

## **Kihívások és garanciák a szociális biztonsághoz való jog uniós jogi megjelenésében, különös figyelemmel a Szociális Jogok Európai Pillérére és az aktuális európai bírósági joggyakorlatára<sup>1</sup>**

### **I. Problémafelvetés**

A Szociális Jogok Európai Pillére (a továbbiakban: Pillér)<sup>2</sup> keretei között bár számos klasszikus munkajogi elv és alapjog megjelenik – ami a Pillér holisztikus megközelítésének köszönhető<sup>3</sup> –, annak centrumában mégis a szociális biztonság védelme, annak jogi garanciái és kiterjedt kritériumrendszere áll. Ez alapján érdemes a szociális biztonság kérdésével ilyen módon is foglalkozni, ugyanis a Pillér keretei között a koordinációs rendelet<sup>4</sup> felülvizsgálata is időszerűnek tűnik,<sup>5</sup> így érdemes e felülvizsgálat alapjául szolgáló jogértelmezési háttérrel és lehetséges kimeneteket is feltárni (pl. az Európai Unió Bíróságának – a továbbiakban: EUB – joggyakorlata).

A szociális biztonsághoz való jog fundamentális kérdései alapvetően országhatárokon belül relevánsak, tekintettel arra, hogy az államok egyik legfontosabb feladata állampolgáraik számára megteremteni annak jogi kereteit, hogy szociális igényeik és érdekeik alapján valóban biztonságban érezhessék magukat.<sup>6</sup> Az államoknak ebből adódóan egyfajta speciális gondoskodási kötelezettsége van polgáraikkal szemben,<sup>7</sup> és bár e kötelezettségnek számos, változatos formában tudnak eleget tenni a jogalkotók,

---

\* egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

\*\* tudományos főmunkatárs, MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport

<sup>1</sup> A tanulmány az MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport "A személyek határokon átnyúló munkavégzésének munkaerőpiaci, foglalkoztatáspolitikai és munkajogi kihívásai" című kutatás keretei között készült. A kutatócsoport vezetője Kiss György egyetemi tanár.

<sup>2</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_hu.pdf) (2019. október 1.).

<sup>3</sup> *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról*, Európai Bizottság COM(2017) 206 (2017. április 26.). 2018. augusztus 12. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf) (2019. október 1.), 25.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: koordinációs rendelet).

<sup>5</sup> *Javaslat – a Tanács ajánlása a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről*, Európai Bizottság, Strasbourg, 2018.3.13. COM(2018) 132 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=HU\\_1-7](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=HU_1-7).

<sup>6</sup> Klaus LÖRCHER – Isabelle SCHÖMANN: *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals* (Report 139). Brussels, ETUI aisbl, 2018, 2018. augusztus 12. <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, 22., 44. és 71.

<sup>7</sup> Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*, JUSTIS, Pécs, 2010, 69-71. és 84-91.

bizonyos közös elvek és jogi konstrukciók felfedezhetők e körben. Ami közös az eltérő szociális biztonsági rendszerekben, az éppen azok komplex, számos jogi garanciával körülbástyázott volta, és bár az államok nem egyformán kiterjedt rendszereket alkalmaznak – elsősorban az eltérő gazdasági lehetőségek miatt –, az igénybe vehető ellátások köre, formája, de generálisan nézve azok célja is megfeleltethető egymásnak még a jelzett nagyfokú különbözőség ellenére is.<sup>8</sup> Szintén közös a szociális biztonság általános karakterét tekintve, hogy az tipikusan a munkavállalókhoz vagy éppen a munkanélküliséghez, azaz olyan munkaerőpiaci, foglalkoztatáspolitikai helyzetekhez kötődik döntően, amelyek minden állam munkaerőpiacán jelen lehetnek, és amelyek – bár nem kizárólagosan, de – fontos összefüggéseket mutatnak a munkavégzés világában uralkodó érdekekkel és elvárásokkal. Utóbbi jelenségeket is mélyen átszövi a szociális biztonsághoz való jog szolidaritási karaktere,<sup>9</sup> amely a tanulmány tárgyát képező uniós jogban is szerepet kap. Így jogi szempontból szintén összefüggésbe hozható egymással a munkajogi és szociális jogi szabályozási terület, amelyek egymással való korrelációja, illetőleg konkrét kapcsolódási pontjaik<sup>10</sup> odáig vezethetnek, hogy a munkajog „szociális” oldaláról, szociális motivációjáról beszélhetünk, ami tehát tipikusan olyan gazdasági, társadalmi kockázatok állami kezelésében nyilvánulhat meg, ami minden munkavégző személyt és családjukat érinthet valamilyen formában.<sup>11</sup>

Jelen tanulmány utóbbi szempontokból kiindulva munkajogi nézőpontot is alkalmazva tárgyalja a szociális biztonsághoz való jogot, pontosabban annak néhány aktuális, akár ellentmondásos kérdését, ezáltal megkísérelve olyan konzekvenciákat levonni, amelyek a munkavállalói (szociális) jogvédelem általános szintjére nézve lehetnek relevánsak. A vizsgálat nem korlátozódik egy adott állam jogrendszerének vizsgálatára, ugyanakkor nem is terjeszthető ki a szociális biztonság klasszikus, leginkább alkotmányjogi fókuszú emberi jogi-alapjogi analizisére, hanem az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szociálpolitikájának kontextusába helyezi a feldolgozást. Ebből következően a vizsgálat középpontjában az európai szociális koordináció szabályozása, alapelvei, aktuális változásai, európai bírósági gyakorlata és olyan, leginkább a munkavállalói jogokkal összefüggő jellemzői állnak, amelyek ténylegesen meghatározzák a tagállami határokat átlépők számára biztosított szociális biztonság jogi oldalát. A munkavállalás szabadságát tekintve ugyanis elengedhetetlen garanciák közé sorolandó a szociális koordinációs szabályozás,<sup>12</sup> amely nélkül ugyanis ez a szabadság nem lenne ténylegesen hasznosítható az uniós polgárok számára. A fent említett diverzitás – amely tehát a szociális ellátórendszereket jellemzi – nem szüntethető meg, vagy hidalható át könnyebben még a koordinációs szabályozással sem, azonban ha a koordinációs rendelet valóban tudja azt garantálni a munkavállalóknak és

<sup>8</sup> Frans PENNINGS: *European Social Security Law (Sixth Edition)*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2015, 3-4. és 6-12.

<sup>9</sup> TAKÁCS Albert: X. *A szociális jogok*, in: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2008, 803.

<sup>10</sup> PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 81-82.

<sup>11</sup> Koordinációs rendelet preambulum (3)-(10) bekezdés.

<sup>12</sup> Catherine BARNARD: *EU Employment Law (Fourth Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 7-9.

családjaiknak, hogy a legalapvetőbb ellátásokban és előnyökben részesülhetnek – és a tagállamok e területen összehangolják tevékenységüket –, akkor mind a munkavállalás szabadsága, mind pedig a szabad mozgás joga ki tud teljesedni.

Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy önmagában a szociális biztonság határokön átívelő garانتálása sem biztos, hogy elegendő a munkavállalók jogi biztonságának megteremtéséhez, hiszen a szociális védelem számos további, dominánsan munkajogi kötődésű jogosultságot is magában kell, hogy foglaljon, de ezek összefüggése a szociális ellátásokkal esszenciális. Ha ugyanis a például jogellenes felmondással szembeni védelmet nem biztosítanak a tagállamok és az uniós jog,<sup>13</sup> úgy vélhetően jóval több munkavállaló lenne kitéve a munkanélküliség generálta szociális kockázatoknak, márpedig ennek kezelése talán nehezebb és költségesebb is, mint önmagában a munkáltatói felmondási jog törvény általi korlátozása. A kutatás ilyen módon a Pillér szociális vonatkozásaira, az EUB releváns gyakorlatára és néhány olyan további, kurrens uniós jogi fejleményre fókuszál, amelyek felvázolják a koordinációs szabályozás reformfolyamatainak<sup>14</sup> hátterét, és némi prognózissal szolgálhatnak a jogvédelem változásaira nézve.

## **II. A Pillérnek szánt szerep a szorosabb „szociális együttműködés” elősegítésében**

Evidensnek tűnik, hogy – a fenti okfejtéssel részben ellentétesen – nem lehet azonos szinten biztosítani valamennyi munkavállalói szociális és gazdasági érdeket, de ez valójában nem is célja az uniós szabályozásnak.<sup>15</sup> Fontos azonban rögzíteni, hogy ezeket a maguk összességében kell biztosítani a szociálpolitikai célokon keresztül, figyelembe véve különösen azon nehézségeket, amelyek a munkajogi kérdések összehangolásából egyébként is lineárisan következnek az uniós jogban.<sup>16</sup> Mindezen kihívások kezelésére egyébiránt éppen a szociális koordinációs szabályozás lehet megfelelő eszköz (többek között), hiszen a rendeleti szintű, egyébként hosszú múltra és terebélyes bírói gyakorlatra visszatekintő<sup>17</sup> szociális koordinációs szabályozás talán az egyetlennek, de mindenképpen a legjelentősebbnek mondható az uniós

---

<sup>13</sup> Lásd az Európai Unió Alapjogi Kartájának (a továbbiakban: Karta) 30. cikkét (indokolatlan elbocsátással szembeni védelem) és ebben az értelemben az antidiszkriminációs irányelvek általános védelmi szabályait (pl.: a Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról 3. cikk (1) bekezdés c) pont).

<sup>14</sup> Amely folyamatok már 2016-ban megkezdődtek. Lásd a Pillér vonatkozásában: *Commission Staff Working Document – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights*, European Commission, Strasbourg, 13.3.2018 SWD(2018) 67 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0067&from=EN> (2019. október 6.), 64-69.

<sup>15</sup> Ugyanis e szabályozási érdekek között is csupán a legalapvetőbbek, illetve a legfontosabbnak tartottak jelennek meg. Lásd: Manfred WEISS: *The future of labour law in Europe: Rise or fall of the European social model?*, European Labour Law Journal, 2017/4, 346-349.

<sup>16</sup> WEISS: i.m. 349-351.

<sup>17</sup> GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog*, Osiris, Budapest, 2000, 23-56.

szociálpolitika azon kérdései között, amelyek bár „csak” koordinációval, és nem harmonizációval,<sup>18</sup> de a tagállamokra nézve kötelező szabályokkal operálva hatékony jogi kereteket tud teremteni. Kontrasztként megemlítjük, hogy e pozitív megközelítés még a számos munkajogi irányelv tekintetében sem biztos, hogy ilyen egyértelműen azonosítható.

