

LUKÁCS ÉVA

Munkavállalók és családtagjaik juttatásainak uniós szabályozása

Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet modernizációja

Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet az elfogadásától számított 34 évben rengeteg módosításon ment keresztül, s eközben a szabályrendszer oly mértékben bonyolulttá vált, hogy ez szükségessé tette a rendelet modernizációját és egyszerűsítését. E célból az Európai Bizottság 1998-ban beterjesztett egy ambiciózus javaslatot, amit egyesek üdvözöltek, mások kritizáltak, mindenesetre a Közösség szervei megkezdték rajta a munkát. A jogalkotási folyamat 2003-ban élénkült fel, amikor is az Európai Parlament elfogadta azokat a módosító indítványokat, amelyeket az Európai Bizottság beépített az eredeti javaslatába, ezt egyeztetette a Tanáccsal, és most Közös Álláspontként vár az Európai Parlament második olvasatára.

Magyarország számára is különösen fontos az új szabályok ismerete, hogy idejében fel tudjon készülni az új szabályok alkalmazására.

Előzmények

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) a gazdasági integráció nagyon fontos aspektusairól rendelkezett.¹ Egyrészt a 48. cikkében (az 1999-es Amszterdami Szerződést követő újraszámozás következtében ez a jelenlegi 39.) kimondta, hogy célként kell kitűzni a munkaerő szabad áramlásának megvalósítását, másrészt, az 51. (jelenlegi 42.) cikkében lefektette a munkavállalók szabad áramlásához kapcsolódó, szociális jogosultságokat biztosító alapelveket.² Miután a Szerződés hatályba lépett (1958. január 1.), elfogadták a Szerződés 42. cikkét végrehajtó, két tanácsi rendeletet: 3/58/EGK és 4/58/EGK ta-

1 Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, kelt 1957. március 25-én.

2 Lásd bővebben: Dr. Gellérné dr. Lukács Éva, Munkavállalás az Európai Unióban, KJK Kerszöv, Budapest, 2004.

nácsi rendeletek a migráns munkavállalók szociális biztonságáról.³ Elfogadtak továbbá egy külön rendeletet is, kifejezetten a határmenti munkavállalók szociális biztonsági jogairól.⁴ Ezek a rendeletek döntően a munkaerő szabad áramlására előirányzott, 12 éves átmeneti időszakra vonatkozó szabályokat tartalmazták. Ezeket 1972. február 1-jével hatályon kívül helyezte a jelenleg is hatályos 1408/71/EGK rendelet⁵, amely a szociális védelmi rendszereknek a Közösségben mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra való kiterjesztéséről szól. Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet mellett kiemelkedő jelentőségű az 574/72/EGK tanácsi rendelet, amely az 1408/71/EGK tanácsi rendelet végrehajtási szabályait tartalmazza. Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet és végrehajtási rendeletek már túlléptek a krisztusi koron, 34. évüket taposták. Ez alatt az idő alatt azonban annyi gyakorlati probléma kumulálódott, hogy a Közösség elhatározta a rendszer egyszerűsítését és modernizációját, az 1408/71/EGK rendeletet felváltó, új rendelet kidolgozásával és elfogadásával. Mielőtt azonban megismerjük az új rendszert, érdemes megismernünk azokat a problémákat, amelyek az 1408/71/EGK rendelet felváltását ösztönözték, illetve néhány működési mechanizmust, amelyen az új rendelet változtatni kívánt.

Az 1408/71/EGK rendelet komplexitása

A Rendelet eredetileg csupán a közösségi munkavállalókra és családtagjaikra vonatkozott, de az Európai Bíróság értelmezése és az egyéb közösségi fejlődési folyamatok miatt több alkalommal módosították, illetve kiegészítették. Jelenleg ezért már alkalmazzák az önálló vállalkozókra, a diákokra, illetve 1998 óta (*Vougioukas*-eset) azokra a köztisztviselőkre, akik az általános szociális biztonsági rendszer keretében biztosítottak (és ezen csoportok családtagjaira is).⁶ A Rendelet emellett vonatkozik a menekültekre, a hontalanokra és a harmadik államok állampolgáira is.⁷ Az Európai Bíróság a *Sürül*-esetben (ez a török munkavállalókra vonatkozott) azt a döntést hozta, hogy az EGK–török Társulási Tanács szociális biztonságról szóló, 3/80-as határozatának 3(1) cikke közvetlen hatállyal bír.⁸ Ez azt jelenti, hogy a tagállamokban tartózkodó török munkavállalók a helyi állampolgárokkal egyenlő bánásmódot élveznek a közösségi

3 Règlement No. 3. concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (not available in English) 16/12/1958, OJ B030, p0561. és Règlement No. 4. fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement No. 3. (not available in English), OJ B 030, 16/12/1958, p 0597.

4 Council regulation 36/63/EGK concerning the social security for frontier workers, OJ L62, 20/4/1963, p 1314.

5 HL L 149, 1971. 7. 5., 2–50. o. (megtalálható: www.im.hu oldalon a 31971R1408 celex szám alatt).

6 C-443/93 Ioannis Vougioukas v Idryma Koinonikon Asfakisseon eset (1995) ECR I-4033.

7 Lásd részletesebben: Hajdú, József–Lukács, Éva, Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban, in dr. Lukács Éva – dr. Király Miklós (szerk.) Migráció és Európai Unió, AduPrint, Budapest 2001.: 271–305. o. A harmadik államok állampolgárainak helyzete a személyi hatály pont alatt részletes kifejtésre kerül.

8 C-262/96 *Sürül*-eset, 1999. 05. 04. www.curia.eu.int

jogi szociális biztonsági koordináció hatálya alá tartozó ellátások tekintetében, és az erre vonatkozó jogosultságaikat a helyi bíróság előtt érvényesíthetik. A Rendelet az alábbi szociális biztonsági alrendszerekhez biztosít hozzáférést az érintetteknek: betegségi és anyasági ellátások, rokkantsági ellátások, öregségi nyugdíj, hozzátartozói ellátások, halál esetére járó juttatások, üzemi baleset és foglalkozási megbetegedés esetén járó ellátások, munkanélküli ellátások és családi támogatások. Emellett a Rendelet 1992 óta kiterjed még az ún. különleges, nem járulékalapú ellátásokra is. A Rendelet 4(2a) cikke alapján különleges, nem járulékalapú ellátásoknak minősülnek egyrészt azok az ellátások, amelyek kiegészítik, helyettesítik vagy kiegészítő fedezetet nyújtanak a fő alrendszerekből járó ellátásokhoz. Másrészt idetartoznak azok az ellátások, amelyek különleges védelmet biztosítanak a fogyatékosokkal élők számára. Az Európai Bíróság több tucat jogesetben értelmezte a különleges, nem járulékalapú ellátásokat, amelyek konklúzióját a Közösség átemelte a Rendelet 4(2a) cikkébe.⁹ Az ilyen ellátások „különlegessége” abban áll, hogy részben a szociális biztonság elemeit hordozzák magukban, részben a szociális segélyezését, amennyiben a rászorultság az ellátásra való jogosultság alapvető jellemzője. Ahhoz, hogy különleges, nem járulékalapú ellátásnak minősüljön valami, az szükséges, hogy az odaítélés során megvizsgálják a kérelmező egyéni helyzetét (rászorultságát), és a rászorultság megállapítása önmagában jogosulttá tegye az érintettet az ellátásra (ilyen pl. Magyarországon az időskorúak járadéka). Ha a döntési jogkör gyakorlója a rászorultság megállapítását követően mérlegelési jogkörben dönt az ellátásról, az már szociális segélyezés, tehát nem tartozik a Rendelet hatálya alá. Az egyik legfrissebb esetben, a *Jauch*-esetben az Európai Bíróság megerősítette, hogy csak a ténylegesen mérlegelési jogkörtől függő ellátások lehetnek különleges, nem járulékalapú ellátások.¹⁰ Ezeket az ellátásokat nehéz definiálni, de annyiban könnyű velük bánni, hogy megtalálhatóak a Rendelet IIa mellékletében.¹¹ Így különleges, nem járulékalapú ellátás pl. Franciaországban a felnőtt fogyatékosoknak járó pótlék, az ír munkanélküli segély, a portugál hozzátartozói nyugdíj és a svéd, nyugdíjasoknak nyújtott lakástámogatás. Nem tartozik a Rendelet hatálya alá a segélyezés (egészségügyi és szociális), a háborús áldozatoknak nyújtott támogatások és a köztisztviselőkre fenntartott különleges szociális védelmi alrendszer.¹²

Annak érdekében, hogy a közösségi munkavállalók élhessenek a szociális biztonsági ellátások igénybevételének lehetőségével, a Rendelet néhány közös szabályt és elvet fektet le. Ezek a következők: a saját és más államok állampolgárai közti *egyenlő bánásmód elve*, amelynek értelmében az adott tagállam területén tartózkodó személyre a tagállam állampolgáraival azonos kötelezettségek és kedvezmények az irányadóak, az állampolgársági alapon való megkülönböztetés nélkül (i), az *összeszámítás elve*, mely szerint más tagállamokban teljesített biztosítási, munkavállalási és

⁹ 1247/92 rendelet (HL L 136, 1992. 5. 19.)

¹⁰ C-215/99 *Jauch*-eset (2001) ECR I-1901.

¹¹ COM(2003)468 final.

¹² Takács (2000) 101–103. o.

tartózkodási időszakok szükség esetén hozzáadandók a valamely juttatás iránti jogosultság megszerzéséhez szükséges időtartamhoz (ii); a juttatások *exportálhatóságának* elve, tehát annak lehetősége, hogy a jogosult számára a kifizetéseket egy másik tagállamban való tartózkodása esetén is teljesítsék (iii), és az *alkalmazandó jog meghatározásának* elve, amelynek értelmében egyszerre egy tagállam szociális jogszabályai vonatkozhatnak az adott személyre, így az megfelelő szociális védettséget élvezhet, és nem fordulhat elő, hogy egy időben két tagállamban teljesít járulékokat, vagy egyikben sem (iv). Az alapelvek a Rendelet különböző cikkeiben *expressis verbis* megjelennek. Bizonyos elvek egy-egy cikkhez köthetőek, míg mások több helyen is előfordulnak.

A rendelet és végrehajtási rendelete együtt 200 oldalból és tucatnyi mellékletből áll. A szabályok minden egyes csatlakozási hullámmal változtak, ezért vannak olyan bekezdések, amelyek csak egy tagállamra vonatkoznak (pl. a rokkantság súlyosbodásával foglalkozó 41(d) cikk), és néha teljesen kívül esnek az egész rendszer logikáján, viszont bekerülésüket nem lehetett megakadályozni, a rendelet elfogadására és módosítására vonatkozó, egyhangú szavazási módszer miatt. A rendeletről továbbá elmondható, hogy a „kivételek” rendelete: egyesek szerint a fő szabályok csak arra jók, hogy lehessen mitől eltérni.¹³ A rendeletek számtalanszor módosultak, 1997-ben az addigi változásokat egy joganyagba gyűjtötték össze (közösségi jogi terminológiával élve: konszolidálták), de azóta is több mint 10 módosítást hajtottak végre. Ez utóbbi módosításokat már nem építették be az 1997-es verzióba; így a rendelet csak úgy értelmezhető, ha a felhasználó előveszi az 1997-es verziót, az összes módosítást, és maga próbálja megkeresni, mely rendelkezések is vannak még hatályban, melyek módosultak, illetve kerültek hatályon kívülre. Mindenképpen említést érdemel, hogy a témáért felelős magyarországi szerv, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium elkészítette az eddigi módosítások konszolidált, két nyelvű verzióját – ha már az EU fordítószolgálat ez nem tette meg –, s így a témával foglalkozó szakembereknek legalább ezzel nem kell foglalkozniuk.¹⁴ A rendszer bonyolultságát mutatja továbbá az is, hogy egyes cikkek a hosszú rendeleti szövegek ellenére külön magyarázatra szorultak, amelyeket az ún. Igazgatási Bizottság értelmezett (ez a tagállamok szakértőiből áll és a Bizottság mellett működött), a szintén egyhangúan elfogadott határozataiban. Lásan 200 határozattal dolgozunk, amelyek egyes cikkekkel kapcsolatban a rendeletek szövegétől néha kicsit eltérő vagy éppen kiterjesztő tartalmú magyarázatokat adnak. Ezek az igazgatási bizottsági határozatok rendelkeznek a rendelet működését elősegítő ún. E-formanyomtatványok meghatározásáról is. Ezek olyan formanyomtatványok, amelyek bizonyos szociális jogosultság igazolásához szükséges adatokat hoznak-visznek az érintett tagállamok között. Ilyenek például az érintett személyi adatai, jövedelmi viszonyai, biztosításban töltött ideje, családtagjainak száma, la-

13 Frans Pennings, The European Commission Proposal to Simplify Regulation 1408/71, European Journal of Social Security (2001) 1: 45–60. o.

