

Biróné Malustyik Brigitta

A nyitott koordinációs mechanizmus működése az Európai Unióban – különös tekintettel a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára

The Operation of the Open Coordination Mechanism in the European Union – With Particular Regard to the Coordination of the Social Security Systems

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Unió számos kötelező és nem kötelező szabályozási mechanizmusa között egy speciális helyet foglal el az úgynevezett nyitott koordinációs mechanizmus. A módszer alkalmazása során csupán stratégiai irányvonalak és keretszabályok megalkotására kerül sor, amelyek célja, hogy bizonyos tagállami hatáskörben szabályozott területeket az uniós célkitűzések irányába tereljék. Ezt a mechanizmust alkalmazzák a szociális biztonsági rendszerek koordinációja során is, ahol az Európai Unió célja a személyek szabad mozgásának biztosítása; nevezetesen, hogy a különböző tagállamokban megforduló uniós polgárok megőrizhessék társadalombiztosítási jogviszonyukból eredő jogosultságukat. Ennek során rendeleti szinten meghatározott alapelvek és keretszabályok mentén közelíti egymáshoz a tagállami rendszereket, anélkül, hogy beavatkozna a társadalombiztosítás működésének nemzeti szintű szabályaiba. A tanulmány keretein belül a szóban forgó nyitott koordinációs me-

chanizmus működésének bemutatására kerül sor a szociális biztonsági rendszerek területén, külön kitérve a felmerülő hatékonysági kérdésekre is.

Journal of Economic Literature (JEL)

kódok: H55, I30, K39

Kulcsszavak: Európai Unió, szabad mozgás, szabályozás, szociális biztonság, nyitott koordináció

SUMMARY

The open method of coordination has a special space among the mandatory and non-mandatory regulatory mechanisms of the European Union. During the application of the method, only strategic guidelines and framework rules are assigned, to direct areas regulated under the competence of Member States in the direction of EU objectives. This mechanism is also used during the coordination of social security systems, where the aim is to ensure the free movement of persons; namely that EU citizens can maintain their social security rights in an

BIRÓNÉ MALUSTYIK BRIGITTA, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; PhD hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, (malustyik.brigitta@uni-nke.hu).

another Member State. In doing so, it brings the Member States' systems closer to each other along the principles and framework rules defined at the EU regulation level, without interfering in the national rules of social security systems. In this study the operation of the open method of coordination in the field of social security systems will be presented, with special focus on emerging efficiency issues.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H55, I30, K39

Keywords: European Union, free movement, regulation, social safety, open method of coordination

BEVEZETÉS

Az Európai Unió döntéshozatala, szabályozási folyamata rendkívül összetett, tekintve a szabályozás mélységét, a szabályozott területeket és tevékenységeket, valamint az egyes tagállami érdekek és szempontok megjelenítését is (Hutkai, 2014). A nyitott koordinációs mechanizmus egyike azon szabályozási eszközöknek az Európai Unióban, ahol az uniós intézmények részvételét kevésbé igénylő, alulról felfelé irányuló szabályozás valósul meg. A módszer – amelyet sok esetben a „puha jog” kifejezéssel is illetnek – alkalmazása során keretszabályok megalkotásán, közös stratégiai célok megfogalmazásán, nemzeti akciótervek kidolgozásán és ezeket elemző jelentések elkészítésén keresztül *közelítik* egymáshoz a tagállami jogszabályokat, főként a szociális védelemhez, oktatáshoz, foglalkoztatáshoz kapcsolódó területeken. Ezt a módszert alkalmazzák a szociális biztonsági rendszerek koordinációja során is, ugyanis az Európai Uniónak nincs hatásköre harmonizáció útján egy egységes, uniós szintű szociális biztonsági rendszer kialakítására (Kristó, 2014a; 2022a). Azonban a szabad mozgáshoz való jogukkal élő uniós polgárok számára minden tagállam területén biztosítani kell a megfelelő szociális védelmet; értve ezalatt például az egészségügyi szolgáltatásokhoz, nyugellátásokhoz, vagy egyéb szociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférést. Ez pedig egy egységes, uniós szintű szociális biz-

tonsági rendszer hiányában, a tagállami hatáskörben kialakított rendszerek koordinációjával valósul meg. Jelen tanulmány keretein belül a nyitott koordinációs módszer általános működésének rövid áttekintését követően a szociális biztonsági rendszerek koordinációját biztosító szabályok bemutatására kerül sor, külön kitérve az azzal kapcsolatosan felmerülő hatékonysági kérdésekre is.

A NYITOTT KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUS

A nyitott koordinációs mechanizmus folyamatában az Európai Tanácsnak, az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak van kiemelkedő szerepük az alábbiak szerint: az Európai Tanács által megfogalmazott stratégiai célkitűzések mentén az Európai Bizottság javaslatot tesz a megvalósítási irányvonalakra és meghatározza a tagállamok teljesítményének mérésére alkalmas indikátorokat is. Ezek mentén a tagállamok kidolgozzák saját nemzeti akcióterveiket, amelyeket a Bizottság részére küldenek meg. A Bizottság a tagállami akciótervek alapján, a meghatározott indikátorok mentén értékeli a tagállamok teljesítményét, illetve továbbfejlesztési irányvonalakra tesz javaslatot. Mindezek mellett, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 153. cikkében megfogalmazottak szerint, az uniós szervek létrehozhatnak olyan keretszabályokat, megalkothatnak olyan minimumkövetelményeket, amelyek hozzájárulhatnak többek között a munkavállalók egészségének, biztonságának védelméhez és szociális biztonságához, vagy a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód megteremtéséhez a foglalkoztatás terén.