Mindezen összefüggések igazolására szükséges szólni a Pillerről, az ugyanis nevében is hordozza azt a szociális megközelítést,<sup>19</sup> amely fogalmilag értelemszerűen a szociális biztonsághoz való jogra épül,<sup>20</sup> de a Pillér tartalmát tekintve egy szélesebb körű, kiterjesztő megközelítést találjuk a „szociális” érdekek és jogok védelmének.<sup>21</sup> Habár éppen a Pillér neve vagy legfőbb céljai is arra engednek következtetni, hogy az abban foglaltak valóban a szűken értelmezett szociálpolitika reformját – de nem egységesítését<sup>22</sup> – célozzák, megjegyzendő, hogy a Pillér eddigi vívmányai és számos rendelkezése klasszikus munkajogi jogokról és jogintézményekről szól,<sup>23</sup> amelyek mellett persze a Pillér átfogó megközelítése okán közvetlenül megtalálhatók olyan, valóban a szociális biztonsághoz való alapjogból táplálkozó elvek, mint a szegénység leküzdése vagy a szociális inklúzió erősítése.<sup>24</sup> A munkavállalók és a munkavállalás jogi támogatásának – egyfajta védelmének – ilyen módon a munkajogi és szociális jogi nézőpont összekapcsolásával kíván új keretet adni a Pillér, amely persze nem biztos, hogy minden elemében új, de éppen olyan tényezőkre koncentrál, amelyek valóban fejlesztése szorúlnak.<sup>25</sup> A változó munkaerőpiaci körülmények miatt egyébként is indokolt a szociális biztonság szintén változó kérdésével foglalkozni. Jól látható tehát, hogy olyan, szorosan vett munkajogi kérdések is a vizsgálat tárgyát képezhetik ennek, amelyek kapcsolata első ránézésre távolinak tűnik a szociális biztonság ideájától.<sup>26</sup>

<sup>18</sup> RAB Henriett: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*, HVG-ORAC, Budapest, 2012, 142-145. és 157-160.

<sup>19</sup> „The European Semester is now more social than ever, with the Pillar firmly integrated in the process to monitor social progress. The 2019 cycle that we launch next week will confirm this again. The Commission has also launched a number of legislative proposals to implement the Pillar.” *European Pillar of Social Rights: Statement by President Juncker, Vice-President Dombrowskis and Commissioner Thyssen one year following its proclamation*, [https://europa.eu/rapid/press-release-STATEMENT-18-6390\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release-STATEMENT-18-6390_en.htm) (2019. október 6.).

<sup>20</sup> KISS György: *Munkajog*, Osiris, Budapest, 2005, 54. és 59.

<sup>21</sup> Frank HENDRICKX: *Editorial: The European pillar of social rights: Interesting times ahead*, European Labour Law Journal, 2017/3, 191.

<sup>22</sup> Bár BIRK szerint napjainkra a szociálpolitikai közelítési folyamatok az egységes (harmonizált) szabályozás kialakításának irányába mutatnak. Lásd: Rolf BIRK: *Első rész – Általános áttekintés*, in: KISS György (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga*, Osiris, Budapest, 2003, 21

<sup>23</sup> Zane RASNAČA: *Who is in charge of the European Pillar of Social Rights?*, <https://www.greeneuropeanjournal.eu/who-is-in-charge-of-the-european-pillar-of-social-rights/> (2019. október 4.).

<sup>24</sup> Pillér 14. és 19-20. cikk

<sup>25</sup> Zane RASNAČA: *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute – Working Paper, 2017/5, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking> (2019. október 6.), 5-9.

<sup>26</sup> Ilyen szabályozási fejlemény tipikusan a 2019/1152/EU irányelv a munkafeltételek átláthatóságáról és a munkáltatói tájékoztatási kötelezettségről. Első ránézésre ugyanis e szabályok elsősorban a munkaszerszerződésre nézve gyakorolnak érdemi hatást – vagyis döntően a felek szabad megállapodása

Mindennek fontossága a modernizálódó, változó munkavégzési formák és munkaerőpiaci klíma vonatkozásában felértékelődik,<sup>27</sup> különösen az újabb típusú munkaviszonyok – munkavégzési formák – szociális védelmi oldalát illetően.<sup>28</sup>

A Pillér „szociális” jellege álláspontom szerint egy sajátos kettősséget sugall. Egyik oldalról ugyanis valóban számos cikke a szociális ellátásokhoz és az államok már említett gondoskodási kötelezettségéhez kapcsolódik,<sup>29</sup> hangsúlyozva azt, hogy jól és hatékonyan működő EU nem képzelhető el egy jól működő munkaerőpiac és gazdasági fejlődés nélkül,<sup>30</sup> márpedig utóbbinak elengedhetetlen kelléke a gazdasági érdekek mellett – és azokkal nem feltétlenül konkurálva – jelentkező szociális biztonság. Ez a szociális jelleg – utalással elsődlegesen a szociális koordinációs szabályozásokra – egyébként nyilvánvalóan nem idegen az uniós közpolitikai és jogi gondolkodástól, sőt nem is rejt magában igazi újdonságot, de a Pillér fókusza és üzenete alapján megállapítható, hogy a hatékony tagállami cselekvés és valódi együttműködés mégis valódi novum lehet. Sőt a Pillérből direkt módon következik az, hogy az említett szociális hatékonyságnövelést maga az EU is elő kívánja segíteni jogalkotással is, vagyis a hagyományos szociális értékek és jogok ilyen értelemben is előtérbe kerülnek, ami pedig a Pillér szociális jellegét – bár inkább hosszabb távon, de – szemmel láthatóan ki fogja terjeszteni a mindennapi munkaerőpiaci, munkajogi kérdésekre is. Másik oldalról pedig a szociális jelleg általánosságban megfeleltethető az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) szociálpolitikai – és kis részben foglalkoztatáspolitikai<sup>31</sup> – elveinek, illetőleg az azok alapján szabályozott jogoknak, ugyanis a Pillér átfogó megközelítése kétségtől magában foglalja a szociális jogtól bizonyos vonatkozásban távolabbi egyéni vagy kollektív munkajogi kérdéseket is, ami tehát e kettősség másik oldalát jelenti. E szélesebb körű szociális biztonsági megközelítés valószínűleg kiegészíteni hivatott az „eredeti” szociális érdekeket és jogokat, ugyanis a Pillérből egyértelműen kitűnik, hogy a szociális jelleg tulajdonképpen a munkavállalói és munkaerőpiaci kockázatok kezelése köré épül, vagyis például a 8. cikkben szabályozott kollektív munkajogi

---

körébe sorolandók -, de valójában az irányelv számos szociális szempontot figyelembe vesz, helyenként a „sorok között” olvasva (például felmondással szembeni védelem, kollektív munkajogi jogosultságok).

<sup>27</sup> Bartłomiej BEDNAROWICZ: *Workers' rights in the gig economy: is the new EU Directive on transparent and predictable working conditions in the EU really a boost?*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/workers-rights-in-gig-economy-is-new-eu.html> (2019. október 6.), 2019.

<sup>28</sup> Ane ARANGUIZ – Bartłomiej BEDNAROWICZ: *Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure*, *European Labour Law Journal*, 2018/4, 337-342.

<sup>29</sup> *Social Priorities under the Juncker Commission*, European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social\\_priorities\\_juncker\\_commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf) (2019. október 5.), 1-2. és 8.

<sup>30</sup> Bob HEPPLER: *Fundamental Social Rights since the Lisbon Treaty*, *European Labour Law Journal*, 2011/2, 152-154.

<sup>31</sup> Lásd az EUMSZ IX. címének lényegét: „A tagállamok és az Unió az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében e címnek megfelelően egy összehangolt stratégia kialakítására törekednek a foglalkoztatás, és különösen a szakképzett, képzett és alkalmazkodásra képes munkaerő, valamint a gazdasági változásokra reagálni képes munkaerőpiacok fejlesztése terén.” Vagyis az „összehangolt stratégia” kialakításának kívánalma gyakorlatilag összhangot mutat a tárgyalta szociálpolitikai elvekkel, ugyanis álláspontunk szerint e két terület organikusán összetartozik a munkaerőpiac szabályozása és a munkát végző személyek jogi támogatása körében.

jogosultságok – középpontban a szociális párbeszéddel – éppen oly mértékben munkajogi, mint amennyire az ténylegesen a munkavállalók szociális jogaira, azaz tágabban értelmezve szociális biztonságára is fókuszálhat.<sup>32</sup> Ez a fajta közvetlen összekapcsolódás teszi teljessé a Pillér és az annak keretei közötti novumok szociális jellegét, amiből persze bizonyos kritikai megközelítésre is következtethetünk a tekintetben, hogy a Pillér talán túlságosan általános és túlzottan szerteágazó módon kíván a szociális érdekek támogatásának zászlóshajója lenni. Mindez fordítva is helytálló lehet, hiszen a Pillér nem véletlenül alkalmazza e megközelítést annak érdekében, hogy a tagállamokat ráébressze az abban felvázolt valamennyi alapvető kérdés megfelelő szintű és tényleges kezelésére.

A szociális jelleg tehát adott, kérdés lehet azonban, hogy ezen deklarációk és elvek miként hathatnak a szociális biztonság érvényesítésére a tagállamok között mozgó munkavállalók tekintetében. Bár a Pillér valóban számos ponton utal legalább impliciten a munkavállalók szabad mozgása támogatásának szükségességére, azt hatékonyan egészítheti ki az EU mobilitási csomagja,<sup>33</sup> amely szintén számos, szociális biztonságot érintő, de egyben munkajogi relevanciájú kérdés vonatkozásában fejlesztheti tovább vagy egészítheti ki a Pillérben foglaltakat. A szociális koordinációs szabályozás reformja tehát nem véletlenül van napirenden, és a mellett, hogy annak reagálnia kell majd a modern gazdasági és munkaerőpiaci körülményekre, az egyik legfőbb célja az lehet, hogy a szociális biztonság szintjét emelje a munkavállalók tekintetében, így pedig összeérnek a szálak, azaz a Pillér általános munkajogi reformjaival együtt valóban erősödhet a munkavállalók szociális biztonsága. Ennek azonban olyan módon lehet reális esélye, ha – a Pillér megközelítéséhez hasonlóan – átfogóan, valamennyi lényeges érdekre és jogra kiterjedően gondolkodunk. A szociális koordinációs szabályozás modernizációja e tekintetben mindenképpen a prioritások közé sorolandó,<sup>34</sup> és az EUB esetjogában is számos olyan problémát fedezhetünk fel, amelyek éppen ezekre reflektálnak. Jelen vizsgálatban ezekre is figyelmet fogunk fordítani a következőkben.

### **III. A szociális biztonsági szabályozás összefüggése a munkavállalók jogainak védelmével**

Ahogy erre fentebb már utaltunk, a szociális jogoknak, a szociális biztonság alapvető jogi garanciáinak tagadhatatlan szerepe van a munkavállalók védelmében, abban az értelemben is tehát, hogy az egyes munkajogi jogosultságok gyakorlását is jelentős mértékben megkönnyíti ez az általános kritérium. Fontos tehát, hogy a szociális biztonság nem kizárólag a Pillér keretei között bemutatott szemléletmód miatt hozható szoros összefüggésbe a hagyományos munkajogi jogosultságokkal, ugyanis a

<sup>32</sup> Frank HENDRICKX: *The European Social Pillar: A first evaluation*, European Labour Law Journal, 2018/1, 3-5.

<sup>33</sup> *Legislative Train Schedule. Resilient Energy Union with a Climate Change Policy*, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/package-cu-mobility-package> (2019. október 6.).

<sup>34</sup> *Javaslat – a Tanács ajánlása a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről*, Európai Bizottság, Strasbourg, 2018.3.13. COM(2018) 132 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=HU>, 1-7.

munkaviszony jogi és gazdasági értelemben is számos szociális jellemzőt hordoz, és ezek a szabályozás során nem megkerülhetők egyik megközelítésben sem.