14 dr. Ács Vera–dr. Lukács Éva, Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén, Sik Kiadó, Budapest, 2004.

kóhelye stb. Ezek a formanyomtatványok 11 nyelven keringenek az EU tagállamai között, hiszen minden uniós polgár jogosult arra, hogy bármely eljárásban a saját anyanyelvét használja. Néhány nyomtatvány külön rubrikákat tartalmaz az egyes célállamok esetében, pl. a különleges, nem járulékalapú ellátásoknál külön belga és francia kérdések vannak. Hasonlóképpen izgalmas, ahogyan az Európai Bíróság értelmezi a rendeleteket, újabb és újabb pontokon kitörve a tagállamok által egyértelműnek hitt magyarázatból, természetesen az európai közösségi jog alapelvei, tehát az uniós polgárok egyenlő bánásmódja felé (lásd majd a konkrét példát az egészségügyi ellátások terén). Talán ez a fejlődési vonal mutatja leginkább, hogy a rendelet – terjedelme ellenére – mennyi megválaszolatlan kérdést takar, hiszen egyértelmű szöveg esetén az Európai Bíróságnak sem lett volna alkalma a kiterjesztő értelmezésekre. A rendeletet mindezek szerint úgy használhatjuk, ha terjedelmes szövegéből kiválasztjuk az általános, minden tagállamra érvényes részeket – tehát pl. a csak Franciaország miatt bekerült részeket nem kezeljük –, megállapítjuk, hogy a tényállásunk nem tartozik-e valamely kivétel alá, ezután elővesszük az Igazgatási Bizottság vonatkozó határozatait és az Európai Bíróság jogeseteit, majd ezeket együtt olvasva eldöntjük, hogy milyen értelmezéssel is dolgozunk. A komplexitásnak köszönhető, hogy a témával nap mint nap foglalkozó szakembereket is gyakran éri meglepetés, és nem véletlen, hogy a kérdéskör lényegét nehéz elmagyarázni az érintetteknek, vagyis azoknak, akikért a rendszer tulajdonképpen létrejött: a Közösségben mozgó munkavállalóknak, önálló vállalkozóknak és családtagjaiknak.

A rendelet módosításának (új rendelettel való felváltásának) keretei

A Közösség belátta, hogy a rendszer a működésképtelenség felé halad, ezért elhatározta, hogy meghirdeti az 1408/71/EGK rendelet egyszerűsítését és modernizációját. A Bizottság ebben a szellemben 1998. december 21-én nyilvánosságra hozta javaslatát egy új koordinációs rendelet elfogadására, amely helyettesíteni fogja a jelenleg hatályos rendeletet.¹⁵ A rendelet-tervezet az egyszerűsítést az ismétlések kiiktatásával, néhány rendelkezés elhagyásával, összességében tehát a szöveg terjedelmének jelentős csökkentésével kívánta elérni.¹⁶ A törekvéseket mind a tagállamok szakértői, mind a jogtudomány képviselői üdvözlötték. Voltak azonban, akik nem örültek a modernizációnak: *Pennings* például megjegyezte, hogy a rendelettel nem a méret volt a legfontosabb probléma, hanem a túl terjedelmes mellékletek, a tagállami kivételek sora, amelyeken a rövidítés önmagában nem segített. Emellett a Rendelet legfontosabb problémája a részletkérdések kidolgozásának hiánya volt, amelyen a rövidítés

¹⁵ Proposal for a Council Regulation on coordination of social security systems, COM(1998)779 végleges, OJ C038, 12/2/1999.

¹⁶ Maija Saksliin, Social Security Co-ordination – Adapting to Change, EIJJ (2000) 2:169–188. o.

céljával készült rendelet-tervezet csak rontott, hiszen a jelenleginél is több kérdést hagyott megválaszolatlanul.¹⁷ A közösségi jogalkotási folyamatot azonban már nem lehetett megállítani, az apparátus megkezdte lassú munkáját a javaslaton. 2000-ben a Gazdasági és Szociális Bizottság benyújtotta véleményét.¹⁸ Az Európai Parlamentnek 4 és fél (!) évre volt szüksége ahhoz, hogy feldolgozza a javaslatot. 2003. szeptember 3-án 47 módosítást indítványozott a Bizottság javaslatához, amelyek nagy részét (40-et) a Bizottság el is fogadott.¹⁹ Az így módosított rendelet-tervezetet a Bizottság benyújtotta a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A Tanács 2004. január 26-án elfogadta az új anyagot, és a Szerződés 250(2) cikkének megfelelően Közös Álláspontként benyújtotta az Európai Parlamentnek.²⁰ Amennyiben tehát az Európai Parlament – lehetőség szerint még ciklusa lejárta előtt, tehát 2004 áprilisában – elfogadja a Közös Álláspontot, akkor az új rendelet-tervezet véglegesnek tekinthető. Tekintettel arra, hogy a rendeletet az egyhangú szavazást követelő eljárásnak megfelelően kell elfogadni – aminek nehézségével az Európai Parlament is tisztában van, és valószínűleg nem óhajtja 25 tagállam képviselőivel újabb 4 éven keresztül tárgyalni ugyanazokat a kérdéseket –, várható, hogy az Európai Parlament második olvasatban el fogja fogadni a Közös Álláspontban előterjesztett rendeleti szöveget. Mindenképpen érdemes tehát a szöveg-tervezettel foglalkoznunk. A tervezettel azonban akkor is muszáj foglalkozni, amikor még nem fogadták el a Közös Álláspontot, mert akkor a lényeges szabályok az 1408/71/EGK rendelet módosításaiént lassan úgyis bekerülnek a jelenlegi rendeletbe, legfeljebb nem külön rendeletként.

A kérdéskör bonyolultságát fokozandó megemlítjük, hogy nem a nagy és átfogó modernizációs rendelet az egyetlen javaslat, amellyel a Közösség módosítani (azaz felváltani) kívánja az 1408/71/EGK tanácsi rendeletet. A fő modernizációs rendelet mellett folyik ui. egy másik módosításnak az elfogadási eljárása is, mégpedig az 1408/71/EGK rendeletnek az új rendelet hatályba lépéséig érvényes, átmeneti módosításáról szóló javaslaté.²¹ Ez a javaslat – kisebb jogi pontosítások mellett – két fő kérdéssel foglalkozik, amelyeket a fő modernizációs javaslat csak részben érint. Az egyik a tagállamok által fenntartott, kétoldalú szociális biztonsági megállapodásoknak a rendelet mellékletében való feltüntetése, a másik a különleges, nem járulékalapú ellátásoknak a feltüntetése mellékletként, újradefiniálva az Európai Bíróság legfrissebb esetjoga szellemében. Mivel az új rendelet témával foglalkozó II. és X. mellékletei üresek – szó szerint –, amikor a fő modernizációs javaslat hatályba lép, a másik, átmeneti javaslat szerint elfogadott mellékletek fognak hatályukban tovább

17 Pennings (2001) 51. o.

18 Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Council Regulation on coordination of social security systems', OJ C 075, 15/3/2000, p 0029-0033.

19 Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on coordination of social security systems, COM(2003)596 végleges.

20 Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251(2) of the EC Treaty concerning the common position of the Council on the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems, COM(2004)0044 végleges.

21 COM(2003)468 végleges.

élni. Arra az egyszerű kérdésre, hogy miért kell külön futnia a fő modernizációs rendeletnek és ennek a két mellékletet érintő javaslatnak, a válasz egyszerű (és azok számára, akik már belekóstoltak a közösségi döntéshozatali folyamatba, egyáltalán nem is meglepő): a tagállamok nem tudtak időben megegyezni a két melléklet tartalmáról (a mai napig sincsen megegyezés róluk). Ezért annak biztosítása érdekében, hogy a fő modernizációs csomagot még ez a parlament el tudja fogadni, a vitás kérdéseket le kellett választani a fő rendeletről.²²

Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy összefoglaljuk a fő modernizációs rendelet lényegi elemeit tartalmazó Közös Álláspont és a jelenleg hatályos rendeletek rendszerét, s ahol érdekes és szükséges, ott ezt az eredeti, az 1998-as bizottsági előterjesztés és az Európai Parlament módosítási indítványainak tükrében tesszük. Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet összes szabályával (alapelvek, esetjog stb.) nem tudunk részletekben foglalkozni, ezeknek azonban magyar nyelvű irodalma is fellelhető.²³ Tekintettel a terület átfogó jellegére és terjedelmére, csak az alábbi kérdésköröket mutatjuk be:

- személyi és tárgyi hatályosság (ezen belül néhány gondolat a különleges, nem járulékalapú ellátásokról),
- betegség és anyaság, illetve
- munkanélküliség.

Személyi és tárgyi hatályosság

Személyi hatályosság

Az 1408/71/EGK rendelet felváltását célzó, 1998-as javaslat (a továbbiakban: eredeti javaslat) a személyi hatály lényeges egyszerűsítése és némi bővítése szellemében készült. A javaslatot úgy fogalmazták meg, hogy az eddigi csoportokra bontás megszűnt. A *jelenleg hatályos rendelet* 2(1) cikke így rendelkezik: „*E rendelet vonatkozik azokra a munkavállalókra, önálló vállalkozókra és diákokra, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, és akik a tagállamok egyikének állampolgárai, illetve azokra a hontalanokra vagy menekültekre, akiknek a lakóhelye valamely tagállam területén található, illetve az ilyen személyek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira.*”

Ehelyett az új rendelet 2(1) cikkében mindössze annyi szerepel: „*E rendelet vonatkozik a tagállamok állampolgáira, a tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és a menekültekre, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, illetve családtagjaira és túlélő hozzátartozóikra.*” A módosítás lényege szembeötlő: az új rendelet nemcsak a munkavállalókra, önálló vállalkozókra és diákokra (valamint család-

²² A tanulmány érthetőségének megtartása kedvéért egyáltalán nem térünk ki a 1408/71/EGK rendelet harmadik módosítási javaslatára, amely az Európai egészségbiztosítási kártyával foglalkozik, COM(2003)378 végleges.

²³ Dr. Gellérné dr. Lukács Éva (2004), V. Fejezet: A migránsok szociális integrációja a fogadó államban. Dr. Gellérné dr. Lukács Éva, Szociális biztonsági koordináció, in dr. Gyulavári Tamás (szerk.), Az EU szociális dimenziója (átdolgozott kiadás), Budapest, 2004.

tagjaikra) vonatkozó jogokról kíván rendelkezni, hanem minden uniós polgár jogairól, azaz a gazdaságilag aktívokról és inaktívokról egyaránt. Természetesen a rendelet nem minden fejezete vonatkozik a gazdasági tevékenységet nem folytató személyekre (ezt jelzi, hogy a betegség, anyaság és ezzel egyenértékű apasági ellátásokról szóló fejezet a „biztosított személyekre” korlátozza a hatályát), de fontos annak jelzése, hogy a rendelet fő szabályként minden uniós polgárra alkalmazást nyer. Ez a változás az új rendelet 1. cikkében megjelenő értelmező rendelkezéseket is befolyásolja; a jelenleg hatályos rendelet bonyolult és hosszú „munkavállaló” fogalma (kiegészítve a szezonális munkavállalóval) helyett egy mindössze néhány soros definíció jelenik meg: „munkavállalói tevékenységnek minősül minden olyan tevékenység vagy egy tagállam szociális biztonsági jogszabályai szempontjából ezzel egyenértékűnek kezelt helyzet, amely tevékenység vagy helyzet az adott tagállamban megvalósul”. Fentiek miatt a „diák” meghatározásra sincsen szükség, ezért annak meghatározására az új rendelet nem tér ki.