A mechanizmus működésének értékelésére, annak előnyeinek és hátrányainak feltérképezésére több szerző is vállalkozott. A nyitott koordináció legnagyobb hátrányaként azt említik, hogy a megfogalmazott célkitűzések megvalósítása nagymértékben függ a tagállamok elkötelezettségétől. Ez azzal áll összefüggésben, hogy kötelező érvényű szabályok megfogalmazására nem kerül sor, így az Európai Unió illetékes szerveinek nincs hatásköre a szankcionálás

eszközének alkalmazásával „motiválni” a tagállamokat a célkitűzések végrehajtására. Ezt a dilemmát veti fel többek között Juhász és Teller (2005) is, akik kiemelték, hogy kikényszerítő eszközök hiányában félő, hogy a célkitűzések kevésbé válnak valóra.

Az egyes szerzők a Bizottság által kidolgozott indikátorrendszer megfelelőségére is kitérnek. Sziklai (2005) kritikaként fogalmazza meg, hogy az indikátorok nem képesek hatékonyan visszaadni az uniós szintű célkitűzésekben foglaltakat, illetve azok a jogokhoz, szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz való hozzáférést nem hivatottak mérni. Azonban egy másik megközelítésből az alkalmazott indikátorrendszer a tagállamok teljesítményének számszerűsíthetőségét teszi lehetővé. Sisson és munkatársai szerint például a nyitott koordináció módszere nem más, mint a multinacionális cégeknél kifejlesztett, és az 1990-es években általánosan elterjedt menedzsment technikák átvitele az Európai Unióra. A szerzők úgy vélik, hogy az indikátorok bevezetése egy kiválóan alkalmazható eszköz egy ilyen decentralizáltan működő, sokrétű rendszerben, ahol a helyi vezetésnek kell megoldást találni a kialakuló problémákra, azonban az alapvető stratégiai célok meghatározásának feladata nem rá hárul (Sisson–Marginson, 2002).

További elméleti megközelítések szerint a módszer lehetővé teszi a legjobb gyakorlatok elterjedését, amelyek konvergáló hatása révén az Európai Unió céljai is elérhetőek lesznek. Továbbá a kényszerítő összehasonlító hatás révén a tagállamok motiváltak lesznek a fejlettebb tagállamok teljesítményéhez történő felzárkózásban is. Hajdú József például a kölcsönös tanulás mechanizmusát emeli ki, továbbá, hogy a mechanizmus alkalmazása során olyan, jogalkotási folyamatban eddig nem használt eszközöket alkalmaznak, mint a benchmarking, a peer review, a fórumok, illetve a politikai transzfert segítő platformok (Hajdú, 2019).

Az említett hatékonysági dilemmák dacára, a nyitott koordináció módszere hatékony eszköznek bizonyul azokon a területeken, ahol nem cél egy egységes, uniós szintű szabályozás

kialakítása, azonban az egységes belső piac működése érdekében a különböző tagállami rendszerek koordinációjára van szükség. Ezt emeli ki Gyulavári és Krémer (2004:16) is közösen írt tanulmányukban az alábbiak szerint: „*Ez a fajta koordináció, ha viszonylag szűk is a hatóköre, erős eszköz, még hozzá olyan területeken, amelyekre korábban nem terjedt ki az EU kompetenciája és érdeklődése.*”.

NYITOTT KOORDINÁCIÓ A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI RENDSZEREK TERÜLETÉN

Az EUMSZ 156. cikke az Európai Unió hatáskörét az alábbiak szerint határozza meg a szociális biztonság területét illetően:

„A 151. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében és a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Bizottság a szociális politikának az e fejezet hatálya alá tartozó minden területén ösztönzi a tagállamok együttműködését és megkönnyíti intézkedéseik összehangolását, különösen a következő területeken:

- foglalkoztatás;
- munkajog és munkafeltételek;
- alap- és magasabb szintű szakképzés;
- szociális biztonság;
- munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések megelőzése;
- munkahelyi egészségvédelem;
- egyesülési jog, valamint a munkaadók és munkavállalók közötti kollektív tárgyalások.

E célból a Bizottság a tagállamokkal szoros kapcsolatot tartva tanulmányokat készít, véleményeket ad és konzultációkat szervez mind a nemzeti szinten felmerülő, mind pedig a nemzetközi szervezetek érdeklődésére is számot tartó problémakörökben, különös tekintettel az iránymutatások és mutatók megállapítására, a bevált gyakorlatok cseréjének megszervezésére, valamint az időszakonkénti felülvizsgálat és kiértékelés szükséges elemeinek kialakítására irányuló kezdeményezésekre. Az Európai Parlamentet teljeskörűen tájékoztatni kell.”