Ezen összefüggés lényege tehát az, hogy a munkavállalók alapvető szociális érdekei is megjelennek a munkavégzés világában az értelemszerűen domináns gazdasági tényezők mellett, és ezek jogi védelme ugyanolyan fontos, mint bármely hagyományos munkavállalói érdek (pl. méltányos bérezés, egyenlő bánásmód) védelme. Ugyanakkor ez az összefüggés arra is rámutat, hogy e fundamentális kapcsolaton túl a szociális védelem szűkebb körűen is megközelíthető, hiszen a munkavállalók említett érdekei nem feltétlenül, de semmiképpen sem kizárólagosan gazdasági természetű jogosultságokon keresztül érvényesíthetők, hanem éppen a munkajogi szabályozás szociális karaktere köszön vissza ezekben is, akár távoli analógiát vonva a munkáltató és az állam gondoskodási kötelezettsége között. Ez persze önmagában még nem lenne elegendő a megfelelő garanciák lefektetéséhez, éppen ezért kötelesek az államok gyakorlatilag két, adott esetben akár merőben eltérő érdekcsoportot is figyelembe venni a munkaerőpiaci szabályozásban, hiszen a munkavállalói jogok ebben az értelemben inkább „piaci”, azaz gazdasági természetű jogokként jelentkeznek, a klasszikus szociális felfogás azonban ezzel ellentétes is lehet. Egy példával megvilágítva e szabályozási mechanizmusokat utalunk arra, hogy a munkaviszony jogában napjainkban uralkodó szerződési szabadság eszméje tisztán gazdasági természetű szabályozóként tűnik fel, azonban ennek esetleges – munkavállalóra nézve – negatív szociális vonzatai ugyanezen ideák mentén nehezen kezelhetők (pl. a csoportos létszámcsökkentés és munkanélküliség kérdése).

Ha pedig ennek a kapcsolatnak az uniós jogban fellelhető relevanciáit keressük, úgy a kép még inkább árnyalt. Tekintettel a szociális biztonsághoz való jog alapvetően nemzeti jogokban történő rendezésére,<sup>35</sup> és arra, hogy az uniós polgárok (munkavállalók) számára a tagállamok nem tudják egyformán biztosítani ezt a biztonságot, fontos megtalálni azt a kapcsolódási pontot, amelyen keresztül a koordinációs szabályozás mégis célt érhet, és a munkavállalók szociális jogai valóban biztosításra kerülnek. A kapcsolódási pontot tehát a munkavállalás szabadsága, a munkavállalók szabad mozgása jelenti,<sup>36</sup> ugyanis ennek keretei között alapvető elvárás az uniós joggal szemben, hogy legalább azon minimumstandardokat garantálja a munkavállalók számára, amelyek nélkül lényegében lehetetlen egy saját tagállamtól eltérő országban munkát vállalni, illetőleg adott esetben akár nyugdíjassá válni (letelepedni). Ez a megközelítés azonban nagyon tág, hiszen a szabad mozgás joga természetesen sok komponensű alapszabadság,<sup>37</sup> azonban jelen kutatás elsődlegesen a

---

<sup>35</sup> Brian BERCUSSON: *16. The EU Charter of Fundamental Rights and national laws and practices*, in: Brian BERCUSSON (szerk.): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Nomos, Baden-Baden 2006. 424–429.

<sup>36</sup> 883/2004/EU rendelet preambulum (1)–(3) és (45) bekezdés és Karta 35. és 45. cikk.

<sup>37</sup> Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014/54/EU irányelvét (2014. április 16.) a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről. Az irányelv e vonatkozásban olyan jogokat és érdekeket erősít meg, mint a munkavállalás szabadsága, a szociális biztonsághoz való jog vagy a migráns munkavállalók jogvédelme.

munkavállalók jogai felől közelít a határon átívelő munkavégzés, azaz adott esetben akár a saját tagállamtól eltérő tagállamban történő munkavégzés esetére koncentrálva.

Látni kell mindemellett, hogy a szociális biztonsági szabályozások koordinációja és a munkavállalók és családjaik szociális természetű jogainak importálhatósága önmagában kevés lenne ahhoz, hogy mozgásuk nemcsak a jogi biztosítékok tekintetében, hanem de facto is akadályok nélkül megvalósulhasson. E tekintetben – ahogyan erre a Pillér kapcsán már kitértünk – a hagyományos értelemben vett, szociális motivációjú, de gazdasági természetű munkavállalói jogok (munkaidő, munkavédelem, stb.) szabályozása és a szociális biztonsággal való szinkronba hozása is elengedhetetlen, ugyanis ezek a jogok a munkavállalás szabadsága tekintetében, nem létezhetnek önmagukban. Ahogyan például az egyenlő bánásmód elvét a lehető legszélesebb körben kell alkalmazni a munkavállalói jogokra tagállami határokon átívelően is – lásd pl. posting –, úgy a szociális koordináció keretei között is fennáll ez a szigorú kötelezettség. Vagyis ebben az értelemben a szociális biztonsághoz való jog egyfajta keretként, garanciális minimumként jelenik meg amely alapjaiban határozza meg a munkavállalók jogi státuszát jogalkotási szempontból (pl. munkához való jog kiterjesztő értelmezése). Ugyanakkor hatékonyan kell, hogy kiegészítse a munkavállalókat a nemzeti jogokból és irányelvekből adódóan egyébként is megillető klasszikus munkajogi elveket, garanciákat, ugyanis még az olyan, természetesnek ható szabályozási területek is, mint a munkaidő rendezése, csak nehezen képzelhetők el a szociális szempontok (pl. egészségvédelem) hatékony figyelembe vétele nélkül.

#### **IV. A szociális koordináció gyakorlati kihívásairól – válogatás az EUB aktuális ítélezési gyakorlatából**

A bevezető gondolatok körében említetteknek megfelelően a következőkben az elméleti és alapjogi sík után az EUB aktuális, releváns joggyakorlatának fragmentumait vizsgáljuk tekintettel elsősorban a korábban tárgyalt szempontokra és a szociális koordinációs szabályozás néhány, gyakorlati szempontból neurálgikus pontjára.

##### ***IV.1. Rendszerező gondolatok***

A tanulmány következő fejezetében a korábban felvázoltaknak megfelelően az EUB szociális biztonsághoz (szociális koordinációs rendelethez) kötődő aktuális esetjogát tárgyaljuk, nem részletezve valamennyi releváns ítéletet. A vizsgálat célja kettős, egyik oldalról ugyanis feltárjuk azokat a gyakorlati kérdéseket, amelyek a mindennapi életben visszaköszönnek, és esetlegesen problémákat okozhatnak, azaz összességében alapot adnak a tervezett reformhoz. Másik oldalról pedig a Pillér kápsán kifejtettekre visszautalva megemlítjük, hogy a szabad mozgás jogával élő munkavállalók szociális biztonsága különösen nagy kockázat a tagállami munkaerőpiaci között az eltérő tagállami szabályozások miatt, de elegendő olyan konkrét példákra is gondolni e



problémák körében, mint a posting<sup>38</sup> vagy az EU Alapjogi Kartájának (a továbbiakban: Karta) szociális és – legalább részben – gazdasági alapjogai (pl. munkához való jog).<sup>39</sup> Ebben a körben tehát az EUB azon ítéleteit vizsgáljuk elsősorban, amelyek a koordináció alapelveivel, a konkrét jogosultságokkal vagy a Karta alapjogaival hozhatók közvetlen összefüggésbe, és amelyekben az EUB valóban értelmezi is e szabályozókat. A másik, az imént felvázoltat kiegészítő cél a feldolgozás során az, hogy egyfajta folyamatot vázoljunk fel a szociális biztonsági jogokat illetően az uniós jog tekintetében, azaz a legújabb döntésektől elindulva igyekszünk minél inkább azon gyakorlati aktualitásokra fókuszálni, amelyek tehát értelmezés és esetleg tovább gondolás tárgyát képezhetik.

A csoportosítási és válogatási szempont a döntések között a következő volt a kutatás során. A feldolgozott ítéletek kiválasztása során elsősorban azok aktualitásaira voltunk figyelemmel, azaz igyekeztünk olyan témaköröket érinteni, amelyek az uniós szociálpolitikai, szociális jogi (munkajogi) változások fókuszába kerülhetnek a következő években. Sőt, az esetek többségében álláspontunk szerint ezek már meg is jelennek az aktuális reformfolyamatok keretei között, ezt pedig a Pillér fentebb érintett, jelentős szociális vonatkozásai is alátámasztják. Ugyanakkor az ítéletek közötti szelekció így is nehézségekbe ütközött, ugyanis a döntések többségét nehéz egy-egy konkrét témakörhöz besorolni, még akkor is, ha az általános rendezőelven, azaz a tagállami munkavállalók szociális biztonságához való jogán belül valóban számos leágazása van a kérdéskörnek. Szintén megjegyzendő előzetesen, hogy a válogatás akár önkényesnek is tűnhet, mivel a jelentős mennyiségű döntésből csak azokat dolgoztuk fel érdemben, amelyek tehát a szociális koordináció ez idáig megfogalmazódott releváns kérdéseire kötődnek, illetőleg amelyek a Pillér és a Karta kapcsán a legalapvetőbb munkavállalói jogokat érinthetik, döntően absztrakt jelleggel. Erre tekintettel a részletes analízis a leginkább aktuális és általunk kiemelkedő jelentőségűnek tartott döntésekre szorítkozik, következésképpen néhány kapcsolódó ítéletet csupán megemlítünk a teljesség kedvéért.

#### ***IV.2. A munkavállalók szabad mozgása a szociális koordináció fényében (EUMSZ 45. cikk)***

Az első nagyobb esetsorozat a fenti megfontolásokra tekintettel a munkavállalók szabad mozgásának alapszabadságát öleli fel. Fontos megjegyezni, hogy e jog biztosítása természetesen nem kizárólag a szociális biztonsági rendelkezések érvényre juttatásán keresztül valósulhat meg, ugyanakkor álláspontunk szerint a megfelelő – jelen esetben – alapjogi és rendeleti szintű garanciák nélkül ezen alapszabadság könnyen indokolatlan korlátok közé szorulhat. Erre tekintettel fontos kiemelni azt is, hogy a munkavállalók tagállamok közötti mobilitásának számos

---

<sup>38</sup> *The Commission presents reform of posting of workers – towards a fair and truly European Labour Market*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2488&furtherNews=yes> (2019. október 6.).

<sup>39</sup> Karta 15. cikk

aspektusa – pl. posting<sup>40</sup> – mellett önmagában a legalapvetőbb szociális természetű jogok biztosítása garanciális normák közé tartozik, ez pedig összhangot mutat a Pillér keretei között kimondott, elsősorban a munkavállalói jogok és szociális védelem megerősítését célul tűző elvek lényegével.

Az EUB újabb ítéletei közül első helyen foglalkozunk a C-272/17.<sup>41</sup> számú ügygel. A szociális biztonság alapjogának garantálásával összefüggésben az ítéletben a tagállamok között mozgó munkavállalókkal szembeni egyenlő bánásmód elve a munkavállalás szabadságának kérdésére tekintettel jelenik meg a döntésben,<sup>42</sup> ami véleményünk szerint hűen tükrözi az egyes alapvető szociális jogvédelmi összefüggéseket. Az ügy alapvetően az olyan munkavállalók szociális biztonsághoz való joga körül merült fel, akik az adott naptári évben elhagyják a foglalkoztatásuk helye szerinti tagállamot, ez által a társadalombiztosítási hozzájárulások tekintetében esetükben problematikusává téve az időarányos hozzájárulási kötelezettség elvét.<sup>43</sup> Az ítéletben kimondott premissza lényege az, hogy a tagállamot elhagyó munkavállaló tekintetében a társadalombiztosítási járulékok összegére nézve a levonáscsökkentés (kedvezmény) mértéke arányban kell, hogy álljon azzal az időszakkal, amely alatt a munkavállaló az adott tagállamban biztosítási jogviszonnyal rendelkezik, azaz ott végez munkát.<sup>44</sup> Ha ugyanis az adott – időarányos – periódusban másik tagállamban lakóhelye van – függetlenül attól, hogy ott dolgozik-e vagy sem –, úgy az „eredeti” tagállamban (tehát ahol munkát végzett az ország év közbeni elhagyásáig) nem lesz jogosult e levonáscsökkentésre, hiszen ez csak abban az időszakban illeti meg, amikor ott ténylegesen biztosítási jogviszonyban áll.

