci biztosítási időszakok összesítése alapján.

Miként az INPS az általa előterjesztett észrevételekben elismerte, ha E. Gottardo megtartotta volna olasz állampolgárságát, eleget tenne az olasz öregségi nyugellátásra való jogosultság megnyílásához szükséges feltételeknek. Az INPS nem vitatta, hogy a kérelem elutasításának egyedüli indoka E. Gottardo francia állampolgársága volt. Ebből világosan következik, hogy az eltérő elbánás kizárólag az állampolgárságon alapul.

Az olasz kormány és az INPS szerint azonban az INPS részéről annak elutasítása, hogy E. Gottardo számára az Olaszországban, Franciaországban, illetve Svájcban megszerzett biztosítási időszakok összesítése alapján öregségi nyugellátást folyósítson, igazolást nyer azon tény által, mely szerint az egyetlen tagállam (jelen esetben az Olasz Köztársaság) által egy harmadik országgal (jelen esetben a Svájci Államszövetséggel) megkötött kétoldalú nemzetközi egyezményre nem terjed ki a közösségi jog hatálya.

Az eddigi megállapításokból következően valamely tagállam, amennyiben egy harmadik országgal olyan kétoldalú társadalombiztosítási nemzetközi egyezményt köt, amely az e harmadik országban megszerzett biztosítási időknek

az öregségi nyugellátásra való jogosultság megszerzésénél történő figyelembevételéről rendelkezik, az egyenlő elbánás általános elvénél fogva köteles a többi tagállam állampolgárainak ugyanazon előnyöket biztosítani, mint amelyek az említett egyezmény értelmében a saját állampolgárait megilletik, feltéve hogy ennek megtagadásához nem tud objektív igazolást előterjeszteni.

Az objektív igazolás fennállásáról

Valamely tagállam és egy harmadik ország között létrejött kétoldalú nemzetközi egyezmény egyensúlyának és kölcsönösségének megzavarása minden bizonnyal olyan objektív igazolás lehet, amelyre a részes tagállam hivatkozhat, amikor a saját állampolgárait az egyezmény alapján megillető előnyöket megtagadja a többi tagállam állampolgáraitól (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Saint-Gobain ZN ügyben hozott ítélet 60. pontját).

Az INPS és az olasz kormány azonban nem igazolta, hogy az alapügyben a közösségi jog által rájuk rótt kötelezettségek veszélyeztetnék azokat, amelyek az Olasz Köztársaságnak a Svájci Államszövetséggel szembeni kötelezettségvállalásából fakadnak. A Svájcban megszerzett biztosítási időknek az olasz öregségi nyugellátásra való jogosultság érdekében történő figyelembevétele kedvezményének a többi tagállam állampolgáira való kiterjesztésének az Olasz Köztársaság általi egyoldalú alkalmazása ugyanis egyáltalán nem veszélyeztetné a Svájci Államszövetséget az olasz–svájci egyezmény alapján megillető jogokat, illetve új kötelezettségeket sem állapítana meg számára.

Az INPS és az olasz kormány az E. Gottardo által megszerzett biztosítási idők összesítése megtagadásának igazolásául kizárólag a pénzügyi terhek esetleges növekedését, illetve a Svájci Államszövetség hatáskörrel rendelkező hatóságaival történő együttműködéssel kapcsolatos adminisztratív nehézségeket terjesztették elő ellenvetésként. Ez az indokolás a szerződésből eredő kötelezettségeknek az Olasz Köztársaság általi be nem tartását nem igazolhatja. A bíróság ítélete az alábbiakban foglalható össze: egy adott tagállam társadalombiztosítási ügyekben hatáskörrel rendelkező hatóságainak az őket az EK 39. cikk értelmében kötelező közösségi kötelezettségek alapján az öregségi nyugellátásra való jogosultság megszerzésének vonatkozásában figyelembe kell venniük egy másik tagállam állampolgára által harmadik országban megszerzett biztosítási időket, amennyiben a fenti hatóságok – azonos járulékfizetési körülmények mellett – az első tagállam és a harmadik ország között létrejött kétoldalú nemzetközi egyezmény alapján a saját állampolgáraik által megszerzett ilyen biztosítási időket figyelembe veszik.

6. A Gottardo-eset jelentősége

A *Gottardo*-ügy³⁹ jelentősége messze túlmutat a járulékfizetési kötelezettség kérdésén, mivel az igazi tét az, hogy miként kell a tagállamoknak a kétoldalú nemzetközi egyezményeikbe foglalt jogokat gyakorolniuk, különösen olyan helyzetben, amikor egy tagállam az Európai Közösségen kívüli állammal kötött egyezményt. A *Gottardo*-ügyben a bíróság az egyenlő elbánás közösségi jogi alapelveinek az érvényesítését olyan helyzetben mondta ki, amikor a kérdés egy tagállam Európai Közösségen kívüli állammal megkötött szerződésének az alkalmazása volt.⁴⁰

Ha az *ICI*-, a *Verkooijen*- (EB25.C-35/98) és a *Saint-Gobain*- (EB.C-307/97) ügyekben született döntéseket egymás mellé tesszük, majd a sor végére a *Gottardo*-döntést illesztjük, úgy látszik, hogy a kétoldalú egyezmények és a Római Szerződés viszonyában a *Gilly*- (C-336/96) ügyben kinyilvánított szkepticizmus ma már a múlté: nagyon is el lehet várni a tagállamoktól azt, hogy egyezményi politikájukban is tartsák szem előtt a közösségi érdekeket.⁴¹

³⁹ C-55/00 (2002) ECR I-0000.

⁴⁰ Isenbaert, Mathieu: *EC Law and the Sovereignty of the Member States in Direct Taxation*, Amsterdam 2010. 340.

⁴¹ Condinanzi, Massimo, Lang, Alessandra, Nascimbene, Bruno eds.: *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden, 2008. 11.