Egy megjegyzést azonban mindenképpen tennünk kell, ami a nem uniós polgárokra, azaz a harmadik államok állampolgáira vonatkozik. Még 2003-ban elfogadtál az 1408/71/EGK tanácsi rendeletet módosító 859/2003/EK tanácsi rendeletet, amely egyetlen releváns cikkében a következőket mondta ki: „Az e rendelethez csatolt melléklet rendelkezéseire is figyelemmel, az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseit alkalmazni kell harmadik országok olyan állampolgáira, akikre azok a rendelkezések csupán állampolgárságuk miatt nem vonatkoznak, illetve ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira, feltéve, hogy jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel valamely tagállam területén, és helyzetük összes vonatkozása nem kizárólag egy tagállamot érint.”²⁴ 2003. június 1-jétől tehát a rendelet szabályait kell alkalmazni a harmadik országok állampolgáira is, amennyiben teljesítik a jogszerű lakóhely és a rendelet hatálya alá tartozás egyéb feltételeit (határátlépés, munkavállalás vagy önálló vállalkozás stb.). Ezzel a módosítással a Közösség egy régi tervét váltotta valóra, és kimozdította a közösségi jog fejlődését a holtpontról, amelyet az Európai Bíróság a hetvenes évektől, a *Kermaschek*-eset óta nem tudott átlépni.²⁵ Megjegyezzük, hogy ez a módosítás is már évek óta napirenden volt, nagy vita előzte meg a személyi hatály kiterjesztésének elfogadását.²⁶ A Közösség a személyi hatályt kiterjesztő 859/2003/EK rendeletet nem a szociális biztonsági koordinációról szóló 51. cikk jogalapján, hanem az Amszterdami Szerződéssel az első pillér részévé tett bevándorlási fejezet egy cikke (63(4) cikk) alapján fogadta el. Az elfogadás a Tanács részéről az 51. cikkhez hasonlóan egyhangúságot követelt meg, viszont az Európai Parlament szerepe korlá-

²⁴ HL 124, 2003.5.20.

²⁵ 40/76 *Slavica Kermaschek v Bundesanstalt für Arbeit* eset (1976) ECR-1669. Az esetben egy jugoszláv állampolgár – egy német állampolgár felesége – próbált a Rendeletre hivatkozni szolgálati ideje összeszámítása érdekében, amelyet az Európai Bíróságnak el kellett utasítania arra hivatkozva, hogy a Rendelet célja, hogy a tagállamok állampolgárainak nyújtson ellátásokat, és a harmadik állampolgárok csak családtagi minőségükben jelenhetnek meg jogosultként.

²⁶ Simon Roberts, 'Our view has not changed': the UK Response to the Proposal to Extend the CO-ordination of Social Security to Third Country Nationals, *European Journal of Social Security* (2000) 2:189–204. o.

tozottabb volt, az együttdöntési eljárás helyett csak konzultáció (a Szerződés 68. cikke szerint).

Az Európai Bizottság, tekintve, hogy a harmadik állampolgároknak a személyi hatály alá történő bevonása régóta a tervei között szerepelt, a még 1998-ban benyújtott rendelet-tervezetet is úgy fogalmazta meg, hogy a személyi hatály mindenkit magába foglaljon, aki a rendelet hatálya alá tartozhat, a következőképpen: *„Ez a rendelet azokra a személyekre alkalmazandó, akik egy vagy több tagállam szociális biztonsági jogszabályainak hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, illetve családtagjaikra és túlélő hozzátartozóikra.”* Az Európai Bizottság eredeti javaslatának helyzetét nagyban erősítette, hogy a benyújtást követő 5. évben jogszabályi szinten is szabályozták a harmadik állampolgárok jogosultságait. Az Európai Parlament azonban (véltetőleg afölötti sérelmében is, hogy a 859/2003/EK rendeletet némi- leg a „feje fölött”, csak konzultációt követően fogadta el a Tanács) nem támogatta az Európai Bizottság előterjesztését. A rendelet-tervezethez fűzött 3. számú módosítási indítványában kérte, hogy a rendelet személyi hatálya ne általában a „személyekre”, hanem – a jelenleg hatályos verzióban is érvényesülő megoldás szerint – *csak a tagállami állampolgárookra* terjedjen ki.²⁷ Az Európai Bizottság politikai alkuként elfogadta az Európai Parlament indítványát, azzal, hogy a 859/2003/EK rendelet úgyszólván kiterjeszti a jogosultak körét a harmadik állampolgárookra is, tehát el tud tekinteni attól, hogy az új rendelet „személyeket” tartalmazzon. Így a harmadik államok állampolgárai nem kerültek be *expressis verbis* az új rendelet szövegébe (azaz ki lettek onnan zárva, annak ellenére, hogy egy másik rendelet már jogosulttá tette őket).

Ne higgyük azonban, hogy így is ugyanaz a helyzet, mint ha maradt volna a „személyek” szöveg, és csak egyszerű technikai kérdésről van szó. Épp ellenkezőleg: ennek a nagyon finom tárgyalási procedúrának kardinális üzenete van. A 859/2003/EK rendelet ui. jogszerű lakóhelyhez is köti a rendelet hatálya alá tartozás lehetőségét, s nem csupán a többi feltétel (pl. munkavállalással megszerzett biztosított státus) meglétéhez! Ez pedig adott esetben oda vezet, hogy egy jogszerűen a tagállam területén tartózkodó, de ott lakóhellyel mégsem rendelkező harmadik állam állampolgára nem kapja meg ugyanazokat a jogokat, mint egy tagállami állampolgár, akivel szemben nem szabható semmilyen lakóhelyi kitétel. *A Közösség tehát csak úgy tudott politikai megegyezést kialakítani a harmadik államok állampolgárainak jogairól, hogy azokat tartózkodási kitételhez lehessen kötni, amely a jogok nyújtásának időbeli halasztását fogja eredményezni a gyakorlatban.* Elvileg ezért az Európai Parlament a „felelős”, de a gyakorlatban a korlátozással leginkább a Tanács ért egyet, ahol a tagállami szakértők sosem engedtek volna át egy olyan javaslatot, amely a harmadik államok állampolgárainak is tartózkodási kitétel nélkül biztosít jogokat. Az Európai Bizottság pedig – noha pontosan látja a helyzet gyakorlati következményét – arra hivatkozva engedi át az Európai Parlament indítványát, hogy a Tanács már rendelkezett az ügyről, ezért végül is támogatni tudja ezt a „szövegjavaslatot”. Mindezt azért tartottam szükségesnek bemutatni, hogy világossá váljon: noha a tagállamok (az egyre

²⁷ COM(2003)0596, 2.1.2. pont.

fokozódó nyomás hatására is) hajlandóak voltak bizonyos mértékben „beengedni” a jogosultak körébe a harmadik államok állampolgárait, ezt csak annyiban tették meg, amennyiben még a kontrolljuk alatt tudják tartani a jogosult személyek körét („a jogszerűen lakóhellyel rendelkezés” formula kitöltésével). A Közösség szervei pedig nagyon finoman megosztották egymás között a politikai felelősséget: csináltunk is valamit, meg nem is. A kérdés intézése nagyon szépen érzékelteti, hogyan lehet olyan alkut kötni, amelyben minden jogalkotási szereplő sikeresnek érezheti magát, kivéve azokat, akikről a szabályozás szól: a harmadik államok állampolgárait.

Tárgyi hatályosság

A tárgyi hatályosság terén az eredeti javaslat megpróbálta a jelenlegi tárgyi hatályt bővíteni, éspedig négy ponton:

- a nyugdíj előtti ellátásoknak a felsorolásba való felvételével,
- a felsorolás taxatív jellegének megszüntetésével a „különösen az alábbi rendszerek” kezdet beiktatásával,
- a rendelet hatálya alá nem tartozó ellátások körének kizárólag a szociális segélyekre való korlátozásával,
- illetve annak kimondásával, hogy a rendelet hatálya nemcsak az általános szociális biztonsági rendszerekre, hanem a különleges szociális biztonsági rendszerekre is vonatkozik (nemcsak a rendeletben felsorolt ágazatok tekintetében).

Az Európai Parlament két fontos változtatást javasolt. Egyrészt az anyasági támogatásnak az apasági támogatással való kiegészítését (4. módosítási javaslat), illetve a taxatív felsorolás visszaállítását.²⁸ Az Európai Bizottság mindkettőt elfogadta. Ezenkívül a tanácsi munkacsoportokban zajló munka következtében finomodott annak kimondása, hogy a rendelet a különleges szociális biztonsági rendszerekre is alkalmazandó lenne, mégpedig annyiban, hogy kimondták: ez csak a XI. mellékletben meghatározottak fényében érvényes (azaz csak akkor, ha a tagállamok a XI. mellékletben nem rendelkeznek másként). Továbbá megmaradt a kivételek körében is az egészségügyi segély, és a háború és annak következményei miatt áldozattá váltak számára nyújtott ellátások rendszere. Így a rendelet-tervezet tárgyai hatálya az új rendeletben az alábbiak szerint alakul:

„(1) E rendelet alkalmazandó a következő szociális biztonsági ágazatokat érintő valamennyi jogszabályra:

- a) betegségi ellátások,*
- b) anyasági és ezzel egyenértékű apasági ellátások,*
- c) rokkantsági ellátások,*
- d) öregségi ellátások,*
- e) túlélő hozzátartozói ellátások,*

²⁸ Ibid, 2.1.2. és 2.2.1. pontok.

TANULMÁNYOK

- f) munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedéssel kapcsolatos ellátások,
- g) haláleseti juttatások,
- h) munkanélküli ellátások,
- i) nyugdíj előtti ellátások,
- j) családi ellátások.

(2) Kivéve, ha a XI. melléklet másként rendelkezik, e rendelet alkalmazandó az akár járulékalapú vagy nem járulékalapú, általános és különös szociális biztonsági rendszerekre, és a munkáltatók vagy hajótulajdonosok kötelezettségeire vonatkozó rendszerekre.

(3) E rendelet a 70. cikkben szabályozott különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra is alkalmazandó.

(5) E rendelet nem alkalmazandó a szociális és egészségügyi segélyekre, és a háború és annak következményei miatt áldozattá váltak számára nyújtott ellátásokra".

Az új rendelet tehát, az ambiciózus kísérletek ellenére, nem sokban különbözik a jelenleg hatályos rendelettől. Egyrészt a 3. cikkben megtörtént az apasági ellátások bevonása az anyasági ellátások mellé, másrészt beiktatták új kategóriaként a nyugdíj előtti ellátások körét. A nyugdíj előtti ellátásokat az értelmező rendelkezések (x) pontja magyarázza meg, eszerint ilyennek minősül „minden pénzbeli ellátás, amely nem munkanélküli vagy öregségi ellátás, amelyet egy meghatározott életkortól nyújtanak olyan munkavállalók részre, akik csökkentették, megszüntették vagy felfüggesztették pénzkereső tevékenységüket, addig az életkorig, amelyben már öregségi vagy keredvezményes nyugdíjra jogosultak; amely ellátás igénybevétele nem függ attól, hogy az érintett személy rendelkezésre álljon az illetékes állam munkaiügyi szerveinél”. A keredvezményes nyugdíjak és nyugdíj előtti munkanélküli ellátások tehát nem tartoznak a nyugdíj előtti ellátások körébe.