Az EUB szerint ez a korlátozás nem sérti az EUMSZ 45. cikkét, azaz nem korlátozza a munkaerő szabad áramlását, illetőleg nem sérti az egyenlő bánásmód elvét sem azok tekintetében, akik tehát más tagállam állampolgáraiként telepednek le és dolgoznak a származási országtól eltérő tagállamban.<sup>45</sup> Az esetbeli munkavállaló szerint azért sérült a 45. cikk, illetőleg azért diszkriminatív egy ilyen tagállami szabályozás, mert azzal, hogy csak a ténylegesen fennálló biztosított időszakban lehet jogosult levonáscsökkentésre, sérül a szociális biztonsághoz való joga, és mivel a koordinációs rendelet hatálya alatt áll, ezért a munkavállalás szabadságát sérti e korlátozás.

Összhangban az EUB érvelésével<sup>46</sup> szükséges utalni a munkavállalás szabadságának lényegére, eme alapszabadságnak ugyanis az a rendeltetése, hogy bármely tagállam állampolgára bármely másik tagállamban is folytathasson keresőtevékenységet a nélkül, hogy a fogadó tagállam korlátozó intézkedéseket alkalmazni vele szemben, ez

---

<sup>40</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 957/2018 irányelve (2018. június 28.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról preambulum (3) és (14) bekezdés.

<sup>41</sup> C-272/17. sz. K.M. Zyla kontra Staatssecretaris van Financiën [ECLI:EU:C:2019:49] ítélet.

<sup>42</sup> C-272/17. sz. ítélet 23. pont.

<sup>43</sup> C-272/17. sz. ítélet 13-17. pont.

<sup>44</sup> C-272/17. sz. ítélet 50. pont.

<sup>45</sup> C-272/17. sz. ítélet 20. pont.

<sup>46</sup> C-272/17. sz. ítélet 22. pont.

utóbbiak ugyanis gátolják a szabad munkavállalást, így hátrányosan hatnak a munkavállalókra.<sup>47</sup> Vagyis a szociális koordinációs szabályozás célja is az, hogy megerősítse, kiteljesítse ezen szabadságot,<sup>48</sup> ilyen tekintetben pedig valóban felmerül az ügyben említett korlátozó jellegű intézkedés jogszerűségének kérdése. Nem képeznek kivételt azon korlátozó intézkedések sem ez alól ugyanis, amelyek nem kizárólag a más tagállamból érkező munkavállalóra, hanem a fogadó állam állampolgárai is ugyanúgy vonatkoznak,<sup>49</sup> ugyanis önmagában azzal, hogy valamennyi munkavállalót érinti az adott korlátozás, nem bizonyítható az, hogy az adott tagállami norma egyébként nem korlátozza a munkavállalás szabadságát (lásd az egyenlő bánásmód elvével való direkt összefüggést ezen a ponton). Ugyanakkor emlékeztetni kell a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyére is,<sup>50</sup> ugyanis ez utóbbi tipikusan akkor valósul meg, ha egy adott rendelkezés látszólag semleges – azaz minden jogalanyra egyformán alkalmazandó<sup>51</sup> –, de az valójában nagyobb arányban érinti a külföldi állampolgár munkavállalókat.<sup>52</sup> Azaz önmagában a rendelkezés általános jellegére történő hivatkozás nem kellően meggyőző, vagyis nem jelent feltétlenül objektív alapú és arányos különbségtételt a jogalanyok között, hiszen éppen a fent említett, szociális biztonsági rendszert érintő korlátozó szabályok lehetnek olyanok, amelyen döntően a más tagállamokból érkező munkavállalókat érintik. Álláspontunk szerint a direkt diszkrimináció valóban kizárható ebben az esetben,<sup>53</sup> de az említett korlátozó jelleg és a korlátozás módja miatt a közvetett hátrányos megkülönböztetés nem.

A munkavállalót ért hátrány alapvetően szociális természetű, de adójogi vonzata sem hagyható figyelmen kívül.<sup>54</sup> Ennek azért van jelentősége, mert a szociális biztonsági rendszerek koordinációja alapvetően nem célozza a nemzeti szociális biztonsági rendszerek egységesítését, de annak elveit, illetőleg a munkavállalók szabad mozgását<sup>55</sup> minden tagállam köteles tiszteletben tartani,<sup>56</sup> amiből lényegében az az elvárás is következik, hogy a tagállami szociális rendszereket a vonatkozó uniós normákra tekintettel kell kialakítani. Vagyis a nemzeti szabályozásokban nagyfokú szabadsággal bír a jogalkotó, de voltaképpen azok mégis behatároltak, tipikusan elsősorban a munkavállalók alapvető szabadságainak biztosítása körében. Minderre tehát jó példa a konkrét esetbeli korlátozás. Viszont a korlátozások is csak a koordinációs szabályozás

---

<sup>47</sup> PENNINGS: i.m. 141-149.

<sup>48</sup> 883/2004/EK irányelv preambulum (1) és (3) bekezdés.

<sup>49</sup> C-272/17. sz. ítélet 23. pont.

<sup>50</sup> C-272/17. sz. ítélet 24. pont.

<sup>51</sup> Christa TOBLER: *A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*, Intersntia, Antwerpen – Oxford, 2005, 47.

<sup>52</sup> TOBLER: i.m. 57-59.

<sup>53</sup> Manuel Campos SÁNCHEZ-BORDONA főtanácsnok indítványa a C-272/17. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2018:562] 47. pont.

<sup>54</sup> C-272/17. sz. ítélet 27-33. és 40. pont.

<sup>55</sup> Olivier DE SCHUTTER: *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132> (2019. október 7.), 7-14.

<sup>56</sup> C-272/17. sz. ítélet 34. pont.

keretei között lehetnek legitimek,<sup>57</sup> azaz a szociális biztonsági szabályozások hatálya, az azokban érvényesítendő egyenlő bánásmód és az ezekből következő szabad munkavállalás alapjoga nem sérülhet. Viszont ezen a ponton – vázlatosan követve az ítéleti érvelés logikáját – szükséges tisztázni, hogy ez semmilyen körülmények között nem jelent garanciát arra, hogy amennyiben egy munkavállaló elhagyja saját tagállamát, és egy másikban vállal munkát, úgy ez a változás szociális helyzetét nem fogja érinteni.<sup>58</sup> Ez ugyanis éppen az összehangolás középpontjában álló szociális biztonsági szabályozások meghatározó differenciái miatt nem lehetséges, nem létezik ugyanis olyan munkavállalói alanyi jog, amely garantálná, hogy a munkavállalók szociális védelmi szintje és módja meg fog egyezni a korábbival egy másik tagállamban. E jog valójában a tekintetben áll fenn, hogy a migráns munkavállalók a másik tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódban fognak részesülni szociális biztonságukat tekintve.

Véleményünk szerint az ítélet egyik kulcsmegállapítása ez, ami noha nem kifejezett nívuma a releváns esetjognak, mégis úgy tartjuk, hogy elvi szinten is meghatározó lehet éppen a Pillér által és alapjogi szempontból is érintett szociális védelmi szint stabilizálásban vagy emelésben. Vagyis a hangsúlynak a szabályozásban és a joggyakorlatban is nem a nemzeti szociális rendszerek különbözőségének hangsúlyozásán kell lennie – ami természetesen érthető tagállami preferencia<sup>59</sup> –, hanem a minimális jogok szintjének emelésén és a valódi koordináció elősegítésén. Az ítélet szerint ugyanis a szóban forgó tagállami szabályozás nem ellentétes az EUMSZ 45. cikkével, tekintettel arra, hogy minden állampolgárra egyformán vonatkozik, és a pro rata temporis elv okán maga a korlátozás is arányos, vagyis nem akadályozza a munkaerő szabad áramlását. Nézetünk szerint legfeljebb akkor akadályozhatná, ha valamilyen oknál fogva a munkavállalók ilyen tartalmú jogos elvárásokkal hagyhatnák el saját tagállamaikat – azaz biztosak lennének abban, hogy semmilyen esetben sem csökkentheti egyik tagállam sem a rájuk vonatkozó szociális természetű kedvezményeket a tagállam elhagyása esetén –, de mivel ez sem a koordinációs szabályozásból, sem pedig az EUMSZ 45. cikkéből nem következik, ezért nem beszélhetünk uniós joggal ellentétes tagállami korlátozásról. Hipotetikusan megjegyezzük, hogy valójában ebben az esetben is egyfajta korlátról, de nem érdemi megszorításról beszélhetünk, így célszerű a fentebb mérlegelt szempontokat figyelembe venni a hasonló jogi dilemmák esetében.

Sérti azonban a munkavállalás szabadságát az olyan típusú korlátozás, amely a biztosított időket csökkentett mennyiségben ismeri el, pontosabban arra tekintettel – illetőleg attól eltérően – veszi figyelembe, hogy a munkavállaló az adott tagállamban az adott időszakban nem volt biztosított, miközben biztosítási jogviszonya egyébként fennállt ebben az időszakban is. A C-651/16. számú ítéletben<sup>60</sup> tehát azt az elvet

---

<sup>57</sup> C-272/17. sz. ítélet 37-38. pont.

<sup>58</sup> C-272/17. sz. ítélet 45. pont.

<sup>59</sup> HUNGLER Sára: *Nemzeti érdekek és szociális integráció az Európai Unióban – az Európai Jogok Szociális Pillérének kísérlete az integrációra*, Állam- és Jogtudomány, 2018/2, 36-40.

<sup>60</sup> C-651/16. sz. DW kontra Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra [ECLI:EU:C:2018:162] ítélet.

rögzíti az EUB, hogy nem objektív alapú és aránytalan korlátozó intézkedésnek minősül pusztán arra tekintettel hátrányosabb helyzetbe hozni az adott munkavállalót szociális védelmi szempontból, mert biztosított volt ugyan a kérdéses időszakban, de nem az adott tagállamban.<sup>61</sup> A korábban is kifejtetteknek megfelelően a munkavállalók szabad mozgása – többek között – éppen az olyan tartalmú szociális biztonsági rendelkezésekkel támogatható, amelyek garantálják számukra, hogy biztosított időtartamaik összeszámíthatóak,<sup>62</sup> attól függetlenül, hogy melyik periódusban melyik tagállamban – tipikusan tehát nem a sajátban – végeznek munkát.<sup>63</sup> Ez tehát valóban olyan garanciális minimumnak tekinthető, amely nélkül a munkavállalás szabadsága jelentős mértékben csorbulna.<sup>64</sup>

Mindez ugyanakkor nem ellentétes a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának azon premisszájával, miszerint a nemzeti jogalkotók maguk alakíthatják ki rendszereiket,<sup>65</sup> hiszen az így megszabott tagállami jogosultsági feltételek eleve nem ütközhetnek az EUMSZ 45. cikkébe, illetőleg a koordinációs rendeletbe. Kiegészítve az előző ítéletnél taglalt érveket, megemlítendő, hogy az EUMSZ 45. cikk rendeltetése annak megakadályozása is, hogy hátrányt szenvedjenek el azon munkavállalók, akik nem egy tagállamban – azaz mindvégig egy szociális biztonsági rendszer fennhatósága alatt – dolgoznak teljes aktív életútjuk során azokkal szemben, akik egynél több tagállamban dolgoznak.<sup>66</sup> Ez mutatis mutandis az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalmának<sup>67</sup> egy vetülete, ugyanis a korlátozó intézkedések tipikusan nem egy adott tagállamból érkező munkavállalókat érinthetnek hátrányosan, hanem valójában mindenkit, aki nem az adott állam állampolgára, jelentősen korlátozva annak esélyét, hogy egy másik állam állampolgára valóban ott vállaljon munkát.<sup>68</sup> Ebben a döntésben tehát a szociális biztonság tagállamokon átívelő garantálásának egy másik aspektusával találkozunk, ugyanis – bár a nemzeti szabályozás ebben az esetben is egységesen vonatkozott a saját és nem saját állampolgárokra, mégis – a biztosítási idők figyelembe vétele kapcsán az összeszámítás elvének feltétlenül érvényesülnie kell. Ebben a

---

<sup>61</sup> A konkrét esetben uniós tisztviselő volt, de ez Lengyelországban nem számított be a rendes, törvény szerinti biztosított időtartamokba.