Az EUMSZ hivatkozott rendelkezése tehát uniós szinten csak a tagállamok együttműködésének ösztönzésére, koordinálására ad lehetőséget, a nyitott koordináció módszerének alkalmazásával. Azonban a mechanizmus al-

kalmazása melletti döntés a szociális biztonsági rendszerek területén hosszas viták eredményeként született meg. Az egyértelmű volt, hogy a munkaerő szabad áramlásának biztosítása céljából a különböző tagállami szociális biztonsági rendszerek működésének összehangolása elengedhetetlen, ugyanis a munkavállalók nem akarnak majd egy másik tagállamban munkát vállalni, ha ez azzal jár együtt, hogy a már korábban megszerzett szociális biztonsági jogosultságukat elveszítik (Berki, 2016). A kérdés azonban az összehangolás megvalósításának módja volt, amely felvetette a harmonizáció-koordináció vita kialakulásához is vezető kérdést: vajon a szóban forgó alapszabadság érvényesüléséhez elegendő-e egy lazább, a tagállami szociális biztonsági rendszerek átjárhatóságát biztosító együttműködés, vagy ezen a területen is a harmonizáció a legalkalmasabb eszköz. A harmonizáció hívei a tagállamok szociális ellátórendszerének bizonyos elemekre vonatkozóan közös szabályok megalkotását szorgalmazták (pl.: azonos mértékű társadalombiztosítási járulékfizetés, azonos nyugdíjkorhatár meghatározása), amellyel azt szerették volna elérni, hogy egységes szabályozás hiányában a munkavállalók azokba az országokba vándoroljanak el, ahol magasabb színvonalú szociális ellátásokat kaphatnak. Mára már tudjuk, hogy az alapító atyák végül a koordináció mellett döntöttek, mert úgy gondolták, hogy ez elegendő lehet a munkavállalók szabad mozgása előtt álló akadályok ledöntésére (Juhász, 2012).

A személyek szabad mozgása és a szociális biztonsági rendszerek koordinációja

Ahogy az az előzőekben említésre került, elsősorban a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása vetette fel a szociális biztonsági rendszerek koordinációja iránti igényt.

Az EUMSZ 45-48. cikke határozza meg a munkavállalók szabad mozgásával és az ehhez kapcsolódó szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos elsődleges rendelkezéseket.

Az EUMSZ 45. cikke az alábbiak szerint fogalmaz:

„(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munkas és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

(3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

- a. tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;
- b. e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;
- c. munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;
- d. egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

(4) E cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgáltatásban történő foglalkoztatásra.”

Az EUMSZ 48. cikke pedig az ehhez kapcsolódó szociális biztonsági koordináció tárgy körét taglalja:

„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. a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;
- b. a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”

A szabad mozgáshoz való jog az uniós munkavállalókat már az 1960-as évek óta megilleti, a jogosultság a Maastrichti Szerződéssel került kiterjesztésre valamennyi uniós polgárra, függetlenül attól, hogy munkát vállal-e, avagy sem. Ezt követően a munkavállaláson kívül, más egyéb célokból is lehetővé tették a szabad mozgást, mint például tanulmányok folytatása, családtag kikísérése céljából (Berki, 2016). A munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet alapján a személyek szabad mozgásának alapelve magában foglalja, hogy az uniós polgárok más európai uniós, vagy Európai Gazdasági Térséghez tartozó tagállam területén munkát végezhetnek, tanulhatnak, illetve letelepedhetnek. Mindezt természetesen az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának alapelve figyelembevételével, amely egyaránt érvényes a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében is. Az uniós polgároknak továbbá joguk van arra, hogy tényleges állásajánlatokra jelentkezzenek, e célból a tagállamok területén szabadon mozogjanak, valamint az adott tagállamokban tartózkodjanak, illetve az alkalmazásukat követően a Bizottság által a rendeletekben meghatározottak mellett, az adott tagállam területén maradjanak (Fűrjes, 2014).

Azonban fontos megemlíteni, hogy néhány esetben a szabályozás lehetőséget ad az alapszabadság korlátozására, amelyet az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról a 2004/38/EK irányelv állapít meg. Ilyenek például a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy által indokolt helyzetek, de fontos, hogy a korlátozás nem szolgálhat gazdasági érdekeket. Továbbá a tagállamok nem kötelesek biztosítani az alapszabadság érvényesülését közszolgálati állások esetén (Gellérné Lukács, 2008).

A jelenlegi szabályozás annak megfelelően differenciálja a személyek szabad mozgása során érvényesülő jogokat és kötelezettségeket, hogy a más tagállamban történő tartózkodás mennyi ideig tart. Ennek megfelelően három

hónapnál rövidebb tartózkodás esetén a szabad mozgás egyedüli feltétele, hogy az uniós polgár rendelkezzen érvényes úti okmánnal, vagy személyazonosító igazolvánnyal, azonban fontos kitétel, hogy az uniós polgár nem jelenthet indokolatlan nagy terhet a fogadó ország szociális ellátórendszerére. Amennyiben három hónapnál hosszabb a fogadó tagállamban történő tartózkodás időtartama, csak azokra az uniós polgárookra érvényesek a személyek szabad mozgásából eredő jogosultságok, akik vagy gazdasági tevékenységet folytatnak, vagy képzésben vesznek részt hallgatóként, vagy ezen uniós polgárok családtagjai. Fontos továbbá, hogy az uniós polgároknak rendelkezniük kell elegendő forrással és egészségbiztosítással annak érdekében, hogy ne a fogadó tagállam ellátórendszerét terheljék (Berki, 2016).