Az új rendelet továbbá abban tér el a jelenleg hatályos rendelettől, hogy a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások meghatározására nem ebben a cikkben, hanem egy külön cikkben (és egyben külön fejezetben), a 70. cikkben kerül sor. A különleges, nem járulékalapú ellátások újrafogalmazását több tényező is szükségessé tette. Egyrészt a – már a bevezetésben említett – nagy jelentőségű bírósági esetjog, amely a megfogalmazás pontosítását követelte. Másrészt az a tény is, hogy a tagállamokban is elég nagy bizonytalanság uralkodott a fogalom pontos tartalmát illetően.²⁹ Az alábbi megfogalmazás jött létre:

²⁹ Lásd bővebben: Yves Jorens-Berndt Schulte, The Implementation of Regulation 1408/71 in the Member States of the European Union, EJSS (2001) 3:237–256. o.

„IX. fejezet
Különleges, nem járulékalapú pénzbeni ellátások
70. cikk
Általános rendelkezések

(1) Ezt a cikket azon különleges, nem járulékalapú ellátásokra kell alkalmazni, amelyeket olyan jogszabályok szerint nyújtanak, amelyek személyi hatályuk, céljuk és/vagy a jogosultság feltételei miatt egyaránt rendelkeznek a 3. cikk (1) bekezdésében meghatározott szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellemzőivel.

(2) E cikk alkalmazása szempontjából, különleges, nem járulékalapú ellátások alatt azokat az ellátásokat kell érteni:

a) amelyek célja:

(i) kiegészítő, helyettesítő vagy kiegészítő fedezet nyújtása a 3. cikk (1) bekezdésében említett szociális biztonsági ágazati kockázatokra, és amelyek a személyek részére egy minimális szintű megélhetéshez elegendő jövedelmet biztosítanak, figyelembe véve az érintett tagállam gazdasági és szociális helyzetét; vagy

(ii) kizárólag különleges védelem nyújtása a fogyatékosokkal élők számára és

b) amelyek finanszírozása kizárólag a közköltségekre szánt adóbevételekből történik, és a támogatások nyújtása és kiszámítása nem függ a jogosult bármilyen hozzájárulásától. A járulékalapú ellátásokat kiegészítő ilyen ellátások azonban nem tekinthetők ezen okból járulékalapúnak és

c) amelyek szerepelnek a X. mellékletben.

(3) A 7. cikk és e cím más fejezeteit nem kell alkalmazni az e cikk (2) bekezdésében meghatározott ellátásokra.

(4) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyek a (2) bekezdésben szereplő ellátásokat kizárólag annak a tagállamnak a területén és jogszabályai alapján vehetik igénybe, amelyben tartózkodnak. Ezeket az ellátásokat a tartózkodás helye szerinti intézmény nyújtja a saját költségére.”

A tagállamoknak tehát sikerült megegyezniük a különleges, nem járulékalapú ellátásokra vonatkozó cikk szövegében, amelyben a jelenlegihez képest terjedelmesebb szöveg található. Egyrészt bekerült egy magyarázó bekezdés az ellátások jellegzetességeiről (70(1) cikk), másrészt konkrét utalást tettek arra, hogy ezekre az ellátásokra a többi fejezet rendelkezéseit nem lehet alkalmazni (70(3) cikk). A jogalkotás szempontjából komoly változás következett be a fogyatékosok különleges védelmét biztosító 70(2)(ii) pontban, a „kizárólag” szó beiktatásával. Ez az új pont ui. azt erősíti meg, hogy a fogyatékos személyek szociális védelmét általában biztosító ellátások nem tartozhatnak e fejezet hatálya alá, hanem ezeknek a rokkantsági vagy az egészségügyi fejezet alatt, az exportálható ellátások között kell helyet kapniuk. Ezen a kérdésen óriási vita folyik a Közösségben; különösen a *Molenaar*- és a *Jauch*- esetek fényében, amelyben

nemsokára Magyarország is részt vehet, hiszen a vita nem fog lezárulni a csatlakozás előtt.³⁰

Betegségi és anyasági ellátások

Elsőként azt kell felidézni, amit az új rendelet 3(1)(b) cikke állapít meg, és amit az Európai Parlament is kért 4. módosítási indítványában, miszerint a betegségi és anyasági ellátások rész címe „betegségi, anyasági és ezzel egyenértékű apasági ellátások”-ra változott. Eszerint egyenlő bánásmód illeti meg az apáknak járó ellátásokat is, immáron *expressis verbis* megfogalmazásban. A betegségi, anyasági és ezzel egyenértékű apasági ellátások (a továbbiakban: betegségi ellátások) az új rendelet III. címének 1. fejezetét alkotják.

A fejezet felépítése

A jelenleg hatályos rendeletnek viszonylag hosszú részét képezik a betegségi ellátásokra vonatkozó szabályok. A jelenlegi betegségi fejezet nyolc részre oszlik, s külön foglalkozik az általános összeszámitási szabályokkal, a munkavállalókkal és önálló vállalkozókkal, a munkanélküliekkel, a nyugdíjgyenlőkkel, a nyugdíjasokkal, a tanulási céllal a tagállamban tartózkodókkal (valamint a felsorolt csoportokba tartozók családtagjaival), a vegyes rendelkezésekkel és az intézmények közötti megterítéssel.³¹ Ehhez képest az új rendelet lényegesen kevesebb szabályt tartalmaz; mindössze három részben kezeli a kérdéskört (biztosított személyek, nyugdíjasok és vegyes rendelkezések). A részek csökkenése mögött érdemi kiiktatásokat találunk. Egyrészt teljesen eltűnt a szabályozásból az általános összeszámitási szabály (amely az új rendelet általános szabályai között foglal helyet), illetve a tanulási céllal egy másik tagállamban tartózkodók és a munkanélküliek, valamint családtagjaik helyzetének szabályozása. A két személyi csoport „eltűnése” a fejezetből szintén azzal magyarázható, hogy az általános kérdésekkel foglalkozó I-II. fejezetek szabályai rendezik a jogi tényállást. A betegségi fejezet első része ui. a „biztosított” személyekkel foglalkozik, akiket az 1(c) cikk kifejezetten betegségi szempontból meghatároz: „minden olyan személy biztosítottnak minősül a III. Cím 1. és 3. fejezete szempontjából, aki a II. Cím szerint meghatározott, joghatósággal rendelkező tagállam joga feltevéleit teljesítve jogosult az ellátásokra”. Eszerint azon, gazdaságilag inaktív diákok jogait, akik egy tagállam joghatósága alá tartoznak, a Rendelet személyi hatálya alá tartozóként, a betegségi ellátások szempontjából a biztosított kategóriában szabályozzák. A munkanélküliek szintén ebbe a szabályba tartoznak, illetve amennyiben a munkanélküliségre vonatkozó szabályok alapján a tartózkodás helye szerinti állam lesz az il-

30 C-160/96 Molenaar (1998) ECR I-843., C-215/99 Jauch-eset (2001) ECR I-1901.

31 Frans Pennings, Frans, Introduction to European Social Security Law, Kluwer Law International, The Hague, 1998.

letékes, akkor a Rendelet 11(3)(c) pontja szerint a tartózkodási hely szerinti állam válik felelőssé a betegségi ellátásokért. Az általános szabályok miatt tehát felesleges külön rendelkezni erről a két csoportról, melyek tagjai viszont – a jelenleg hatályos rendelet szerinti jogi tartalommal – jogosultak a betegségi ellátásokra. A fejezet felépítésével kapcsolatban érdemes megjegyezni azt az alapvető szabályt, amely mind a jelenleg hatályos rendeletben, mind az új rendeletben megtalálható (jelenlegi 34(2) cikk, új rendelet szerinti 31. cikk). Eszerint a rendelet betegségi ellátási szabályainak a nyugdíjasokra vonatkozó rendelkezései csak akkor alkalmazandóak, ha az érintett személy nem folytat gazdasági tevékenységet. Utóbbi esetben ui. a biztosítottakra vonatkozó szabályok kapnak elsőbbséget.

A fejezet részletszabályai

Az új rendelet betegségi ellátásokra vonatkozó különleges rendelkezései alapvetően követik a jelenleg hatályos szabályok szellemiségét. Ennek alapja, hogy az állampolgárságától eltérő tagállamban munkát vállaló uniós polgár és családtagja a foglalkoztatás helye szerinti államban jogosult betegségi ellátásokat igénybe venni. Az alapeset az, amikor mind a munkavállaló, mind a családtagja a foglalkoztatás helye szerinti államban él, és ott részesül mind természetbeni, mind pénzbeli ellátásban. A szabályok akkor válnak bonyolultabbakká, amikor a munkavállaló és családtagja a munkavállalástól eltérő tagállamban rendelkezik lakóhellyel. Ezen a területen különbséget láthatunk körvonalazódni a régi és az új rendelet között. Az új rendelet abban hoz újat, hogy megpróbálja egységesíteni a különböző státusú munkavállalókra (így a munkahelytől eltérő tagállamban élő, de határmentinek nem minősülő, a továbbiakban „normál”, illetve a határmenti munkavállalókra) vonatkozó szabályokat; illetve megpróbálja a nyugdíjasok jogosultságainak körét is bővíteni. A kérdéskört a jelenlegi és az új rendelet rendelkezéseinek összehasonlításával az alábbi részletszabályok alapján vizsgáljuk:

- a betegségi ellátások igénybevétele a munkavállalástól eltérő (joghatósággal rendelkező tagállamon kívüli), lakóhely szerinti tagállamban; ezen belül a határmenti munkavállalókra vonatkozó speciális szabályok;
- ideiglenes tartózkodás alatt igénybe vehető ellátások;
- a nyugdíjasokra vonatkozó szabályok.

A szabályok elemzésénél utalunk a mellékletek rendszerére is; jelezzük, mely mellékletek kerültek az eddig érvényes mellékletek helyébe.

A MUNKAVÁLLALÁS HELYÉTŐL ELTÉRŐ LAKÓHELY ESETÉN ÉRVÉNYES SZABÁLYOK

A *jelenleg hatályos rendelet* különbözőképpen szabályozza, ha valaki egy másik tagállamban dolgozik, mint ahol él, de nem határmenti munkavállaló („normál” munkavállaló). Ugyanígy külön szabályozzák a határmenti munkavállalók helyzetét, amennyiben lakóhelyük a munkavállalástól eltérő tagállamban van. A „normál” munkavállalók (és csa-

ládtagjaik) lakóhelyükön vehetik igénybe a természetbeni ellátásokat, a munkavállalás helye szerinti illetékes tagállam költségére, míg a pénzbeli ellátásokat az illetékes teherviselőtől kapják meg (vagy közvetlenül, vagy a tartózkodás helye szerinti intézménnyel megkötött egyezmény alapján), a rendelet 19. cikke szerint. Továbbá egy kiegészítő szabály szerint, amennyiben az inaktív családtag a lakóhelyén pusztán tartózkodási alapon részesül ellátásokban, a munkavállalóra illetékes teherviselő ezeket a költségeket is megtéríti (a rendelet 19(2) cikke). Amennyiben a „normál” munkavállalók (és családtagjaik) mégis ideiglenesen a munkavállalás helye szerinti tagállamban tartózkodnak, betegségi ellátásokat ott is igénybe vehetnek, akkor is, ha korábban a lakóhely intézményétől már részesültek ellátásban (a rendelet 21(1) cikke). A családtagokra itt is vonatkozik egy kiegészítő szabály: amennyiben a családtagok a munkavállaló lakóhelyétől eltérő tagállamban élnek, a családtag betegségi ellátásait az ideiglenes tartózkodás helye szerinti tagállam intézménye a lakóhely szerinti intézmény nevében nyújtja (a rendelet 21(2) cikke szerint).