<sup>62</sup> 883/2004/EK rendelet 6. cikk.

<sup>63</sup> Érdekes adalékként említjük meg a C-33/18. sz.V kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants és Securex Integrity ASBL [ECLI:EU:C:2019:470] ítéletet, amely szerint abban az esetben sem kell a munkavállalónak külön kérelmeznie, hogy a koordinációs rendelet hatálya alá tartozzon, amennyiben párhuzamosan rendelkezett két különböző tagállamban biztosítási jogviszonnyal és önálló vállalkozói jogviszonnyal is. A koordinációs rendelet 11. cikkéből (csak egy tagállam jogának alkalmazási kötelezettsége) ugyanis nem következik az, hogy jogosultságát több releváns jogviszony esetén elveszíthetné, amennyiben az adott másik tagállamban már nem rendelkezik megfelelő jogviszonnyal.

<sup>64</sup> PENNINGS: i.m. 138-141.

<sup>65</sup> C-651/16. sz. ítélet 16. pont.

<sup>66</sup> C-651/16. sz. ítélet 23. pont.

<sup>67</sup> C-651/16. sz. ítélet 48. pont.

<sup>68</sup> Érdekes összefüggésre szükséges rámutatni az EUMSZ 45. cikke és a Karta 15. cikke (munkához való jog) között a C-284/15. sz. Office national de l'emploi (ONEm) és M. kontra M. és társai, és Office national de l'emploi (ONEm) kontra Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) [ECLI:EU:C:2016:220] ítélet alapján. Az ítélet 34. és 35. pontja ugyanis kiemeli az alapvető összefüggést az EUMSZ 45. cikke, a koordinációs rendelet és a munkához való jog között utalva utóbbi korlátozhatóságára még a koordinációs szabályok viszonylatában is.

vonatkozásban az ilyen típusú esetek tulajdonképpen egyszerűbb megítélésűek, mint a legitim korlátozásról szóló előző példa, ugyanis nehéz elképzelni olyan jogos, objektív és arányos korlátozást megvalósító indokot, amely tehát kizár bizonyos időket azon az alapon az összeszámtásból, miszerint az adott tagállam joga szerint nem minősült az érintett az adott időszakban biztosítottnak (nem volt ott biztosítási jogviszonya).

Álláspontunk szerint a munkavállalók szabad mozgásának egyik legfőbb záloga a biztosítási idők exportálhatósága és összeszámtása, ugyanis ezek hiányában a munkavállalók túlságosan ki lennének téve a tagállami szociális ellátórendszerek differenciáiból adódó kockázatoknak, hiszen jogi helyzetük csupán azért különbözne, mert egy másik tagállam állampolgárai. Habár e kockázatoktól így sem mentes a szociális biztonság garanciarendszere a koordináció hatálya alatt – lásd az előző ítéletet –, összességében elmondható, hogy a munkavállalók egyik legalapvetőbb jogát a biztosítási idők tekintetében határozottan védi az EUB is.

Jellemben különböző, de eredményét tekintve hasonló tagállami korlátozás uniós jogba ütközőségéről határozott az EUB a C-523/13. sz.<sup>69</sup> ügyben. Ellentétes ugyanis a koordinációs rendelet elveivel, és sérti a munkavállalás szabadságát az a tagállami szabályozás, amely csak az adott tagállamban teljesített részmunkaidős foglalkoztatás<sup>70</sup> időtartamát rendelei beszámítani az öregségi nyugdíjba, és csak ez alapján teszi lehetővé annak folyósítását (vagyis a másik tagállamban szerzett hasonló időket figyelmen kívül hagyja az összeg kiszámításánál). A munkavállaló által elszenvedett hátrány tehát hasonló, ugyanis egyik oldalról az említett időtartamok figyelmen kívül maradtak az összeszámtásánál, másik oldalról ezekre tekintettel folyósítás egyáltalán nem történt.<sup>71</sup> A szabályozás alapjaiban ellentétes a munkavállalók esetében alkalmazandó egyenlő bánásmód elvével, ugyanis a részmunkaidős foglalkoztatás tekintetében<sup>72</sup> szintén egyértelmű és szigorú szabályokat fogalmaz meg az uniós jog. Összességében tehát a szociális biztonsághoz és a szabad munkavállaláshoz való alapjog is sérül arra tekintettel, hogy a részmunkaidős státuszt eltérő módon veszi figyelembe a tagállam arra tekintettel, hogy a munkavállaló melyik tagállamban rendelkezett ilyen jogviszonnyal. A korlátozás nélkülözi az objektív alapot, és aránytalan a munkavállalás szabadságára nézve.

#### ***IV.3. A szociális koordináció szabályozási elvei és az egyenlő bánásmód követelménye***

A feldolgozott ítéletek közül számos döntésben megjelennek olyan általános elvek és dilemmák, amelyek a szociális biztonsági koordinációs rendszerek szabályozásának alapkérdéseire, bizonyos hatálybeli kérdésekre, illetőleg ezekkel összefüggésben az

---

<sup>69</sup> C-523/13. sz. Walter Larcher kontra Deutsche Rentenversicherung Bayern Süd [ECLI:EU:C:2014:2458] ítélet.

<sup>70</sup> A részmunkaidős foglalkoztatás oka a munkavállaló életkora volt.

<sup>71</sup> C-523/13. sz. ítélet 16-22. pont.

<sup>72</sup> A Tanács 97/81/EK irányelve (1997. december 15.) az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról.

egyenlő bánásmód általános elvéhez kapcsolódnak. Fontos, hogy ezek a szempontok kivétel nélkül megjelennek a rendeleti szabályozás tervezett felülvizsgálatában is,<sup>73</sup> azaz számos, a gyakorlatban visszatérően jelentkező jogértelmezési problémára is rá lehet mutatni ezeken keresztül. Ennek megfelelően a következő néhány ítéletben elsősorban szabályozási kérdésekre koncentrálunk olyan gyakorlati problémákon keresztül, amelyek az európai bírósági jogértelmezésben visszatérő kérdéseket jelölnek.

Fontos megállapításokat tesz az EUB a néhány hónappal ezelőtt megszületett C-372/18. sz. ügyben<sup>74</sup> hozott ítéletben. A döntés érinti a koordinációs rendeleti szabályozás tárgyi hatályát, az annak körébe bevont ellátások típusait, illetőleg a tagállami szabályozások koordinációs rendelethez való viszonyát is. A tagállami ügy olyan járulékok jogi természetéről szolt, amelyek a rendelet 3. cikkében szabályozott valamely szociális kockázathoz kötődnek,<sup>75</sup> pontosabban az azzal kapcsolatos ellátások alapjául szolgálnak, de nem egyértelmű, hogy a 3. cikkben felsorolt kockázati tényezőkkel közvetlen és kellően releváns kapcsolatban állnak-e.<sup>76</sup> Ennek megfelelően a rendelet tárgyi hatálya és az egyes ellátások 3. cikkbe történő besorolhatósága egyaránt kérdéses, ugyanis a közvetlen és valóban releváns kapcsolat hiánya annak ellenére nem teszi lehetővé egy adott járulék rendelet hatálya alá történő besorolását, hogy az egyébként a 3. cikkel összefüggésbe hozható.<sup>77</sup>

A szóban forgó ellátások személyi függetlenségi és fogyatékosági kompenzációs ellátások voltak,<sup>78</sup> amelyek a jogosult jövedelmi szintjéhez igazodtak, de a személyes szükségletek mérlegelése nélkül szerezhettek ezekre jogot a jogosultak. Vagyis jól láthatóan fennáll a 3. cikk kockázati tényezőivel az összefüggés, ugyanakkor annak „szociális biztonsági” jellege alapvetően megkérdőjelezhető. Márpedig a rendelet tárgyi hatálya meghatározásának lényege éppen az, hogy valamennyi olyan szociális kockázatot lefedje, amelyeket a tagállamok ugyan szabályoznak nemzeti jogaikban, de a munkavállalás szabadságával együtt értelmezett egyenlő bánásmód elve elősegítése érdekében éppen az összehangolt szabályozás (koordináció) nyújthat kellő garanciákat a 3. cikk szociális kockázatait viselő személyeknek.<sup>79</sup> Ugyanakkor a jogharmonizáció

---

<sup>73</sup> *Javaslat – a Tanács ajánlása a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről*, Európai Bizottság, Strasbourg, 2018.3.13. COM(2018) 132 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=HU\\_1-7](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=HU_1-7).

<sup>74</sup> C-372/18. sz. *Ministre de l'Action et des Comptes publics* kontra M. et Mme Raymond Dreyer [ECLI:EU:C:2019:206] ítélet.

<sup>75</sup> Az esetbeli, fogyatékosághoz kötődő kockázatok leginkább a 3. cikk a) (betegség) és c) (rokkantság) pontjaiba illeszkedik.

<sup>76</sup> C-372/18. sz. ítélet 27. pont

<sup>77</sup> Bár az öregségi nyugdíjjal kapcsolatos, de szintén újabb, releváns ítélet a C-517/16. sz. *Stefan Czerwiński* kontra *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku* [ECLI:EU:C:2018:350] döntés, amelyben szintén a koordinációs rendelet 3. cikkének értelmezése kap szerepet.

<sup>78</sup> C-372/18. sz. ítélet 28. pont.

<sup>79</sup> 883/2004/EK rendelet 3. cikk (1) bekezdése szerint „Ezt a rendeletet a következő szociális biztonsági ágakra vonatkozó valamennyi jogszabályra kell alkalmazni: a) betegségi ellátások; b) anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások; c) rokkantsági ellátások; d) öregségi ellátások; e) túlélő hozzátartozói ellátások; f) munkahelyi balesetekkel és foglalkoztatási megbetegedésekkel kapcsolatos ellátások; g) haláleseti juttatások; h) munkanélküli-ellátások; i) előnyugdíjak; j) családi ellátások.”

hiánya e területen arra is vezet,<sup>80</sup> hogy mivel sem a szabályozások, sem a szabályozási elvek, sem pedig a konkrét szociális ellátások jogi aspektusai nem egységesek a tagállamokban, a koordinációs szabályozás ellenére nem lehet egyértelműen egyenlőséget tenni az egyes, egymásra adott esetben akár hasonló tagállami szociális szabályozások – ellátások – közé. Következésképpen a szociális biztonsági szabályozások körében döntő fontosságú szempont az, hogy mely típusú ellátások tartoznak egyáltalán a rendelet hatálya alá, és melyek azok, amelyek ez alól kivételt képeznek. E differenciálás módszertana tehát éppen a közvetlen és valóban releváns kapcsolat premisszája köré épül, de mivel a joggyakorlat alapján sok esetben még ez sem meghatározó specifikációs szempont, ezért az ellátások ilyen szempontból történő megkülönböztetésének további szempontjai is relevánsak.