A személyek szabad mozgásának egy további korlátozási lehetőségeként jelenik meg az úgynevezett 2+3+2-es szabály alkalmazásának lehetősége. A szabály egy bizonyos ideig tartó munkaerő-piaci korlátozás bevezetésének lehetőségét foglalja magában, amelyet a régi tagállamok vezethetnek be az újonnan csatlakozó tagállamok munkavállalóival szemben. A szabály értelmében a csatlakozást követő 2 éves időtartamra a régi tagállamok az újonnan csatlakozó államok állampolgárainak munkavállalási lehetőségeire vonatkozóan a saját jogszabályaik és kétoldalú megállapodásaik alapján járhatnak el. Ez az időszak 3 évvel meghosszabbítható abban az esetben, ha a korlátozást bevezető tagállam értesíti a Bizottságot arról, hogy a továbbiakban is hasonlóan szeretne eljárni. A bejelentés elmaradása esetén, a 2 éves időszak lejártát követően automatikusan feloldják a korlátozást. Amennyiben az a tagállam, amely 5 évig tartja fenn a saját jogszabályainak, vagy kétoldalú megállapodásainak alkalmazását és komoly munkaerő-piaci zavarokkal küzd, a Bizottság értesítését követően további 2 évre meghosszabbíthatja a korlátozást. Tehát, összesen 7 éves időtartamra lehetséges ezt a korlátozó szabályozást alkalmazni (Menyhárt, 2004).

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának alapszabályai

A koordináció hatálya

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (a továbbiakban: koordinációs rendelet) 2. cikke rendelkezik a személyi hatály kérdéséről. Ennek értelmében a rendelet alkalmazandó a tagállamok állampolgáira, egy tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra vagy menekültekre, valamint ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira (Kristó, 2022b). A rendelet személyi hatálya alá tartoznak továbbá „*azoknak a személyeknek a túlélő hozzátartozói, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak, függetlenül az ilyen személyek állampolgárságától, ha a túlélő hozzátartozói egy tagállam állampolgárai vagy a tagállamok egyikében tartózkodó hontalanok vagy menekültek*”. Tehát, ezekből a rendelkezésekből is kitűnik, hogy a hangsúly már nem csak a munkavállalók mobilitásának megkönnyítésén van, hanem valamennyi uniós polgár jogának, jogainak biztosítása a cél, függetlenül attól, hogy gazdaságilag aktív-e, vagy sem (Kristó–Borbás, 2021).

A koordinációs rendelet 3. cikkében azok az ellátások kerülnek tételesen felsorolásra, amelyekre a rendelet tárgyi hatálya kiterjed. Ezek az alábbiak:

- betegségi ellátások;
- az anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások;
- a rokkantsági ellátások;
- az öregségi ellátások;
- a túlélő hozzátartozói ellátások;
- a munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedésekkel kapcsolatos ellátások;
- a haláleseti juttatások;
- a munkanélküli ellátások;
- az előnyüdják;
- a családi ellátások.

A tárgyi hatály kapcsán fontos továbbá megemlíteni, hogy csak a gazdasági tevékenységet folytató, vagy korábban folytatott uniós polgárok és családtagjaik, hozzátartozóik bizonyos

kockázatok elleni védelmét szolgáló ellátásokra terjed ki a szóban forgó koordinációs tevékenység, a szociális segélyezés területére nem (Kristó–Borbás, 2021). A koordináció területi hatálya pedig az európai uniós tagállamok területén kívül kiterjed az egész Európai Gazdasági Térségre, valamint Svájcra is.

A koordináció alapelvei

A koordinációs rendelet 4. és 5. cikke határozza meg az *egyenlő bánásmód elvét*, amely alapján a koordinációs rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállamban történő tartózkodás során ugyanolyan jogok illetik meg és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint az adott tagállam állampolgárait. Ehhez kapcsolódik még az ellátásokkal, jövedelmekkel, tényállásokkal és eseményekkel kapcsolatos egyenlő bánásmód követelménye is. Ennek egyik megközelítése, hogy ha abban a tagállamban, amelyben éppen az adott uniós polgár tartózkodik, bizonyos szociális biztonsági ellátásnak vagy jövedelemnek a kézhezvétele valamilyen jogkövetkezményekkel jár, akkor ezeket a jogkövetkezményeket megállapító jogszabályoknak a rendelkezéseit azokra az egyenértékű ellátásokra és jövedelmekre is alkalmazni kell, amelyet egy másik tagállam jogszabályai alapján szereztek meg. Ugyanez az elv lép életbe akkor is, ha a tartózkodás helye szerinti tagállamban bizonyos tényállások vagy események bekövetkezése meghatározott jogkövetkezményekkel jár, akkor az adott tényállások vagy események más tagállam területén történő bekövetkezését is úgy kell figyelembe vennie, mintha azok a saját területén történtek volna meg.

Azonban az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását is bizonyos korlátok közé kell szorítani, mert ügyelni kell arra, hogy alkalmazása ne vezessen irreális eredményekhez. Ennek kiküszöbölésére vezet be a koordinációs rendelet (12) bekezdése az arányosság elvét, amellyel törekszik ezeket az indokolatlan eredményeket elkerülni és az ellátások halmozódását megakadályozni.