A határmenti munkavállalókra a „normál” munkavállalóktól különböző szabályrendszer vonatkozik. Egyrészt a határmenti munkavállaló ugyan választhat, hogy a munkavállalás helye szerinti illetékes teherviselő költségére a munkavállalás vagy a lakóhely intézményétől vesze igénybe természetbeni ellátást, viszont amennyiben az utóbbi mellett dönt, akkor nem jogosult ellátásra olyankor, amikor a munkavállalás helye szerinti tagállamban (ideiglenesen) tartózkodik (kivételet képeznek a sürgősségi ellátások). A választás után tehát csak a lakóhelyén kezelheteti magát (a rendelet 21(3) cikke szerint). A családtagokra eltérő szabályok vonatkoznak. Elvileg a családtagok is választhatják a munkavállalás helye szerinti tagállamot, de csak akkor, ha az érintett tagállamok között létezik megállapodás. Ha tehát nincsen megegyezés, akkor a határmenti munkavállalók családtagjait csak a lakóhely intézménye láthatja el, értelemszerűen a munkavállalás helye szerint illetékes teherviselő költségére.

Az új rendelet az egész kérdést egyszerűbben kezeli. A 17. cikk szerint minden olyan biztosított személy (beleértve a „normál” és a határmenti munkavállalót) és családtagja, akinek lakóhelye a foglalkoztatástól eltérő tagállamban van, a lakóhely szerinti intézménytől veheti igénybe a természetbeni ellátásokat. A 18(1) cikk szerint azonban lehetőség van arra, hogy a természetbeni ellátásokat a munkavállalás helyén való ideiglenes tartózkodás esetén a munkavállalás szerinti illetékes intézménytől kérjék, akár a „normál”, akár a határmenti munkavállalók. Ezen a ponton tehát az új rendelet eltér a jelenleg hatályos rendeletről. *Egyrészt a határmenti munkavállaló számára is előírja a betegségi ellátásoknak a lakóhely intézményétől való igénybevétele, másrészt viszont lehetővé teszi a határmenti munkavállalók számára is, hogy a betegségi ellátásokat a munkavállalás helye szerinti tagállamban vegyék igénybe.* Az új rendelet a családtagok vonatkozásában is megpróbál egységesítésre törekedni. A családtagoknak is biztosítja a munkavállalók számára fennálló lehetőséget, hogy a munkavállalás helye szerinti tagállamban való ideiglenes tartózkodásuk alatt az ottani illetékes teherviselőtől betegségi ellátásokat vehessenek igénybe (a rendelet 18(1) cikke). A teljes egységesítés azonban nem sikerült, mert a tagállamok a határmenti munkavállalók családtagjaira vonatkozóan csak akkor bizto-

sítják a természetbeni ellátások munkavállalás helye szerinti tagállamban való igénybevételének lehetőségét, ha a III. mellékletben az érintett tagállam nincs felsorolva. Egyelőre hét tagállam található a mellékletben, tehát az ő szempontjukból a rendelet nem valósított meg egységes szabályozást.³² A III. mellékletben nem található tagállamok viszont megadják a lehetőséget a határmenti munkavállalóknak, hogy az illetékes tagállamban is igénybe vehetik a természetbeni ellátásokat.

IDEIGLENES TARTÓZKODÁS ALATT IGÉNYBE VEHETŐ ELLÁTÁSOK

A *jelenleg hatályos rendelet* 22. cikkében található szabályok szerint a munkavállaló és családtagjai egy, az illetékes államtól eltérő tagállamban két-fajta ellátást vehetnek igénybe. Egyrészt olyan ellátásokat, amelyeket az érintett állapota azonnal szükségessé tesz (*necessitates immediate benefits*), azaz sürgősségi ellátásokat, illetve előzetes engedélyhez kötött ellátásokat. A 22. cikk mind az Igazgatási Bizottság, mind az Európai Bíróság kedvenc céltáblája volt az elmúlt évtizedekben. Ennek során egyrészt kialakult egyfajta megegyezés az azonnali ellátásokról, amelyek körét a tagállamok maguk határozhatják meg, és amelybe a vitatható ellátások közül a dialízis, az oxigénterápia, illetve a szüléssel kapcsolatos ellátások beletartoznak. Másrészt az engedélyezésre vonatkozóan is kialakult egy meglehetősen szigorú elvrendszer. Eszerint engedélyezni kell, hogy valaki más tagállamban vegyen igénybe ellátást, ha

- az adott ellátás szerepel a jogszabályokban meghatározott ellátások között abban a tagállamban, ahol az érintett lakott,
- ha nem részesülhet ilyen ellátásban az adott ellátásban való részesüléshez általában szükséges időn belül, jelenlegi egészségi állapotának és a betegség valószínű lefolyásának figyelembevételével,
- az utazás nem befolyásolja károsan az érintett személy egészségi állapotát vagy az egészségügyi ellátás igénybevételét.

A tartózkodás helye szerinti intézmény mind a sürgősségi ellátásokat, mind az engedélyezett ellátásokat a saját jogszabályaival összhangban nyújtja, költségeit pedig az illetékes teherviselő állja, éspedig a teljes költségek erejéig (a rendelet 36(1) cikke szerint). Kiegészítő szabályt tartalmaz a rendelet 22(3) cikke azon családtagok vonatkozásában, akik nem abban a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, mint a munkavállaló. Az ő betegségi ellátásaikat a lakóhely szerint illetékes tagállam nevében nyújtja az ellátás igénybevételének helye szerinti intézmény.

Az új rendelet átveszi a jelenleg hatályos rendelet vázát. Az engedélyhez kötött ellátások tekintetében ugyanazt a szabályrendszert alkalmazza, mint a jelenleg hatályos rendelet, igaz, sokkal rövidebben megfogalmazva (a 20. cikkben). Megtartja az azokra a családtagokra vonatkozó kiegészítő szabályt is, akik nem abban a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, mint a munkavállaló, igaz, csak akkor, ha az adott tagállam az általán-költségek alapján intézett megtérítést választotta. Ebben az esetben tehát az ellátásokat a lakóhely szerint illetékes tagállam nevében

³² Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Írország, Spanyolország, Svédország.

nyújtja az ellátás igénybevételének helye szerinti intézmény, és pedig a lakóhely intézményének költségére (a rendelet 20(4) cikke szerint). Az engedélyhez kötött ellátások tekintetében tehát az új rendelet annyiban hozott változást, hogy azon családtagok esetében, akik nem laknak együtt a munkavállalóval, a tagállam dönthet a tételes költségelszámolás mellett.³³ Érdeemes azonban megemlítenünk néhány összefüggést, amely az Európai Bíróság ítéleteiből és a Közösség egy másik irányelv-tervezetéből következik, és amelyek nagyban érintik a kérdéskört.

Az Európai Bíróság az engedélyezés jogszerűségét, vagyis az európai közösségi joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a *Smits & Peerbooms* és *Vanbraekel* esetekben, illetve a *Müller-Fauré & van Riet* esetben.³⁴ Azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy fenntartható-e az a rendszer, amely egy más tagállamban igénybe vett nem kórházi (*non-hospital care*) ellátáshoz, illetve kórházi kezeléshez (*hospital care*) az illetékes teherviselő engedélyének feltételét írja elő. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy az orvosi tevékenység a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságát előíró cikkének hatálya alá tartozik. Az előzetes engedélyezés intézménye pedig – tekintettel arra, hogy előbb a szerződéssel rendelkező (saját) ellátók ellátási kötelezettsége merül fel – korlátozza a szerződéssel nem rendelkező (általában más tagállambéli) ellátók szolgáltatásnyújtás-szabadságát. Az engedélyezés tehát ellentétes az európai közösségi joggal, és csak abban az esetben tartható fenn, ha azt objektív, arányos indokok támasztják alá. Ezt követően az Európai Bíróság kimondta, hogy az engedélyezés lehetősége szempontjából különbséget kell tenni a kórházi és a nem kórházi kezelés között. Hangsúlyozta, hogy az egészségügyi szolgáltatások tervezhetősége, a rendszer finansziális stabilitásának fenntartása olyan alapvető érdek, amelyet el kell fogadni a kórházi kezelések vonatkozásában, ott tehát nem zárható ki, hogy a tagállamok előzetes engedélyeztetési gyakorlatot kövessenek a más tagállamban igénybe vehető ellátások vonatkozásában. Az Európai Bíróság hangsúlyozta azonban, hogy az egészségügy kiszámítható, előzetes költségtervvel működő, magas színvonalú ellátási rendszerének fenntartása mellett is csak akkor lehet engedélyhez kötni az ellátás más tagállamban való igénybevételét, ha az engedély megadásának központi eleme az egyén helyzetének szükségességére alapozott vizsgálat, amelynek megfogalmazása objektív, nem diszkriminatív kritériumokon nyugszik, és ha az engedély megadásának elutasítása ellen jogorvoslattal lehet élni. Kimondta továbbá, hogy az engedélyezett kórházi költségnél a tagállamnak a teljes költséget kell megtérítenie. A nem kórházi kezelésekre vonatkozóan az Európai Bíróság mind a *Smits & Peerbooms*, mind a *Müller-Fauré & van Riet* esetben kimondta, hogy azok a minőségi és finansziális indokok, amelyek elfogadhatóak voltak a kórházi kezelés esetében, nem alkalmazandóak a nem kórházi kezelésre. Az utóbbi ui. jobban kötődik egy meghatározott régióhoz, konkrétan a beteg és az orvosa közti bizalmi viszonyhoz, emellett a betegek nem rendelkeznek ismeretekkel a más tagállami ellátásokról, ezért a nem kórházi

³³ Ennek a költségek terén van jelentősége.

³⁴ C-157/99 *Smits and Peerbooms*-eset (2001) ECR I-5473., C-368/98 *Vanbraekel*-eset (2001) ECR I-5363, C-385/99 V. G. *Müller-Fauré* és *van Riet* eset, 2003.05.13.

kezelésekkel kapcsolatos költségek várhatóan nem fognak nagy hatást gyakorolni a tagállami egészségügyi rendszer fenntarthatóságára. Ezért az Európai Bíróság kimondta: nincs olyan indok, amely alapján a tagállamok előzetes engedélyt követelhetnének meg a nem kórházi kezelések más tagállami szolgáltatásnyújtóktól való igénybevételének esetére, az előzetes engedély fenntartása tehát nem összeegyeztethető az európai közösségi joggal. A nem kórházi kezelések vonatkozásában a térítést a belső költségek szintjén kell megadni. Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint tehát a kórházi kezelések vonatkozásában jogszerű a jelenlegi rendelet 22. cikkében, illetve az új rendelet 20. cikkében előírt engedélyezés, míg a nem kórházi kezelések vonatkozásában az engedélyhez kötöttséget nem lehet alkalmazni. Ez a precíz megkülönböztetés nem jelenik meg az új rendeletben, annak ellenére, hogy a kérdéses jogesetek megelőzték a rendelet-tervezet benyújtásának időpontját, a szakirodalom is kifogásolta a hiányt, és az Európai Parlament is felvetette a jogesetek alkalmazásának kérdését az 53. számú módosítási indítványában.³⁵ Az alapvetően a szolgáltatásnyújtás szabadságán alapuló érvelés (és az engedélyhez kötöttség ellátás-típus szerinti megengedhetősége) tehát nem vert gyökeret a szociális biztonsági rendeletben. Az Európai Parlament indítványával egyetértő Bizottság azonban ragaszkodhat ahhoz, hogy másodlagos jogszabályi szinten is érvényt szerezzen a jogeseteknek, ezért azok tanulságát beépítette egy másik irányelv-tervezetbe, mégpedig az ún. általános szolgáltatási irányelvbe.³⁶ Az érintett irányelv-tervezetben az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó 23. cikk a fenti megállapítást tartalmazza. Jelenleg folyik a tervezet közösségi szintű tárgyalása. S bár a tervezet teljes összhangban van az európai közösségi joggal, a tagállamok ellenérdekeltek abban, hogy ez a jogosultság ennyire nyíltan megjelenjen a jogszabályban (ezt tükrözi a kérdésnek az új rendeletből való kimaradása is), ezért a tervezet jövőjét nehéz előrejelezni (a kérdéses 23. cikket a melléklet tartalmazza). Bármilyen is legyen az irányelv-tervezet sorsa, a tagállamoknak irányelvvel vagy anélkül, de alkalmazniuk kell a jogesetek jogi konklúzióját.