Ennek megfelelően az egyes ellátásokat azok domináns alkotóelemei mentén kell vizsgálni, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy önmagában a szociális jelleg – még ha tehát a 3. cikkben felsoroltakkal bizonyos fokú kapcsolatot is mutat – nem elegendő. Fontos, hogy az alkotóelemeknek összességében kell a koordinációs rendelet hatálya tekintetében relevánsnak lenniük, nem elegendő tehát a nemzeti jog szerinti „szociális” jelleg igazolása. Az EUB szerint az adott ellátás célja és megszerzésének feltételei<sup>81</sup> a döntő szempontok e jelleg definiálása során.<sup>82</sup> Álláspontunk szerint e két aspektus generálisnak hat ugyan – hiszen valamennyi szociális típusú ellátás esetében hasonló elvek szerint vizsgálándók ezek –, azonban éppen a nemzeti gazdasági és jogi sajátosságokból adódóan kellő különbséget feltételeznek az ellátások között. A konkrét példában, ha a fogyatékos személyeket megillető ellátások csupán kiegészítenék – például jövedelemtől függetlenül, kvázi alanyi jogon – a részükre biztosított klasszikus szociális ellátásokat (nyugdíj, támogatás, stb.), akkor ezek célja nem feltétlenül a szociális biztonság megteremtése lenne, legfeljebb az ellátások kiegészítése, az életszínvonal emelése. Ugyanígy, ha a jogosultsági feltételek nincsenek szinkronban az ellátás valódi rendeltetésével, úgy szintén megkérdőjelezhető a 3. cikk hatálya alá tartozásága az adott ellátásnak.

Mindenesetre utóbbi dilemmák megoldásának feltételrendszerét az EUB egy három konjunktív feltételből álló fogalmi, de komponensekre bontott körülírással határozza meg.<sup>83</sup> A szempontok tehát a következők: a jogosult személyes szükségletei mérlegelésének hiánya, jogilag meghatározott helyzetben való jogosultságszerzés és a 3. cikkben felsorolt valamely kockázat fedezése mint rendeltetés.<sup>84</sup> Vagyis e szempontok összességében azt mutatják, hogy a rendelet hatálya alá tartozáság mellett

---

<sup>80</sup> PENNINGS: i.m. 19-21.

<sup>81</sup> C-372/18. sz. ítélet 30-33. pont.

<sup>82</sup> C-372/18. sz. ítélet 31. pont és az ott idézett joggyakorlat: C-160/96. sz. Manfred Molenaar és Barbara Fath-Molenaar kontra Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg [ECLI:EU:C:1998:84] 19. pont, C-433/13. sz. Európai Bizottság kontra Szlovák Köztársaság [ECLI:EU:C:2015:602] ítélet 70. pont és C-679/16. sz. A által indított, a Korkcin hallinto-oikeus (Finnország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem [ECLI:EU:C:2018:601] ítélet 31. pont.

<sup>83</sup> C-372/18. sz. ítélet 32. pont

<sup>84</sup> C-249/83. sz. Vera Hoeckx kontra Centre public d'aide sociale de Kalmthout [ECLI:EU:C:1985:139] 12-14. pont, C-433/13. sz. ítélet 71. pont és C-679/16. sz. ítélet 32. pont.



a tagállami jogok szerepe meghatározó, azaz a jogilag rendezett helyzet mellett – feltételek pontos rögzítése, jogorvoslati lehetőségek, eljárási szabályok meghatározása tipikusan – a mérlegeléstől mentes jogosultságszerzés a döntő szempont. Vagyis mindenképpen olyannak kell lennie az ellátásnak, amely valóban az adott szociális kockázatra reagálva garantálja a szociális biztonságot a jogosult oldalán, és – ahogyan erre a fentebbi hipotetikus példával utaltunk – valóban szociális jellegű ellátás. E tekintetben tehát az, hogy a jogosult szükségletei egyébként milyen szintű vagy természetű ellátást tesznek indokolttá, irreleváns, ugyanis az EUB interpretációjában a szociális jelleget maga a kockázat fennállta, illetőleg a jogilag rendezett helyzet támasztja alá.

Fontos tehát, hogy a jogosult csak bizonyos objektív feltételek teljesülése esetén szerezheti meg az e típusú jogosultságokat, de ennek „kompenzálásaként” további egyéni, személyes körülmény igazolása szükségtelen (első feltétel). Sőt, az EUB joggyakorlata szerint az ilyen típusú szociális ellátások jogosultsági feltételei nem is függhetnek egyéni diszkréciótól, ebben az esetben ugyanis e fogalmi elem nem állna fenn a rendelet hatálya alá tartozóság tekintetében.<sup>85</sup> Ugyanakkor az egyéni mérlegelés – a szociális ellátások sajátosságaival összhangban – szerepet kaphat az ellátás összegének kiszámítása során, hiszen a jogosultság megszerzésének feltételei ettől függetlenül, objektíve fennállnak, márpedig az EUB értelmezésében megjelenő kritériumkatalógus eme objektivitás koré épül. Viszont mivel az egyéni mérlegelés nem annak eldöntésére vonatkozik a személyes körülmények vizsgálata által, hogy a jogosultság egyáltalán fennáll-e, csupán az adott konkrét ellátási összegre, ezért ez nem zárja ki az említett feltétel megállapíthatóságát.<sup>86</sup>

Összességében az látszik tehát, hogy hiába jelenik meg az egyéni mérlegelés a jogosultság –ellátás – összezszerű meghatározása során, és hiába kérdéses az adott ellátás „szociális” természete, a koordinációs rendelet szabályozási elvei szerint a 3. cikk szerinti kockázatok és a konkrét nemzeti jogi rendezés objektív szempontjai összességében megalapozzák a rendelet hatálya alá tartozóságot. Véleményünk szerint ez egy, a gyakorlatban gyakran vitatott megállapítás a szociális biztonság kapcsán, hiszen ez további kapcsolatot teremt az ellátások diverzitása ellenére azok közös tartalmát illetően a tagállami szabályozások között.

Hasonló tartalmú és hasonlóan fontos megállapításokat tesz az EUB a C-134/18. sz. ítéletében.<sup>87</sup> A tagállami jogi kérdés a rokkantsági típusú ellátásokhoz, illetőleg az azokkal kapcsolatos várakozási időhöz kötődik, aggályos ugyanis az EUMSZ 45. és 48. cikke szempontjából az, hogy a munkaképtelenség miatti 52 hetes várakozási idő elteltét követően a rendelet 57. cikke alapján elutasítja a rokkantsági ellátás iránti igényt

<sup>85</sup> C-372/18. sz. ítélet 33. pont és az ott hivatkozott joggyakorlat: C-78/91. sz. Rose Hughes kontra Chief Adjudication Officer, Belfast [ECLI:EU:C:1992:331] ítélet 17. pont, C-433/13. sz. ítélet 73. pont és C-679/16. sz. ítélet 33. pont.

<sup>86</sup> C-372/18. sz. ítélet 38. pont.

<sup>87</sup> C-134/18. sz. Maria Vester kontra Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering [ECLI:EU:C:2019:212] ítélet.

a legutóbb illetékes tagállam, majd ezt követően a nem legutóbb illetékes állam 104 hetes várakozási idővel hoz döntést. Továbbá kérdéses az is, hogy a köztes időben a munkavállaló számára szociális ellátás jogszerűen megállapítható-e.<sup>88</sup>

A munkavállalót tehát egy éves munkaképtelenség után nyilvánították csak rokkanttá,<sup>89</sup> azaz ezen időtartam eltelte előtt ex lege nem lehetett jogosult rokkantsági ellátásra. Munkaképtelenségi ellátásban a várakozási időszakokban nem részesülhetett, és azon tagállam, amelyben biztosítási jogviszonyának többségét teljesítette, további két évvel meghosszabbította eme várakozási időt.<sup>90</sup> A probléma tehát világos, ugyanis aggályosnak tűnik a munkavállalás szabadságának vonatkozásában azon tagállami szabályozás, amely indokolatlanul hosszú idő alatt engedi csak megállapítani a rokkantsági ellátásra való jogosultság feltételeit, úgy, hogy munkaképtelenségi ellátásban sem részesülhet a munkavállaló a köztes periódusban. Ez ugyanis olyan alapvető megnehezítése a másik tagállamban történő munkavállalásnak, amely alapjogi aggályokat vet fel, különösen arra tekintettel, hogy ezen szociális kockázatok – első ránézésre – nem megfelelő tagállami kezelése ellentétes a koordinációs szabályozás rendeltetésével és elveivel, azaz összességében a munkavállalók szociális biztonságának fundamentális garanciái sérülhetnek ebben az esetben.

A szabályozás általános kérdéseire nézve fontos megállapítása az ítéletnek, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinációja – megjegyezzük, hogy a szociális biztonsághoz való jog kartabeli alapjogi karaktere ellenére<sup>91</sup> – nem célozza egy egységes, a tagállami rendszerektől eltérő, esetleg azok fölött álló struktúra kialakítását, csupán a munkavállalás szabadágának elősegítése érdekében határoz meg közös elveket, számítási módokat, vagy éppen rendelkezik a szociális ellátások exportálhatóságáról az adott szociális kockázatok típusai szerint.<sup>92</sup> A rendszer tehát azt feltételezi, hogy a tagállami jogalkotók felelős módon, gyakorlatilag önállóan megalkotják e szociális biztonsági rendszereket, ugyanakkor a tagállami differenciákra is tekintettel éppen a rendelet lesz az, ami nem harmonizáció, de koordináció útján mégis közelíteni próbálja egymáshoz a szabályozásokat elsődlegesen a munkavállalás szabadsága elősegítésének okán.

Fontos megjegyezni, hogy ez a sajátos összehangolási metódus – a korábban említetteknek megfelelően – nem vezet ahhoz, hogy azon munkavállalók számára, akik

---

<sup>88</sup> C-134/18. sz. ítélet 27. pont.

<sup>89</sup> C-134/18. sz. ítélet 20-26. pont.

<sup>90</sup> C-134/18. sz. ítélet 28. pont.

<sup>91</sup> Diamond ASHAGBOR: Economic and Social Rights in the European Charter of Fundamental Rights, European Human Rights Law Review, 2004/1, 70.