Az időszakok összeszámításának elvénél célja, hogy az Európai Unió bármely tagállamában az uniós polgár élete során megszerzett biztosítási és szolgálati idők ne vesszenek el. Ez különösen fontos az olyan ellátások tekintetében, ahol igazolni kell a szolgálati időt vagy a biztosításban eltöltött időt, így például a nyugdíjak megállapításakor kiemelkedő jelentőséggel bír. A koordinációs rendelet 6. cikke az alábbiak szerint fogalmaz az alapelvvel kapcsolatosan: „E rendelet eltérő rendelkezéseinek hiányában egy tagállam illetékes intézménye - amely tagállam jogszabályai az ellátásokra való jogosultság megszerzését, fenntartását, időtartamát vagy felelődsét a jogszabályok alkalmazását vagy a kötelező, szabadon választható folytatlagos vagy önkéntes biztosításhoz való hozzáférést vagy azok alóli mentességet vagy a kötelező 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 szerezték volna meg.”

Az egy tagállam joghatósága alá tartozás elve a szociális biztonsági rendszerek közötti koordináció megfelelő és igazságos működéséhez elengedhetetlen, ugyanis ezek a rendelkezések határozzák meg, hogy az uniós polgár melyik tagállam joghatósága alá tartozik és hol kell teljesítenie a járulékfizetési kötelezettségét. Elsőként a *lex loci laboris* elve érvényesül, amelynek értelmében annak a tagállamnak a szociális biztonságra vonatkozó jogszabályai alapján kell az ellátásokat megállapítani, illetve a járulékokat fizetni, ahol az érintett a munkát végzi (Lajter–Tóth, 2012). A rendelet célja annak kiküszöbölése, hogy valakire egyszerre két vagy több tagállam jogrendszere is vonatkozzon, így pontosan leírja, hogy mely esetekben, mely ország jogszabályainak hatálya alá tartoznak az érintettek.

A koordinációs tevékenységet támogató bizottságok

A koordinációs rendelet rendelkezik olyan bizottságok létrehozásáról, amelyeknek kulcs-

fontosságú szerepük van a szociális biztonsági koordináció megvalósításában, a tagállamok közötti együttműködés kereteinek kialakításában és az egységes jogalkalmazói gyakorlat megvalósításában. Az első a koordinációs rendelet 71. cikkében létrehozott *Igazgatási Bizottság*, amely minden tagállam részéről egy kormányzati képviselőből áll, akiknek munkáját szakértői tanácsadók segíthetik. Ennek keretében az Igazgatási Bizottság a koordinációs rendelet 72. cikke értelmében az alábbi feladatokat látja el:

- igazgatási jellegű és értelmezési kérdésekkel foglalkozik;
- a tagállami igazgatási gyakorlatok cseréjének támogatásával elősegíti a közösségi jog egységes alkalmazását;
- elősegíti a tagállamok és a szociális biztonsági ügyekben illetékes tagállami intézmények közötti együttműködést és így elősegíti a határon átnyúló együttműködési tevékenységek megvalósítását;
- jelentős szerepe van a tagállami intézmények közötti elektronikus információcsere megvalósításában, valamint egyéb új, innovatív technológiai megoldások alkalmazásának ösztönzésében;
- az Európai Közösségek Bizottsága elé terjeszti a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának korszerűsítésével és javításával kapcsolatos javaslatokat;
- megállapítja a tagállami intézmények egymás közötti elszámolásai során figyelembe veendő tényezőket és elfogadja az intézmények közötti elszámolást.

A koordinációs rendelet 73. cikkében szereplő *Adatkezelési Technikai Bizottság* feladata, hogy javaslatot tegyen az Igazgatási Bizottság részére az adatkezelési szolgáltatások kiépítésére vonatkozó közös szabályokra, amelynek különösen fontos szerepe van az elektronikus információcsere vonatkozásában. Emellett a technikai bizottság feladatai kiterjednek még az alábbiakra:

- irányadó technikai dokumentumok összegyűjtése, feladataival összefüggésben különböző tanulmányok és más munkák készítése;

- jelentések és vélemények benyújtása az Igazgatási Bizottság részére az adatkezelési szolgáltatások kiépítésével kapcsolatosan;
- az Igazgatási Bizottság által hatáskörébe utalt feladatok végrehajtása, tanulmányok elkészítése;
- a közösségi kísérleti projektek és az adatkezelési szolgáltatásokat használó operációs rendszerek irányítása.

A koordinációs rendelet 74. cikke értelmében, az Igazgatási Bizottság mellett egy *könyvvizsgáló bizottság* is működik, amelynek összetételét és munkamódszereit az Igazgatási Bizottság határozza meg. A könyvvizsgálói bizottság feladatait a koordinációs rendelet az alábbiak szerint határozza meg:

- a tagállamok által benyújtott éves átlagköltségek kiszámítási módszereinek és meghatározásának ellenőrzése;
- az egyes tagállamok éves követelés-kimutatásainak megállapításához szükséges számítások elvégzése;
- rendszeresen beszámolók készítése az Igazgatási Bizottság részére a koordinációs rendelet végrehajtásának pénzügyi vonatkozásairól;
- az Igazgatási Bizottság által hatáskörébe utalt ügyekkel kapcsolatos feladatok elvégzése.

Végül a koordinációs rendelet 75. cikke létrehozza a *szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottságot* is, amelynek tagjai a tagállamok kormányainak, szakszervezeteinek, valamint a munkáltatói szervezeteinek képviselői. A tanácsadó bizottságnak joga van megvizsgálni a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó szabályok végrehajtásából eredő általános kérdéseket, problémákat, valamint az ilyen ügyekre vonatkozóan véleményt alkothat és javaslatokat tehet az Igazgatási Bizottság részére.