Az engedélyhez kötött ellátások mellett az ideiglenes tartózkodás alatt igénybe vehető ellátások másik nagy csoportját az azonnali beavatkozást igénylő esetek alkotják. Ezen a területen az új rendelet 19. cikke némiképpen más megfogalmazást használ, mint a jelenleg hatályos rendelet. Kimondja, hogy a biztosítottak és családtagjaik azokra a természetbeni ellátásokra lesznek jogosultak a tartózkodás helye szerinti tagállamban, amelyek „*orvosi szempontból szükségesek a tartózkodásuk alatt*”. Az új rendelet tehát elmozdul a jelenlegi rendelet álláspontjától, mely szerint az ellátás költségeinek megtérítését az azonnali beavatkozást igénylő, szükséges ellátásokra kell korlátozni; és a megtérítést a „szükséges” ellátások körére írja elő. Nyilvánvaló, hogy a „szükséges” ellátások köre szélesebb, mint az „azonnal szükséges” ellátásoké, tehát ebben a körben az új rendelet az E111-es formanyomtatvánnyal igénybe vehető ellátások körét egyértelműen kiterjeszti.

35 Prof. Eberhardt Eichenhofer, How to Simplify the Co-ordination of Social Security, European Journal of Social Security, (2000) 3:231–240. o.

36 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, COM(2004)2 végleges.

TANULMÁNYOK

Hogy pontosan milyen ellátásokra, azt nem lehet tudni. Ennek érdekében a 19(2) cikk kimondja, hogy az Igazgatási Bizottságnak kell foglalkoznia a kérdéssel, és kell meghatároznia azoknak az ellátásoknak a körét, amelyek nem tartoznak a „szükséges” ellátások körébe, azaz amelyekhez mégiscsak kell előzetes megegyezés (*prior agreement*) gyakorlati okokból az érintett és az ellátást nyújtó intézmény között.

Az új rendelet tehát nem érinti az engedélyezésre vonatkozó jelenlegi szabályokat, viszont kiterjesztést irányoz elő az alapvetően sürgősségi körbe tartozó ellátások terén.

A NYUGDÍJIGÉNYLŐKRE ÉS NYUGDÍJASOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

A *jelenleg hatályos rendelet* két csoportra osztva szabályozza a betegségi ellátások igénybevételét, megkülönböztetve a nyugdíjigénylőkre, illetve a nyugdíjasokra (és minden esetben a családtagjaikra) vonatkozó szabályokat. A rendeleti szabályozás lényege a nyugdíjigénylőkre vonatkozóan az, hogy fő szabályként az a tagállam nyújtja az ellátásokat, ahol a személy utoljára biztosított volt. Amennyiben ebben a tagállamban nem járnak neki természetbeni ellátások, akkor is kaphat ellátásokat a tartózkodás helyének intézményétől, amennyiben teljesülnek az alábbi feltételek:

- jogosultak ellátásra a tartózkodás helye szerinti intézménytől,
- jogosultak lennének ellátásra egy másik tagállam intézményétől, ha annak a területén élnének (a rendelet 26(1) cikke szerint).

A rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy a személy tartózkodás helye szerinti tagállam hozzájárulást fizetessen a nyugdíjigénylővel, a természetbeni ellátások igénybevételének feltételeként. A nyugdíjigénylőnek nyújtott ellátások költségeit az a tagállam fogja megtéríteni, amely ilyen hozzájárulásokat szed, illetve ennek hiányában az a tagállam, amely a nyugdíjas betegségi ellátásai költségének megtérítésére a nyugdíj megállapítását követően illetékes lesz (a rendelet 26(3) cikke szerint).

A nyugdíjasok a betegségi ellátásokat fő szabályként attól a tagállamtól kapják, ahol lakóhellyel rendelkeznek, ha attól a tagállamtól is részesülnek nyugdíjban; úgy, mintha az érintett nyugdíjas nyugdíját kizárólag a tartózkodási hely jogszabályai szerint folyósítanák (a rendelet 27. cikke alapján). Amennyiben a tartózkodás helyétől a nyugdíjas nem kap nyugdíjat, a természetbeni ellátásokat akkor is a tartózkodási hely intézményei nyújtják, de egy másik tagállam költségére (a rendelet 28. cikke szerint). Ez pedig az a tagállam, ahol:

- egyedül nyugdíjban részesül (tehát csak egy tagállamtól kap nyugdíjat, de nem abban a tagállamban él),
- több tagállamtól igénybe vett nyugdíj esetében az a tagállam, amelyiknél a legtovább volt biztosított,
- ha ennek alapján sem állapítható meg illetékesség, az a tagállam, ahol utoljára biztosított volt (a rendelet 28(2) cikke).

A nyugdíjas a pénzbeli ellátásokat az illetékes teherviselőtől kapja, közvetlenül, vagy a tartózkodás helye szerinti intézménnyel kötött megállapodás alapján az utóbbi intézménytől (a rendelet 28(1)(b) cikke). Ki-

egészítő szabályként a rendelet rendelkezik arról (28a cikkében), hogy az a tartózkodási hely szerinti, tagállami intézmény, amely anélkül biztosít természetbeni ellátásokat a nyugdíjasoknak, hogy előzetes biztosítási feltételt követelne meg (és nem fizet nyugdíjat), az ellátások megtérítésére tarthat igényt a 28(2) cikk szerinti illetékes teherviselőtől. A megtérítésre vonatkozóan azonban kimondja, hogy az illetékes intézményt csak annyiban terheli a megtérítés kötelezettsége, amennyiben az érintett nyugdíjas betegségi ellátásra lett volna jogosult az illetékes teherviselő által alkalmazott jogszabályok szerint, ha az illetékes teherviselő tagállamában rendelkezne lakóhellyel.

Amennyiben a nyugdíjas családtagja más tagállamban él, mint a nyugdíjas személy, akkor a tartózkodási helye szerinti intézménytől veheti igénybe a természetbeni ellátásokat, amelyeket a nyugdíjasra illetékes teherviselő térít meg, és a pénzbeli ellátásokat is ő folyósítja (a rendelet 29(1) cikke szerint).

A rendelet továbbá tartalmaz szabályokat arra nézve, hogy amennyiben a nyugdíjas a lakóhelyétől eltérő tagállamban az ideiglenes tartózkodás alatt venne igénybe természetbeni ellátásokat, akkor azokat mely intézménynek kell megtérítenie. A rendelet 31. cikke szerint a megtérítésért ebben az esetben a lakóhely intézménye felelős. A pénzbeli ellátások fizetéséért azonban továbbra is az általában illetékes teherviselő felel.

AZ ÚJ RENDELET NYUGDÍJASOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYAI

Sokáig szó volt arról, hogy a jelenleg hatályos rendelet szerinti egyenlőtlen teherviselést – amely döntően a nyugdíjat fizető tartózkodási helyet terhelte – módosítani kell. A módosításra azonban az új rendelettel sem került sor. *Az új rendelet ui. a jelenleg hatályos rendelettel nagyban megegyező szabályokat tartalmaz, mind a nyugdíjigénylőkre, mind a nyugdíjasokra (illetve ezek családtagjaira) vonatkozóan.* Az új rendelet 22. cikke szerint a nyugdíjigénylő elsősorban az utoljára illetékes tagállam ellátási kötelezettsége alá tartozik, ha pedig megszűnik ezen tagállam ellátási kötelezettsége, a tartózkodás helye szerinti állam fogja megelőlegezni az ellátási költségeket, amelyeket az az intézmény fog megtéríteni, amely a nyugdíjassal kapcsolatban illetékessé válik. A 23. cikk szerint ez elsősorban a személy tartózkodás helye szerinti intézmény, ha a nyugdíjas ott nyugdíjat kap. Amennyiben nem részesül nyugdíjban, a jelenlegi séma szerint (jelenlegi rendelet 28(2) cikke) a 24. cikk határozza meg az illetékes tagállamot és teherviselőt. A biztosításhoz nem kötött tartózkodási hely szerinti ellátásokra vonatkozó, kiegészítő szabályt is alkalmazták (az új rendelet 25. cikke implementálja a jelenlegi rendelet 28a cikkét). Az új rendelet annyiban egészíti ki a 25. cikk szabályait, hogy 30(2) cikkében kimondja: ha a tartózkodás helye szerinti intézmény egyébként hozzájárulást szed a természetbeni ellátások biztosítása érdekében, ezt nem szedheti be a rendelet hatálya alá tartozó nyugdíjastól (mert a költségeket az illetékes teherviselő meg fogja téríteni, így aránytalan lenne a hozzájárulások fizetése). A más tagállamban élő családtagokra ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a jelenleg hatályos rendeletben (az új rendelet 26. cikke).

TANULMÁNYOK

Azok a szabályok azonban, amelyek a nyugdíjas és családtagjai által a lakóhelytől eltérő tagállamban igénybe vett ellátásokra vonatkoznak, eltérnek a jelenleg hatályos szabályoktól. Az új rendelet 27. cikke ui. kimondja, hogy ha a személy a lakóhelyétől eltérő tagállamban tartózkodik, akkor arra az esetre az új rendelet 19. cikkében megállapított szabályokat kell alkalmazni. Ezek a szabályok viszont mind a természetbeni, mind a pénzügyi ellátások megtérítéséért az illetékes teherviselőre ruházzák a felelősséget, a „szükséges” ellátások mértékéig. Ennyiben tehát különbség mutatkozik, hiszen nem a lakóhely állama, hanem az amúgy is illetékes tagállam teherviselője felelős a megtérítésért, a „szükséges” ellátások tekintetében. Igaz, a 27(5) cikk utal arra, hogy a lakóhely állama válhat illetékessé, azonban csak akkor, ha a lakóhely tagállama tételes elszámolású megtérítést választott.

A 27(2) cikk azt az esetet szabályozza, amikor a nyugdíjas és családtagja ideiglenesen abban a tagállamban tartózkodik és vesz igénybe betegségi ellátásokat, amely egyébként az illetékes tagállam. Ez ott egy új szabályozási kérdés, a jelenleg hatályos rendelet erről nem rendelkezik. Ebben az esetben a nyugdíjasra az új rendelet 18(1) cikkét kell alkalmazni (tehát jogosult lesz betegségi ellátásra az illetékes tagállamban is), igaz, csak akkor, ha a tagállam fel van tüntetve a IV. mellékletben.

Amennyiben az adott tagállam fel van tüntetve a IV. mellékletben, akkor az attól a tagállamtól nyugdíjban és betegségi ellátásokban részesülő, de más tagállamban lakóhellyel rendelkező nyugdíjasok és családtagjaik, ott is betegségi ellátásokat vehetnek igénybe, ahol ideiglenesen tartózkodnak. Jelenleg kilenc tagállam található a IV. mellékletben.³⁷

A nyugdíjasokra vonatkozó szabályok közül meg kell említeni még az új rendelet 28. cikkét, amely a nyugdíjas határmenti munkavállalókra vonatkozó, speciális szabályokat tartalmazza. A 28(1) cikk szerint a nyugdíjas határmenti munkavállaló a gazdasági tevékenység végzésének helye szerinti tagállamtól jogosult továbbra is természetbeni betegségi ellátásokra, ha ezeket például egy olyan kezelés folytatása indokolja, amely abban a tagállamban kezdődött meg.³⁸ Továbbá, amennyiben a határmenti munkavállaló nyugdíjas a nyugdíjat megelőző 5 évből legalább 2 évet határmenti munkavállalóként dolgozott, és mind a munkavállalás, mind a lakóhely tagállama fel van tüntetve az V. mellékletben, akkor betegségi ellátásokat továbbra is a munkavállalás helye szerinti tagállamban vehet igénybe. Jelenleg hét tagállam található a V. mellékletben.³⁹

KÖZÖS RENDELKEZÉSEK

A „közös rendelkezések” rész mindössze négy cikkből áll. Az egyik a már említett elsőbbségi szabály (31. cikk), a másik a megtérítésre vonatkozó rendelkezés (35. cikk). Ezek a cikkek megfelelnek a jelenlegi szabályoknak. A közös rendelkezések másik két cikke némi átgondolást igényel. A 33. cikk a jelentős természetbeni ellátásokkal foglalkozik. A ren-

³⁷ Ausztria, Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svédország.