<sup>92</sup> C-134/18. sz. ítélet 29-30. pont és az e pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat: C-282/11. sz. Concepción Salgado González kontra Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) és Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) [ECLI:EU:C:2013:86] ítélet 35-36. pont, C-189/16. sz. Bogusława Zaniewicz-Dybeck kontra Pensionsmyndigheten [ECLI:EU:C:2017:946] 38-39. pont, C-212/06. sz. Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon kontra Gouvernement flamand [ECLI:EU:C:2008:178] ítélet 43. pont, C-503/09. sz. Lucy Stewart kontra Secretary of State for Work and Pensions [ECLI:EU:C:2011:500] ítélet 75-76. pont és C-158/96. sz. Raymond Kohll kontra Union des caisses de maladie [ECLI:EU:C:1998:171] ítélet 18. pont.

származási helyüktől eltérő tagállamban kívánnak munkát végezni, ne okozzon semmilyen változást e jog gyakorlása, azaz számukra nem lesz semleges alanyi jogon a szociális biztonsági rendszerek közötti váltás.<sup>93</sup> Ennek az is a magyarázata az említett körülményeken túl, hogy a munkavállalás szabadsága alapvetően egy gazdasági döntés, egy olyan elhatározás, amelyet a munkavállaló saját érdekében, önszántából hoz, márpedig e döntés minden esetben szociális vonzatokkal is jár, ami nem feltétlenül van összhangban magával a döntéssel. A saját tagállamukat elhagyó munkavállalók egyfajta kockázatvállalása ez, ugyanis bár a koordinációs szabályozásnak megfelelően szociális biztonsághoz való joguk mindenképpen biztosított a tagállamokon átívelően is,<sup>94</sup> az ellátások mennyisége, minősége, jogosultsági ideje, feltételei, hatósági eljárásai, stb. szükségképpen differenciáltak a tagállami normákban. Azaz nem kötelezhető egyik tagállam sem arra, hogy ezt az átmenetet változásmentessé tegye a munkavállalók számára.

Következésképpen a szóban forgó szabályozást ezen elv mentén is vizsgálni kell, ugyanis a munkavállaló – ilyen értelemben vett – szociális kockázatai közé sorolandó az az esetkör is, amikor rokkantsági ellátásra szerezhet jogosultságot, de tagállamonként eltérő feltételek mellett. Annak megítélése, hogy a tagállami szabályozás teljesíti-e a koordinációs rendelet – és az EUMSZ és a Karta – által rá rótt kötelezettséget e tekintetben, végeredményben azon dől el, hogy a tagállamok között mozgó munkavállaló nem kerül-e szociális biztonsághoz való jogát tekintve hátrányosabb helyzetbe azon munkavállalóhoz képest, aki teljes egészében vagy döntően egy adott tagállamban végez csak munkát.<sup>95</sup> Álláspontunk szerint emlékeztetni kell ugyanakkor arra is, hogy mivel a „hátrányosabb” helyzet fogalma nem egzaktsági – de az EUB gyakorlatában részletesen elemzett –, ezért mindenképpen ellentétes az EUMSZ 45. cikkel az olyan tagállami szabályozás, amely a valamely tagállamban biztosított szociális előnyöktől megfosztja a munkavállalót,<sup>96</sup> hiszen ez által szabad mozgáshoz való joga szükségképpen keretek közé szorul. Az előnyöktől való megfosztás tilalma ugyanakkor azt sem jelenti, hogy ugyanolyan tartalommal vagy mértékben kellene egy másik tagállamban érvényesíteni az adott munkavállaló szociális ellátásokhoz való jogát. Az ügybeli konkrét kérdés éppen egy olyan belga és holland szociális szabályozás körül merült fel, ami mindenképpen korlátozza, még ha nem is fosztja meg ezen a megszerzett szociális előnyöktől a munkavállalót, ugyanis a „munkaképtelenségi várakozási idő” – amely eltelte tehát szükséges a rokkantsági ellátás megszerzéséhez<sup>97</sup> – korlátozónak hat az olyan tagállami szabályokkal szemben, amely nem ír elő ilyen időtartamot, vagy nem ilyen mértékben határozza azt meg.

---

<sup>93</sup> C-134/18. sz. ítélet 32. pont.

<sup>94</sup> GYULAVÁRI – KÖNCZEI: i.m. 86-93.

<sup>95</sup> C-134/18. sz. ítélet 32. pont és az e pontban idézett európai bírósági esetjog: C-3/08. sz. Ketty Leyman kontra Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) [ECLI:EU:C:2009:595] 45. pont. Lásd továbbá: C-393/99. sz. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) kontra Claude Hervein és Hervillier SA (C-393/99. sz. ügy) és Guy Lorthiois és Comtexbel SA (C-394/99. sz. ügy) [ECLI:EU:C:2002:182] 51. pont és C-493/04. sz. L. H. Piatkowski kontra Inspecteur van de Belastingdienst grote ondernemingen Eindhoven [ECLI:EU:C:2006:167] ítélet 34. pont.

<sup>96</sup> C-134/18. sz. ítélet 33. pont

<sup>97</sup> C-134/18. sz. ítélet 34-36. és 40. pont

Mivel azonban Belgiumban még az egy év letelte után sem szerezhette meg e jogosultságot a munkavállaló, ezért a holland jog alapján járhatott volna ez neki, ahol azonban további várakozási időt írt elő a nemzeti jog.

Vagyis végeredményben a panaszos munkavállalótól mindkét érintett tagállam megtagadta a rokkantsági ellátás folyósítását,<sup>98</sup> és mindkettő arra hivatkozással tette ezt, hogy a nemzeti szabályok szerinti feltételeknek nem felel meg maradéktalanul. A szabályozás rendeletbe ütközősége szempontjából fontos, hogy a holland jog – amely tehát felelős volt a rokkantsági ellátás biztosításáért – nem tesz különbséget migráns és belföldi munkavállalók között.<sup>99</sup> Ugyanakkor a migráns munkavállalók számára mégis hátrányosabb lehet ez az előírás, ugyanis amennyiben – mint jelen esetben is – már teljesítettek bizonyos várakozási időt más tagállamban, úgy számára voltaképpen indokolatlan, plusz teherként tűnik fel az újabb, ráadásul hosszabb várakozási idő, mivel gyakorlatilag az alapkövetelménynek (megadott idő eltelte) már eleve megfelelnek. Így pedig velük szemben egyenlőtlen bánásmódot valósít meg a tagállam,<sup>100</sup> ugyanis azon munkavállalók, akik teljes idejüket Hollandiában töltik le, és azok, akik másik tagállamban (is) megfeleltek a várakozási idő előírásainak, nem részesülnek egyenlő bánásmódban, hiszen a migráns munkavállalók hátrányba kerülhetnek a hosszabb várakozási idő okán arra tekintettel, hogy nem a saját tagállamukban kívánják igénybe venni az adott ellátást. Önmagában tehát azzal, hogy a migráns munkavállalók rokkantsági ellátáshoz való jogát párhuzamosan, és nem egyező feltételekkel tartalmazzák a vonatkozó tagállami jogszabályok, sérül a szociális biztonsághoz és a munkavállalás szabadságához való joguk.

Összességében megállapítható tehát, hogy szintén nem fér össze a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának rendeltetésével az a tagállami szabályozás, ami csak formálisan hozza egyenlő helyzetbe a migráns és belföldi munkavállalókat egy, a rendelet hatálya alá tartozó rokkantsági ellátás kapcsán. Az ugyanis, hogy minden munkavállalóra nézve ugyanazt a korlátozó szabályt alkalmazza a tagállam, sértheti az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalmát,<sup>101</sup> hiszen a migráns munkavállalók eleve hátrányban vannak azért, mert nem az adott tagállamban töltik teljes szolgálati idejüket, hiszen az ellátáshoz szükséges várakozási idő lényegében meghosszabbodik az ő esetükben. Álláspontunk szerint az EUB helyesen mutat rá a „formális” egyenlőség tilalmára, vagyis nem elegendő a koordináció keretei között az, hogy azonos szabály vonatkozik valamennyi munkavállalóra, figyelmen kívül hagyva az EUMSZ 45. cikk követelményeit.

## **V. Az Európai Munkaügyi Hatóság várható szerepe a szociális koordináció hatékonyabbá tételében**

### ***V.1. Szabályozási háttér***

---

<sup>98</sup> C-134/18. sz. ítélet 35-40. pont

<sup>99</sup> C-134/18. sz. ítélet 41. pont

<sup>100</sup> C-134/18. sz. ítélet 44-46. pont.

<sup>101</sup> 883/2004/EK irányelv 4. cikk.

Szintén a már többször említett Pillér keretei között kezdi meg működését az Európai Munkaügyi Hatóság (a továbbiakban: EMH), amely feladata alapvetően az lesz, hogy elősegítse, szorosabbá tegye a tagállamok közötti munkaügyi (munkajogi, szociális biztonságot érintő) együttműködést.<sup>102</sup> Székhelye Pozsony, működése során pedig elsődlegesen a munkavállalók szabad mozgását érintő problémákkal kell foglalkoznia, illetőleg a megfelelő együttműködés kidolgozásával a szociális koordináció hatékonyabbá tétele is kiemelt célja a testületnek. Működését 2019 októberében kezdi meg, annak kiteljesedése 2024-re várható.<sup>103</sup>

A 2019. június 20-án elfogadott<sup>104</sup> EU 2019/1149. számú rendelettel létrehozott EMH hatáskörének kialakítását jelentős viták övezték<sup>105</sup> annak ellenére, hogy abban a kérdésben végeredményben egyetértettek a tagállamok, hogy szükség van a szociálpolitikai szabályozási területek szorosabb összehangolására, aminek megvalósításához pedig fontos egy erre szakosított, önálló szerv létrehozása.<sup>106</sup> Tovább árnyalja a hatásköri kérdéseket és az ellátandó konkrét feladatok listáját az a körülmény, hogy az EMH valójában a Pillér keretei közötti reformfolyamatok egyfajta jelképes megtestesülése is, hiszen a jogalkotói szándékot sokszor felülírhatja a tagállami gyakorlat, azaz a tagállamok önállóságának teljes mértékű megtartása mellett<sup>107</sup> az együttműködés szorosabbá tétele ellenőrzési, vagy legalább monitorozási mechanizmusokkal, hatékony információáramlással mind olyan tervek, amelyek valóban elősegíthetik az ilyen tárgyú kooperáció hatékonyságát.

## ***V.2. „Méltányos munkaerő-mobilitás” és szociális koordináció a hatósági tevékenység fókuszában***

Mindenesetre a hatásköri szabályok a következők a 2019/1149/EU rendelet 1. cikk (1) bekezdése szerint:

„A Hatóság segíti a tagállamokat és a Bizottságot a munkaerő-mobilitással kapcsolatos uniós jog Unió-szerte történő hatékony alkalmazásában és érvényesítésében, valamint a szociális biztonsági rendszerek Unión belüli koordinálásában. A Hatóság a (4) bekezdésben felsorolt uniós jogi aktusok – ideértve az említett jogi aktusokon alapuló

---

<sup>102</sup> European Labour Authority, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en> (2019. október 4.).

1. <sup>103</sup> Bartłomiej BEDNAROWICZ: *The European Labour Authority: a Brand New EU Agency in Bratislava*, EU Law Analysis – Expert insight into EU law developments, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/the-european-labour-authority-brand-new.html> (2019. október 4.), 2019.

<sup>104</sup> Érdekeséggéppen megjegyezzük, hogy e dátum a későbbiekben akár szimbolikus jelentőségűvé is válhat, ugyanis ezen a napon került kihirdetésre a már említett 2019/1152/EU irányelv és az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről is, márpedig valamennyi szociálpolitikai fejlemény a Pillér keretei között született meg.

<sup>105</sup> BEDNAROWICZ: *Workers' rights...*

<sup>106</sup> 2019/1149/EU rendelet 1. cikk (3) bekezdés.

<sup>107</sup> 2019/1149/EU rendelet preambulum 6., 11. és 14. bekezdés.

valamennyi irányelvet, rendeletet és határozatot is –, valamint a Hatóságra feladatokat ruházó bármely további kötelező erejű uniós jogi aktus hatályán belül jár el.”