A tagállamok közötti kommunikáció szabályai

A szociális biztonsági rendszerek közötti koordináció hatékony megvalósítása a tagállamok

részéről maximális elkötelezettséget kíván, amely magában foglalja azt is, hogy az egyes koordinációs ügyek kapcsán eljáró tagállami igazgatási szervezeti egységek a lehető leghatékonyabban kommunikáljanak egymással. Pontosan ezért a koordinációs rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet (a továbbiakban: végrehajtási rendelet) II. fejezete szigorú és következetes szabályokat ír elő arra vonatkozóan, hogy hogyan történik a tagállami intézmények közötti adatszere és együttműködés a koordinációs rendeletekben foglaltak végrehajtása során.

A végrehajtási rendelet 2. cikke a tagállamok közötti kommunikáció alapelveinek meghatározásakor egyértelműen ügyfélbarát szemléletmódot képvisel. Mi sem bizonyítja ezt jobban, minthogy alapelvként rögzíti, hogy a kommunikációnak a közszolgáltatás, a hatékonyság, az aktív segítségnyújtás, a gyors szolgáltatásnyújtás és a hozzáférhetőség elvein kell alapulniuk. Ezt az ügyfél-központúságot támasztja alá azon rendelkezés is, amely előírja az intézmények közötti haladéktalan adatcserét olyan adatok vonatkozásában, amelyek az ellátást kérelmező személy jogainak és kötelezettségeinek megállapításához szükségesek. A végrehajtási rendelet továbbá arra az esetre is határoz meg szabályokat, ha egy személy tevédezből nem a végrehajtási rendeletben meghatározott tagállam illetékes intézményénél terjeszti elő az ellátás megállapítására vonatkozó igényét. Ekkor azon intézménynek a feladata lesz a beérkezett dokumentumok megfelelő helyre történő továbbítása, ahol az adott személy azokat benyújtotta.

A végrehajtási rendelet 4. cikke az ügyfelek érdekeinek védelme, illetve a gyors és hatékony igazgatási együttműködés mellett, az elektronikus úton történő kommunikációt is előírja a tagállami intézmények számára. Ennek kapcsán az Igazgatási Bizottságot bízza meg azon dokumentumok és strukturált elektronikus dokumentumok szerkezetének, tartalmának és formátumának meghatározásával, amelyek ezen elektronikus kommunikáció során alkalmazandóak. A végrehajtási rendelet továbbá előírja, hogy kapcsolattartási rendszernek egy

közös, biztonságos kereten belül kell működnie, amely megfelelően biztosítja az adatok védelmét is. Érdekesség azonban, hogy az érintett személyekkel való kommunikáció során nem írja elő kötelezettségként az elektronikus kapcsolattartást a végrehajtási rendelet, azonban kiemeli, hogy amennyiben lehetséges előnyben kell részesíteni az elektronikus eszközök alkalmazását.

A tagállami intézmények közötti elektronikus kommunikáció platformjaként került létrehozásra az EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) rendszer, amely lehetővé teszi az illetékes tagállami intézmények közötti gyorsabb és hatékonyabb információcserét például a betegségekről, nyugdíjakról, munkanélküli ellátásokról, vagy foglalkozási megbetegedésekről. A tagállami hatóságok olyan szociális biztonsági ügyekben, amelyek több tagországot is érintenek az EESSI rendszeren keresztül, úgynevezett strukturált elektronikus dokumentumok útján kommunikálnak egymással. Az EESSI létrehozásával és a tagállamok általi implementálásával lehetővé vált az intézmények közötti gyorsabb és pontosabb adatcsere, eredményesebb a csalások elleni küzdelem, illetve a személyes adatok biztonságos kezelése, lehetővé váltak a különböző statisztikai célú adatgyűjtések a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, valamint egyszerűbbé vált az uniós polgárok szociális biztonsági jogosultságainak ellenőrzése is. Ezek végső soron a lakossági mobilitás előmozdításához járulnak hozzá, amely egyértelműen elősegíti az egységes belső piac fennmaradását és hatékony működését (Hajdú, 2019).

A szociális biztonsági ügyekben érintett szervezetek egy adattárból tudják kikeresni a másik tagállam illetékes intézményének nevét és elérhetőségét. Az adatbázis tartalmára vonatkozó előírásokat a végrehajtási rendelet 4. melléklete tartalmazza. Ezen elektronikus jegyzék naprakészen tartalmazza többek között a szervezetek nevét, azonosító kódját és az EESSI elektronikus címét, a szervezetek funkcióját, hatáskörét és elérhetőségét. Ezt a jegyzéket folyamatosan naprakészen kell tartani és az abban tett bár-

milyen módosítást naplózni kell. A tagállamok felelősek azért, hogy a szükséges információkat összegyűjtsék és ellenőrizzék, valamint az Európai Bizottság részére időben megküldjék.

A NYITOTT KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUS HATÉKONYSÁGI KÉRDÉSEI A SZOCIÁLIS BIZTONSÁG TERÜLETÉN

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos hatékonysági kérdések leginkább a tagállamok közötti kommunikáció kapcsán merülnek fel. Azonban az EESSI működéséről és az elektronikus kommunikáció bevezetéséről az egyes szerzők összességében pozitívan nyilatkoznak. Hajdú József például szintén üdvözlendőnek tartja az EESSI rendszer bevezetését (Hajdú, 2019), továbbá Fürjes Annamária is, aki kiemeli, hogy az elektronikus kommunikáció megteremtése feltehetően az ügyfélbarát közigazgatás működésének (Fürjes, 2014).