³⁸ A betegség folyamatos vizsgálatáról, diagnosztizálásáról és kezeléséről van szó.

³⁹ Ausztria, Belgium, Franciaország, Luxemburg, Németország, Portugália, Spanyolország.

delkezés kimondja, hogy ha egy tagállam elismeri egy biztosított személy vagy családtagja protézisre, jelentős segédeszközre vagy egyéb jelentős természetbeni ellátásokra való jogosultságát, akkor is ez a tagállam köteles a jelentős természetbeni ellátást biztosítani, ha közben az érintett egy másik tagállam intézményénél biztosítottá válik. Az ilyen ellátások listáját az Igazgatási Bizottság határozata tartalmazza. A hatályos rendelet annyiban különbözik az új rendeletről, hogy ezt a jogosultságot nemcsak a biztosított személyeknek, hanem a nyugdíjasoknak is nyújtja, akikről viszont az új rendeletben nincsen szó. Ebből következik, hogy a nyugdíjasok mindig attól a tagállamtól kaphatnak jelentős természetbeni ellátást, amely velük szemben az illetékes, tehát rájuk a 33. cikket nem lehet alkalmazni. A közös rendelkezések utolsó cikkét a tartós ápolás (*long-term care benefits*) átfedésével foglalkozó 34. cikk alkotja. A cikk az osztrák ápolási díj által kiváltott problémakör kezelését célozza.⁴⁰ A cikk szerint a betegségi ellátásnak minősülő, tartós ápolást pénzbeli ellátásnak kell minősíteni, és biztosítására az illetékes tagállam kötelezendő. Ha a lakóhely tagállama is biztosít ilyen célú, de természetbeni ellátást, amelynek a megtérítésére az illetékes állam köteles, akkor az átfedést tiltó 10. cikk szabályait kell alkalmazni. Amennyiben a jogosult a természetbeni ellátást veszi igénybe, az illetékes intézmény által nyújtandó pénzbeli ellátást csökkenteni lehet a megtérítés-köteles, természetbeni ellátás költségével. Az Igazgatási Bizottság feladata, hogy határozatot hozzon az ilyen ellátásokról.

Munkánélküli ellátások

Az új rendelet a 6. fejezetében, a 61–65. cikkekben foglalkozik a munkánélküli ellátásokkal. Az új rendeletnek a régi rendelethez való viszonyáról elmondható, hogy a kérdéskör szabályozásának jelenleg érvényesülő tematikáját az új rendelet is követi, a fejezet terjedelme sem számottevően kisebb; viszont a fontos részletszabályok terén vannak különbségek. Az alábbi területeken jelezhető változás a jelenleg hatályos szabályokhoz képest:

- a munkánélküli ellátás kiszámítása;
- változás a más tagállamban történő munkakeresés maximális ideje tekintetében;
- változás a munkánélküli ellátás fizetése tekintetében azokban az esetekben, amikor a munkánélküli személy lakóhelye a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban van.

Fontos ismételt utalni arra, hogy a Végrehajtási Rendelet még nem készült el, tehát az alábbi szabályok részletei még nem ismertek.

⁴⁰ C-160/96 Molenaar-eset (1998) ECR I-843., C-215/99 Jauch-eset (2001) ECR I-1901.

A munkanélküli ellátás kiszámítása

A *jelenleg hatályos* rendelet munkanélküli ellátásokkal foglalkozó fejezetének 67(3) cikke kimondja, hogy munkanélküli ellátás esetében csak akkor lesz egy tagállam illetékes tagállam, ha ott az érintett személy biztosítási vagy foglalkoztatási időt szerzett. Ez alól kivételt jelentenek a határmenti munkavállalók, akikkel kapcsolatban a lakóhely tagállama akkor is illetékes tagállam, ha ott az érintett nem teljesített biztosítási időt. Ugyanezt a szabályt az *új rendelet* is tartalmazza, 61(2) cikkében, tehát továbbra is igaz, hogy fő szabályként csak akkor kérhet egy uniós polgár munkanélküli ellátást, ha ezt megelőzően dolgozott is abban a tagállamban. Ezenkívül az illetékessé váló tagállamot terheli az összeszámitás kötelezettsége, tehát a munkanélküli ellátás megállapításához a más tagállamokban letöltött biztosítási időt is figyelembe kell venni (a jelenleg hatályos rendelet 67(1), új rendelet 61(1) cikke szerint).

A *jelenleg hatályos* rendelet 68(1) cikke foglalkozik a munkanélküli ellátás összegének kérdésével. Kimondja, hogy az illetékes tagállam kizárólag azt a bért veszi alapul a munkanélküli ellátás kiszámításához, amit az érintett személy az illetékes tagállamban szerzett. A szabály alól azonban kivételt jelent, ha az érintett kevesebb mint négy hete dolgozik a tagállamban, mert ebben az esetben a megelőző foglalkoztatásának munkakörét kell tekintetbe venni, és az abban a munkakörben, az illetékes tagállamban szokásos átlagbért kell a munkanélküli ellátás kiszámításához alapul venni. Ez a szabály érvényesül a munkavállalás helyétől eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező személyekre is, ezen belül a határmenti munkavállalókra is. Az elvet az Európai Bíróság is több esetben megerősítette.⁴¹ A 68(2) cikk pedig kimondja, amennyiben a munkanélküli ellátás összege függ a családtagok számától, az illetékes tagállamnak a más tagállam területén élő családtagokat is figyelembe kell vennie.

Az *új rendelet* 62. cikke szerint változatlan az a szabály, hogy az illetékes teherviselő – az összeszámitás szabályait alkalmazva – a saját jogszabályai szerint állapítja meg a munkanélküli ellátást, és a konkrét összeg megállapításához csak az abban a tagállamban, a legutolsó munkavégzése alapján szerzett jövedelmet veszi alapul. *Új elem a szabályozásban, hogy ezt a fő szabályt kell alkalmazni akkor is, ha az illetékes teherviselő által alkalmazott jog szerint a jogosult más tagállamban töltötte le a figyelembe veendő referencia-időszak egészét vagy egy részét (a 62(2) cikk szerint).* Ha tehát a munkanélküli ellátásra jogosult személy csak a referencia-időszak egy részében dolgozott az illetékessé váló tagállamban (tehát akár kevesebb mint négy hétig), vagy egyáltalán nem dolgozott ott (ez fordul elő a 3. pontban elemzett helyzetben, a munkavégzés országától különböző lakóhellyel rendelkező, de nem határmenti munkanélküliek esetében), a munkanélküli ellátás összegét akkor is az illetékes államban szerzett (vagy megszerzhető) jövedelem alapján kell kiszámítani. Az új szabályozás szerint tehát nincs jelentősége annak, mennyi ideig tartozik a

⁴¹ 67/79 Fellingner-eset (1980) ECR-535., C-201/91 Grisvard- és Kreitz-eset (1992) ECR I-5009.

munkanélküli személy az illetékes állam joghatósága alá; mindenképpen a saját szabályait alkalmazhatja a tagállam.

A főszabály alóli kivételként jelentkezik a határmenti munkavállalók esete. A 62(3) cikk kimondja, hogy a 62(1) és 62(2) cikkektől eltérően a teljesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók munkanélküli ellátásának kiszámításakor a lakóhely szerinti, illetékes teherviselőnek azt a jövedelmet kell alapul vennie, amelyet a határmenti munkavállaló az utolsó munkavállalása szerinti államban szerzett. *Ez a szabály teljesen új rendelkezés a munkanélküli ellátások területén.* Eddig ui. két eset volt lehetséges: az egyikben a saját tagállamban szerzett jövedelmet vették alapul, a másikban pedig a korábbi munkavállalás helye szerinti tagállamban betöltött munkakör alapján kiszámított, az illetékes (általában a lakóhely) szerinti tagállamban érvényes, szokásos bért. Ez az új megoldás, amely a másik tagállamban szerzett *tényleges* díjazást veszi figyelembe, eddig nem jelent meg a munkanélküli ellátások vonatkozásában. Igaz, a kérdéskör részleteit még nem tisztázták, azt maga a rendelet 62(3) cikke a végrehajtó rendeletre bízta.

A munkahelykeresésre nyitva álló időszak hossza

A jelenleg hatályos rendelet 69–70. cikkei foglalkoznak azzal, hogy a megállapított munkanélküli ellátásokat miként lehet fölvenni más tagállamokban. A munkanélküli ellátásban részesülő személynek legalább egy hónapon át abban a tagállamban kell állást keresnie, ahol munkanélkülivé vált, s ezután a választott célállamban 7 napon belül be kell jelentkeznie a munkaügyi szervnél. Három hónapon keresztül van joga más tagállamokban tartózkodni, miközben meg kell felelnie az adott állam kapcsolattartási, rendelkezésre állási szabályainak, mert egyébként nem kapja meg a munkanélküli ellátást. Az ellátást a munkahelykeresés szerinti tagállam nyújtja, az ellátást megállapító, illetékes állam költségére.

Az új rendelet azon szabályai, melyek a más tagállamban való munkakeresésre vonatkoznak, szinte teljes mértékben követik a jelenleg hatályos szabályokat. Egy ponton figyelhető meg változás. A rendelet 64(3) cikke szerint az illetékes szervek kiterjeszthetik a más tagállamon belüli munkahelykeresés időtartamát a jelenlegi 3 hónapról 6 hónapra. Egyebekben általános klauzulaként megjelent egy kedvezményes lehetőség, amely szerint az illetékes szervek megegyezhetnek a regisztrálásra nyitva álló 7 nap meghosszabbításában, illetve abban, hogy a más tagállami munkakeresési idő lejárta után hogyan alakul az eredeti tagállamban a még folyósítható ellátás sorsa.

Eltérő munkavégzési és lakóhely

A jelenleg hatályos rendelet 71. cikke meglehetősen bonyolultan szabályozza azokat az eseteket, amikor a munkanélkülivé váló személy lakóhelye a munkavállalás tagállamától eltérő tagállamban van. Az ilyen helyzeteket két csoportba sorolja:

TANULMÁNYOK

– azon esetekre, amikor az érintett személy munkavállalása alatt határmenti munkavállaló volt, azaz a lakóhelyére napi, de legalább heti rendszerességgel visszatért, és pl. adóalanyként is határmenti munkavállalónak volt bejelentve;

– azon esetekre, amikor az illető nem határmenti munkavállaló, de a munkahelye elvesztését követően visszatér korábbi lakóhelyére.