Témánk szempontjából különös figyelmet érdemel a „munkaerő-mobilitás” hatékonyságának növelése mint cél megfogalmazása, illetőleg a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának elősegítése, támogatása. Álláspontunk szerint – többek között – éppen a tárgyalta európai bírósági jogértelmezés is azt támasztja alá, hogy számos jogvita megelőzhető lenne az által, ha a tagállamok közötti kommunikáció és szociális együttműködés gördülékenyebb lenne. Márpedig a munkavállalók alapvető (szociális) jogai, beleértve a munkavállalás szabadságának alapszabadságát is, sok esetben szenvednek úgy csorbát, hogy még a jogsértés ténye, körülményei is nehezen tárhatók fel a bonyolult koordinációs rendeleti szabályok, illetőleg a tagállamok regulatív önállósága okán. Erre tekintettel a szabályozás fejlesztése mellett az egységes hatósági úton történő együttműködés mindenképpen pozitívan hathat a munkavállalók szabad mozgásának elősegítésére. Márpedig ez a szociális biztonsághoz való jog garantálása tekintetében is kulcsfontosságú véleményünk szerint.

A rendelet 1. cikk (2) bekezdése a munkavállalói mobilitásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása mellett külön nevesíti a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának elősegítését mint célt. Ezen elvárásnak a jelentőségét a fentiekre tekintettel nem szükséges külön bemutatni, azonban fontos megemlíteni, hogy a koordináció hatékony megvalósulásának ilyen módon történő elősegítése valóban jelentős előrelépést jelenthet a szabályozás és gyakorlat fejlesztésében. Ugyanakkor az EMH tevékenysége nem érinti a tagállamok e területen kifejtett tevékenységét,<sup>108</sup> azaz a nemzeti szociális biztonsági rendszerekbe történő direkt beavatkozás nélkül hivatott elősegíteni, támogatni a tagállami együttműködés és jogalkalmazást a munkavállalók szabad mozgásának elősegítése céljából.

Ugyanezen szellemiség megerősítéseként említhetjük meg a rendelet szerinti célkitűzéseket,<sup>109</sup> amelyek szerint a „méltányos munkaerő-mobilitás” elősegítése, illetve a szociális koordináció elősegítése az EMH fő céljai. Látható tehát, hogy a rendelet az EMH tevékenységét tekintve lényegében együtt kezeli a munkaerő-mobilitási és szociális koordinációs kérdéseket, ami egyik oldalról hűen tükrözi a gyakorlatban leggyakrabban felmerülő jogérvényesítési nehézségek dualitását, másik oldalról pedig korábban ismertetett hipotézisünket, miszerint a munkavállalók szabad mozgásának élenkebb támogatása akár szociális eszközökkel is, kiemelt célja jelenleg az uniós szociálpolitikának, aminek háttérében természetesen a Pillér és annak szellemisége áll. Megjegyzendő ebben a körben, hogy a rendelet e célkitűzések eléréséhez négy fő eszközt – egyben feladatot – ad az EMH kezébe:

„a) elősegíti az Unión belüli munkaerő-mobilitással kapcsolatos jogokra és kötelezettségekre vonatkozó információkhoz és az érintett szolgáltatásokhoz való hozzáférést;

---

<sup>108</sup> 2019/1149/EU rendelet 1. cikk (3) bekezdés.

<sup>109</sup> 2019/1149/EU rendelet 2. cikk.

- b) támogatja és fokozza a tagállamok közötti koordinációt az idevágó uniós jog Unió-szerte történő érvényesítése terén, többek között összehangolt és közös ellenőrzések elősegítésével;
- c) közvetítő szerepet tölt be és elősegíti a tagállamok közötti, határokon átnyúló viták megoldását, valamint
- d) támogatja a be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelmet célzó együttműködést a tagállamok között.”<sup>110</sup>

Figyelemre méltó, hogy az olyan alapvető elvárásoktól, mint az információcsere, az olyan konkrét, újszerű tevékenységekig mint közvetítőként a vitarendezés elősegítése a tagállamok között a szociális területen, gyakorlatilag számos módon betöltheti szerepét az EMH. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy mindezen tevékenységek kizárólag a munkaerő szabad áramlásának biztosítása, legfeljebb annak szociális oldalának erősítése céljából lehetséges, azaz semmiképpen sem értelmezhető egyfajta általános munkaügyi hatósági jogkörként a fenti normacsoport (összehasonlítva egy tagállami munkaügyi felügyelettel például). Ugyanakkor két tényezőt szükséges kiemelni véleményünk szerint. Egyik oldalról az idézett d) pont szerinti feladatkör lényegében klasszikus – nemzeti jogban rendezett – munkaügyi hatósági jogkör, azaz adott esetben akár ténylegesen hatással lehet az EMH működése tagállami munkajogi normákra, hiszen való igaz, hogy a cél a munkaerő-mobilitás támogatása marad, de ha bármely tagállamban bejelentetlen munkával találkozik, úgy ez tulajdonképpen tagállami kérdés lesz, noha annak határokon átvívelő jellege kétségbevonhatatlan. Másik oldalról pedig emlékeztetünk arra – kiegészítve a Pillér szociálisan telített, holisztikus megközelítésével –, hogy tulajdonképpen az uniós munka- és szociális jogi normák döntő része végeredményben a munkavállalás szabadságának támogatása érdekében született meg. Ez persze adott esetben túlzottan távoli kapcsolatra enged asszociálni pl. egy munkaidő-szabályozással, ugyanakkor olyan alapvető, önálló – alapjogi gyökерő – uniós jogi előírások, mint az egyenlő bámásmód elve vagy éppen a munkáltatói tájékoztatási kötelezettség, végeredményben beleérthetőek az idézett hatáskörökbe. Habár ez egyelőre csak feltételezés részünkről, éppen a Pillér „határokon átvívelő” megközelítése és a munkavállalás szabadságának több szempontból is védett ideája talán némi alapot kölcsönöz e hipotézisünknek. Mindezt betetőzheti a Pillér „utolsó esély” jellege,<sup>111</sup> ami nem kizárólag az EMH-hoz hasonló fejlemények tekintetében, de általában a szociálpolitikai döntéshozatali eljárások reformját is fémjelzi.<sup>112</sup>

## VI. Konklúzió

Összességében elmondható tehát, hogy a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése a koordinációs rendeleten keresztül valóban reformra szorul, legalábbis

<sup>110</sup> 2019/1149/EU rendelet 2. cikk.

2. <sup>111</sup> Ane ARANGUIZ: *More majority voting on EU social policy? Assessing the Commission proposal*, EU Law Analysis – Expert insight into EU law developments, <http://culawanalysis.blogspot.com/2019/06/more-majority-voting-on-eu-social.html> (2019. október 6.), 2019.

<sup>112</sup> ARANGUIZ: i.m.

néhány olyan neuralgikus ponton mindenképpen, amelyek a feldolgozott ítéletek alapján valóban befolyásolják e jog mindennapi gyakorlati funkcionalitását. Ugyanakkor az is tisztán látszik, hogy az EUB-nak sajátos feladata kiegyensúlyozni azon eltérő tagállami érdekeket, amelyek bár kétségtől elismerik és támogatják e jogok nemzeti jogi határokon túli biztosítását is, de számos gazdasági vagy munkaerőpiaci differencia és eltérő érdek okán az együttműködést nehézkessé teszik. Különösen fontosnak tartjuk ezért ezen a területen is az egyenlő bánásmód elvét, hiszen ezen elv konzekvens érvényre juttatásával számos munkavállalói érdek, így a szociális biztonsághoz való jog is, hatékonyabban biztosítható. Ez természetesen a tagállamok feladata, azonban éppen a Pillérén és más, kapcsolódó újabb uniós szociálpolitikai fejleményeken keresztül azt látjuk, hogy az EU is fokozott szerepvállalás felé mozdult az elmúlt években.

E fokozott szerepvállalásnak ad tehát megfelelő (?) keretet a többször is említett Pillér, amely valódi „szociális” tartalmánál és kiterjedtségénél fogva valóban olyan üzenetet közvetít, amely a tagállamok, és persze a tagállami munkavállalók felé is pozitív üzenet lesz a jövőre nézve a szociális biztonság vonatkozásában. Habár a szintén említett reformelképzelések talán éppen ezen a területen a legbizonytalanabbak, mégis úgy véljük, hogy a szociális koordináció további elmélyítése, fejlesztése, illetőleg más szociális szempontok priorizálása talán azt tükrözi, hogy a tagállamok kooperációs hajlandósága is javulni fog akkor is, ha a munkaerőpiaci és gazdasági különbségek éppen az ilyen természetű, szoros együttműködést nehezítik meg.

Szintén kiemelendőnek tartjuk azt is, hogy az EUB esetjogában az alapjogi aspektusok – a Kartán alapulva, de a Pillér kapcsán a jövőre is figyelve – sokszor kellő hangsúllyal jelennek meg olyan, munka- vagy szociális jogi kérdések tekintetében is, mint a munkához való jog vagy a tisztességes munkafeltételekhez való alapjog. Ezekből a kapcsolatokból talán arra is lehet következtetni, hogy e megfontolások szorosabban a koordinációhoz is kötődően még erőteljesebbé válhatnak, azaz az együttműködés elmélyítése nem marad kitűzött cél. Ehhez azonban a szociális biztonság erősítése elengedhetetlen uniós szinten is, és a koordinációs rendelet szabályozása annak relatív stabilitása ellenére átgondolt formában ugyan, de egy következő szint lehet e tekintetben. A munkavállalás szabadságának gyakori feltűnése a kapcsolódó ítéletekben pedig szintén arra enged következtetni, hogy a kérdést nem lehet csak szociális vagy csak gazdasági oldalról szemlélni, de a Pillér alapvetően a munkavállalói jogvédelem körében is rendelkezik e kérdésekről.

Az EMH tevékenysége a munkavállalás szabadságán keresztül voltaképpen a koordinációs szabályok betartásának és közös értelmezésének elősegítésére épül, amely egyik oldalról talán nem várt pozitív fejlemény a szabályozás szintjén, másik oldalról viszont egyelőre túlzottan távlatinak tűnő vívmány az uniós szociálpolitikában. Alapvetően fontosnak tartjuk, hogy a rendeleti szinten megjelenő EMH kifejezetten a szociális biztonság kérdéskörével is fog foglalkozni, azonban aggályosnak is tartjuk azt, hogy az EMH működése – a tervek és a normaszöveg szerint – mintha túlzottan függene a tagállamok együttműködési hajlandóságától. Ez persze önmagában érthető a



szociális jogi és munkajogi normák sajátosságait figyelembe véve, azonban talán az EUB részéről is erélyesebb fellépésre lesz szükség a szociális természetű jogok védelmében ahhoz, hogy az egyébként alapjogi szinten meghatározott munkavállalói érdekek ténylegesen a hatósági tevékenység és a szabályozás fókuszában maradhassanak.

Zárszóként pedig visszautalunk arra, hogy a szociális biztonsághoz való jog természetszerűleg nem kizárólag a munkaerő mobilitásának erőteljes támogatásából és az ehhez szükségképpen kapcsolódó szociális érdekek támogatásából áll. Ugyanakkor jelen elemzésből is látható, hogy az uniós szabályozások végeredményben ezen alapszabadság védelme köré csoportosíthatók, aminek viszont a szociális biztonsági rendszerek koordinációja központi eleme. Minderre tekintettel úgy véljük, hogy a Pillér keretei között kiterjesztő értelemben garantálni tervezett szociális biztonsághoz való jog akár szabályozási, bírósági, akár hatósági úton, de utat talál a tagállamok között munkavállalókhoz, azaz legalább olyan mobil lesz, mint napjaink munakerőpiaca és munkavállalói.