A hatékonysági kérdések vizsgálata a szakirodalomban általában együtt tűnik fel a harmonizációs törekvések lehetőségének vizsgálatával is. Ahogy az korábban, a harmonizáció-koordináció vita kapcsán is említésre került, a szociális biztonság területén a harmonizáció hiányának egyik legfontosabb következménye, hogy a tagállamok között eltérő módon működtetett szociális biztonsági rendszerek lévén, jelentős különbségek vannak a jóléti ellátások, az állam szociális szerepvállalása és a gondoskodás mikéntje tekintetében (Kristó, 2014b).

Egyed és Gyulavári (1998) álláspontja szerint egy esetleges harmonizáció esetén megszűnne az úgynevezett szociális turizmus jelensége, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy egységes szociális biztonsági rendszer létrehozásával előfordulhat, hogy a fejlettebb ellátórendszerű országok ellátásaik színvonalának csökkentésére kényszerülnének, illetve a fejletlenebb tagállamok pedig gazdasági teljesítőképességüket meghaladó ellátórendszer implementálására lennének kötelezve.

Az imént említett *szociális-, vagy másnéven segélyturizmus kérdésköre* a 2004-es keleti bővítés kapcsán bevezetett munkaerő-piaci korlátozások feloldását követően élénkült fel igazán az uniós diskurzusokban. Az Európai Unió belüli migrációval érintett legfőbb célszágok ugyanis (köztük Ausztria, Egyesült Királyság és Németország) sérelmezték, hogy a nagyszámú, főleg kelet-európai országokból érkező uniós polgárok jelentős terhet rónak az országok szociális ellátórendszerére. Szélsőségesebb állítások szerint a bevándorlók nem is munkavállalási céllal érkeznek a tagállamokba, hanem a fejlett szociális biztonsági rendszer adta előnyök kihasználása céljából. A jelenséggel kapcsolatos uniós konfliktusok alapja az volt, hogy valójában releváns és statisztikai adatokkal alátámasztható problémáról van-e szó, avagy sem. Nem véletlen, hogy a témát taglaló hazai és külföldi szakirodalom is jórészt a jelenség létjogosultságának tudományos alátámaszthatóságával foglalkozik. A következőkben a teljesség igénye nélkül említünk meg ezek közül néhányat.

Gellerné Lukács és Szegedi (2020) közösen írt tanulmányukban kifejezetten a magyarok érintettségét vizsgálják a szociális turizmus jelenségében az Európai Unió egyes tagállamaiban. A szerzők egy részletes elméleti áttekintést követően, elemezték a magyarok által Ausztria, Németország és az Egyesült Királyság területén igénybe vett támogatásokat a 2004 és 2018 közötti időszakban. Ennek során arra a megállapításra jutottak, hogy a magyarok említett célszágokra költözésének célja elsősorban a munkavállalás, nem pedig a különféle szociális juttatások igénybevétele.

A szociális turizmus kérdésköre amellet, hogy a politikai szintéren jelentős vitákat okozott, egyre inkább jogi kérdéssé is kinőtte magát, így az Európai Unió Bírósága is több soron foglalkozott a problémával. Gyeney, egy 2016-ban írt tanulmányában például a nagy jelentőséggel bíró Dano-ítélet politikai és jogi hátterét elemzi, valamint tárgyalja a felmerülő elhatárolási kérdéseket is. A szerző konklúzióként megállapítja, hogy a Bíróság

gyakorlata során még mindig inkább a gazdasági szempontokat veszi figyelembe, illetve sajnálatos tényként említi, hogy az ítélet meghozatala során nem mérlegelték a gazdasági migráció minden tagállamra vonatkozó előnyét és hátrányát, valamint, hogy nem tettek kísérletet a homályos rendelkezések tisztázására sem (Gyeney, 2016).

A külföldi szakirodalmat illetően kiemelendő Michael Blauberger és Susanne K. Schmidt tanulmánya, amely a szociális turizmus jelenségét az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében vizsgálja. Hipotézisként rögzítik, hogy a Bíróság joggyakorlata folyamatosan szélesíti az uniós polgárok lehetőségeit a más tagállamok által nyújtott szociális ellátások igénybevitelére, amellet, hogy szűkíti a tagállamok lehetőségeit az ez ellen történő fellépésre. A szerzők a pontatlan fogalom-meghatározást emelték ki a legnagyobb problémaként, például annak kapcsán, hogy ki számít gazdaságilag aktív, vagy inaktív személynek, vagy, hogy mit jelent pontosan, hogy egy uniós polgár indokolatlan mértékű terhet jelent egy ország szociális ellátórendszerére (Blauberger–Schmidt, 2014).

Marie Godin megközelítése azon hipotézis újragondolására törekszik, amely szerint a bevándorlások hátterében nagy arányban az adott célszág szociális ellátórendszerének fejlettsége áll. A kutatása során azonban arra az eredményre jut, hogy az uniós bevándorlók bár tisztában vannak szociális jogosultságaikkal, mellőzik azok igénylését és elsősorban munkavállalási céllal utaznak egy másik tagállamba (Godin, 2020).

Ez utóbbi megállapítást támasztják alá a különböző gazdasági szakemberek állításai is. Például a Halmai Péter által szerkesztett, a Brexit különböző hatásait vizsgáló kötet is foglalkozott a szociális turizmus kérdéskörével. Többek között Halmai (2020) kiemeli, hogy az EU migránsok foglalkoztatási rátája egyértelműen magas volt az Egyesült Királyságon belül, így az EU-ból érkező migránsok láthatóan a foglalkoztatási kilátásokért vándoroltak be az Egyesült Királyságba.

BEFEJEZÉS

A nyitott koordinációs mechanizmus tehát egy köztes helyet foglal el az Európai Unió kötelező és nem kötelező szabályozási mechanizmusai között. Ezt kiválóan szemlélteti a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára irányuló szabályozás is, ahol bár rendeleti szinten kerülnek megállapításra a koordináció keretszabályai, a tagállami szociális biztonsági rendszerek belső működésébe nem avatkozik bele az Európai Unió. A megalkotott keretszabályok mentén biztosításra kerül, hogy az uniós polgárok egy más tagállam területén történő tartózkodásuk során maximális szociális védelemben részesüljenek, de azt, hogy ennek a szociális védelemnek pontosan mi a tartalma, a tagállamok határozzák meg. A nyitott koordinációs mechanizmus kapcsán számos kritika merül fel, főleg a kikényszeríthetőség és a tagállamok teljesítményének mérhetősége kapcsán, de kétségtelen, hogy a szociális biztonsági rendszerek területén alkalmazva hozzájárul a személyek szabad mozgásának biztosításához. Azonban a hatékony érvényesülés jelentős mértékben függ a tagállamok elkötelezett szerepvállalásától, továbbá az illetékes tagállami szervek közötti kommunikáció megfelelőségétől, amelyet sok esetben illetnek kritikával a szakirodalomban. Továbbá nem hagyható figyelmen kívül, hogy a harmonizáció hiányában az egyes tagállamok által nyújtott szociális biztonsági ellátások fajtái, mértéke és színvonala is eltérő, amely okot adhat a szociális turizmussal kapcsolatos viták térnyerésének, bár annak létjogosultságát statisztikai adatokkal még nem sikerült alátámasztani. Azonban mindent összevetve megállapítható, hogy a koordinációs szabályoknak köszönhetően áthidalásra kerülnek az egyes tagállami szociális biztonsági rendszerek közötti különbségek, amelynek következtében az uniós polgárok minden tagállam területén megőrizhetik társadalombiztosítási jogviszonyukból eredő jogosultságaikat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Berki Gabriella (2016): *Szabad mozgás és az Európai Unió szociális joga*. Iusperitum Kiadó, Szeged.
- Egyed Mária – Gyulavári Tamás (1998): Szociális biztonság az Európai Unióban. *Esély*, 1998/4., 66-74.
- Gellérné Lukács Éva (2008): *A személyek szabad áramlása az Európai Unióban*. ELTE ÁJK, Budapest.
- Gellérné Lukács Éva – Szegei László (2020): A magyarok érintettsége a szociális turizmus jelenségét illetően az Európai Unió egyes tagállamaiban. In. Smuk Péter (szerk.) (2020): *Társadalmi Fenntarthatóság*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Gyenyey Laura (2016): A szociális turizmus kérdése az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában. *Létünk*, 46. évf. 2.sz., 167-182.
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2004): Európai Szociális Model? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. *Esély*, 2004/3., 3-25.
- Halmi Péter (2020): A Brexit gazdaságtana. In. Halmi Péter (szerk.) (2020): *A Brexit forgatókönyvei és hatásai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Hutkai Zsuzsanna (2014): Az EU mint globális szereplő – EU döntési mechanizmusok, fejlődési irányok és azok hatásai a nemzetállamok társadalmi-gazdasági döntési lehetőségeire. In. Csath Magdolna (szerk.) (2014): *Közgazdaságtan*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest.
- Juhász Gábor (2012): Az Európai Unió szociálpolitikájának története. In.: Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Bp.: ELTE TáTK, Budapest.
- Juhász Gábor – Taller Ágnes (2005): A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*, 2005/6., 23-63.
- Keith Sisson – Paul Marginson (2002): Co-ordinated Bargaining: A Process for Our Times? *British Journal of Industrial Relations*, Volume 40, Issue 2., 197-220.
- Kristó Katalin – Borbás Szilvia (2021): Külföldi egészségügyi ellátások az európai uniós és a magyar szabályok tükrében. *Acta Humana-Emberi Jogi Közlemények*, 2021/3., 141-154.
- Kristó Katalin (2022a): *A szociális igazgatás alapjai*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest.
- Kristó Katalin (2022b): *A családtámogatások negyed százada: Kormányzati intézkedések a családok pénzügyi támogatásában*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Kristó Katalin (2014a): *Szociálpolitika, szociális jog*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest.
- Kristó Katalin (2014b): Jóléti állam elméletek és családpolitika. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2014. 2., 73-82.

- Marie Godin (2020): Far from a Burden: EU Migrants as Pioneers of an European Social Protection System from Below. *International Migration*, Volume 58, Issue 1., 136-150.
- Menyhárt Szabolcs (2004): A munkaerő szabad áramlása az Európai Unióban a keleti bővítést követően. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2. szám., 81-90.
- Michael Blauberger – Susanne K. Schmidt (2014): Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits. *Research and Politics*, October-December 2014, 1-7.
- Sziklai István (2005): „Az üveghegyen túl...” Az EU szociálpolitikai együttműködése és a hazai szociálpolitikai gyakorlat. *KAPOCS*, IV. évf., 6. sz., 56-59.

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelet a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 9/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló irányelv