A rendelet a két csoportra eltérő szabályokat tartalmaz, ami azon alapul, hogy az érintett teljesen vagy csak részlegesen munkanélküli-e. Az Európai Bíróság *Laat*-ítélete szerint a részleges és teljes munkanélküliség fogalmát közösségi jogi szempontból kell megadni.⁴² Ha a munkavállaló ugyanannál a cégnél részmunkaidőben dolgozik, s eközben elérhető marad azért, hogy teljes foglalkoztatottságra kiközvetítsék, részleges munkanélkülinek minősül. Ha ennek a munkavállalónak már semmilyen kapcsolata nincs ezzel a tagállammal, akkor teljesen munkanélküli személynek minősül.⁴³

A 71(a) cikk kimondja, hogy a részlegesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók a munkavállalás helye szerinti tagállam joghatósága alatt maradnak, a teljesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók pedig átkerülnek a lakóhelyük szerinti tagállam joghatósága alá. Az Európai Bíróság a *Miethe*-esetben megerősítette, hogy a határmenti munkavállalók kötelesek a szabály szerint eljárni, nem illeti meg őket a választás joga, akár jobban járnak ezáltal, akár rosszabbul.⁴⁴ A 71(c) cikk értelmében a más tagállamban lakóhellyel bíró, de nem határmenti munkavállaló (a „betegség” fejezet szerinti „normál” munkavállaló), részlegesen munkanélküli személyek a munkavállalás helye szerinti tagállam joghatósága alatt maradnak. A teljesen munkanélkülivé vált, „normál” munkavállalók viszont választhatnak, és annak a tagállamnak a joghatósága alatt maradnak, ahol regisztráltatják magukat. Ha tehát a korábbi munkavállalás helyét választják, ott részesülnek ellátásban, ha viszont a lakóhelyüket, akkor az lesz az illetékes állam. A választott állam jogszabályait alkalmazzák, és ez az állam lesz felelős az ellátás kifizetéséért, s minden további kapcsolódó ellátásért is (családi ellátások, egészségügyi ellátások).

Az új rendelet 65. cikke változásokat hoz a területen. A jelenleg hatályos rendelethez hasonlóan megkülönbözteti azokat az eseteket, amikor valaki részlegesen válik munkanélkülivé, illetve amikor az érintett teljesen munkanélkülivé válik. A részlegesen munkanélküliek a munkavégzés helye szerinti állam joghatósága alatt maradnak, tehát ott regisztráltathatják magukat, és onnan kapnak ellátásokat is. Ennyiben tehát a jelenleg hatályos rendelet érintetlen maradt. A teljesen munkanélküli személyeken belül azonban különböző szabályok vonatkoznak a határmenti munkavállalókra, illetve azokra, akiknek lakóhelye más tagállamban van, de akik nem minősülnek *expressis verbis* határmenti munkavállalónak. A

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

43 Lásd bővebben: Ács Vera – Lukács Éva (szerk.): Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén, Sik Kiadó, Budapest, 2003.

44 1/85 Miethe-eset (1986) ECR 1837.

rendelet megváltoztatta a munkanélküli ellátás kifizetésének rendszerét a teljesen munkanélküli személyekre vonatkozóan; arra törekedve, hogy az érintett személyek munkanélküli ellátását ne csak a tartózkodási hely szerinti tagállam fizesse, hanem az a tagállam is, ahol az illető dolgozott, és ahová a járulékait is fizette. Ezzel az új elvvel a rendelet bevezeti az együtt-finanszírozás elvét.

A rendelet 65(2) cikke kimondja, hogy a másutt lakóhellyel rendelkező, teljesen munkanélkülivé vált személy – kivéve a határmenti munkavállalót, aki definíciószerűen másik tagállamban lakik, ahová vissza kell térnie – választhat, hogy visszatér-e lakóhelyére. Amennyiben nem tér vissza, tehát marad a munkavégzés államában, ott kell regisztráltatnia magát munkanélküliként, és ott is fog munkanélküli ellátásokat kapni az ott hatályos jogszabályok szerint. Amennyiben azt választja, hogy visszatér a lakóhelyére, ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint a határmenti munkavállalóra, vagyis hogy elsősorban a lakóhely szerinti tagállamban kell munkanélküliként regisztráltatnia magát. Ezt kiegészítendő, regisztrálthatja magát a korábbi munkavégzése szerinti tagállamban is. A munkanélküli ellátás fizetése a következőképpen alakul:

– a fizetésre illetékes tagállam a lakóhely szerinti tagállam lesz, amely megállapítja és folyósítja a munkanélküli ellátást, az 1. pontban leírtakkal összhangban;

– a korábbi munkavállalás helye szerinti állam azonban megtérítésre lesz köteles, a munkanélküliség első három hónapjában. A 65(6) cikk szerint a korábbi munkavállalás helye szerint fizetett összeg megegyezik a lakóhely által fizetett ellátással, de nem lehet magasabb annál az összegnél, amit a korábbi munkavállalás helye szerinti állam fizetett volna a saját szabályai szerint a munkavállalónak. A 65(7) cikk szerint ez az időszak 5 hónapra emelkedik, ha a jogosult a munkanélkülivé válás időpontját megelőző 24 hónapból 12 hónapot dolgozott a munkavégzés helye szerint államban.

A rendelet tartalmaz egy kiegészítő szabályt arra az esetre, ha a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező munkanélküli személy először a munkavégzés helye szerinti államban kap ellátást – mert él a fent leírt választási joggal –, viszont az ellátás folyósítása alatt visszatér a lakóhelye szerinti államba. A rendelet 65(5)(b) cikke kimondja, hogy ebben az esetben az érintettre a más tagállami munkakeresésre vonatkozó, fenti pontban (a 64. cikkben) leírt szabályok lesznek az irányadóak.

A rendelet 11(3)(c) pontja szerint amennyiben az illetékes állam a lakóhely szerinti állam, ez az állam lesz illetékes a rendelet hatálya alá tartozó további ellátások nyújtására is. A megtérítés rendszere tehát az egy állam joghatósága alá tartozás elvét nem befolyásolja.

Összefoglalás

Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet az elfogadásától számított 34 évben rengeteg módosításon ment keresztül, s eközben a szabályrendszer oly mértékben bonyolulttá vált, hogy ez szükségessé tette a rendelet mo-

dernizációját és egyszerűsítését. E célból az Európai Bizottság 1998-ban beterjesztett egy ambiciózus javaslatot, amit egyesek üdvözöltek, mások kritizáltak, mindenesetre a Közösség szervei megkezdték rajta a munkát. A jogalkotási folyamat 2003-ban élénkült fel, amikor is az Európai Parlament elfogadta azokat a módosító indítványokat, amelyeket az Európai Bizottság beépített az eredeti javaslatába, ezt egyeztetette a Tanáccsal, és amely most második olvasatban, Közös Álláspontként vár az Európai Parlament második olvasatára. Egy 2004-es szavazás fogja eldönteni, hogy a rendeletet elfogadják-e, vagy újabb évekig tartó vita elé kell nézünk. Ha az Európai Parlament megszavazza a javaslatot, elkezdik a munkát a végrehajtási szabályok kidolgozása terén, hogy a két rendelet együtt legkésőbb 2006-ban hatályba léphessen. Az új rendelet mellett egy másik javaslatot is tárgyalnak a Közösség szervei, amelyek egyrészt a 2006-ig hatályos 1408/71/EGK rendelet szabályait pontosítják, másrészt tartalmazzák az új rendeletből hiányzó mellékleteket (a II. és a X. mellékletet). Magyarország számára is különösen fontos az új szabályok ismerete, hogy idejében fel tudjon készülni az új szabályok alkalmazására.

A tanulmány az új rendeletnek csak néhány aspektusát érinti, így a személyi és tárgyi hatályt, a betegségi és anyasági ellátásokat és a munkanélküli ellátásokat. A személyi hatály területén a legfontosabb lépés az, hogy a rendelet fő szabályként minden tagállami állampolgárra nézve érvényes az eddigi csoportok szerinti besorolás helyett, viszont nem érinti a harmadik államok állampolgárainak jogait, akikre tehát a jelenleg hatályos 859/2003/EK tanácsi rendelet fog a továbbiakban is alkalmazást nyerni. A tárgyi hatályosság területén előrelépés, hogy az anyasági ellátások köre kiegészül az azzal egyenértékű apasági ellátásokkal, illetve hogy a felsorolásban új elemként megjelennek a nyugdíj előtti ellátások. Ez utóbbiak olyan ellátások, amelyek nem kapcsolódnak az öregségi nyugdíjhoz és a munkanélküli ellátórendszerhez, de tekintettel vannak az érintett életkorára. Fontos még kiemelni, hogy a téma jelentősége miatt a különleges, nem járulékalapú ellátások külön fejezetbe kerültek, és pontosabb megfogalmazásban olvashatóak.

A betegségi, anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások területén – a szerkezeti változásokat nem érintve – az alábbi változások várhatóak:

- a fejezet rövidebbé és egyszerűbbé vált;
- a munkavállalás tagállamától eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező, de nem határmenti munkavállalókra és a határmenti munkavállalókra vonatkozó szabályok nagymértékben uniformizálódtak; kivéve a határmenti munkavállalók családtagjára vonatkozó rendelkezéseket, amelyek szabályozására a III. mellékletben kerül sor;
- az ideiglenes tartózkodás alatt igénybe vehető ellátások közül az engedélyhez kötött ellátások szabályrendszere nem változott, tehát nem vette át *expressis verbis* az Európai Bíróság jogeseteinek konklúzióját. Megjegyzendő viszont, hogy ezt a kérdést a Bizottság által előterjesztett, a szolgáltatásokkal általában foglalkozó irányelv-tervezet (COM(2004)2) kezeli, a 23. cikkében;
- az azonnali beavatkozást igénylő esetek köre a „szükséges” ellátások körére változik;
- a nyugdíjasok és családtagjai által a nem a tartózkodás tagállamában

igénybe vett betegségi ellátásokra vonatkozó rendelkezések változtak annyiban, hogy fő szabályként a biztosítottakra vonatkozó szabályok alkalmazandóak – kivéve a tételes elszámolás választását –, a „szükséges” ellátások nyújtásának erejéig;

– szabályozták az egyébként illetékes tagállamban igénybe vehető ellátások kérdését (ha nem ott lakik a nyugdíjas), amire akkor van lehetőség, ha a tagállam fel van sorolva a IV. mellékletben;

– a nyugdíjas határmenti munkavállalók esetében lehetőség nyílik arra, hogy az érintettek a korábbi munkavállalás helye szerinti tagállamban vegyék igénybe az ellátásokat, amennyiben mindkét érintett tagállam fel van sorolva az V. mellékletben

– a jelentős természetbeni ellátások köre korlátozódott a biztosított személyekre.

A munkanélküli ellátások vonatkozásában pedig az alábbi területeken jelezhető változás a jelenleg hatályos szabályokhoz képest:

– a munkanélküli ellátás kiszámítása megváltozik, a négy hétnél rövidebb időtartamú munkavállalások esetében is az utoljára illetékes tagállamban megszerzett jövedelmet kell alapul venni;

– változás várható a más tagállamban történő munkakeresés maximális idejére vonatkozóan; ez az idő a tagállamok szervei közti megegyezés függvényében hatályos hónapra emelkedhet;

– a munkanélküli ellátás fizetése terén azokban az esetekben, amikor a munkanélküli személy lakóhelye a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban van, a teljesen munkanélküli személyekre vonatkozó szabályozás megváltozik ha az ilyen munkavállaló a lakóhelyére tér vissza a munkanélküli ellátások igénybevétele céljával, ellátása költségeinek egy részét ekkor is a korábbi munkavállalás helye fogja fizetni, s nem csak egyedül a lakóhely, létrejön tehát egyfajta együttes teherviselés.

A szabályok változásával a rendelethez kapcsolódó mellékeltek köre is változik, s ezeket minden tagállamnak ki kell töltenie. Továbbá lassan elkezdődik majd a végrehajtási rendelet szabályainak kidolgozása. Ezek a fő szabályok zökkenőmentes alkalmazásához lesznek szükségesek, amelyekről viszont még nincsen érdemi információ. 2004. május 1-je után azonban már Magyarország is tagállamként vehet részt a munkában, nagyobb mozgásterrel, és óhatatlanul nagyobb felelősséggel is.

Irodalomjegyzék

- Ács Vera–Lukács Éva (2004): Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén, Sik Kiadó, Budapest.
- Prof Eichenhofer, Eberhardt (1994): Internationales Sozialrecht, Verlag C. H. Beck, München.
- Prof. Eichenhofer, Eberhardt (2000): How to Simplify the Co-ordination of Social Security, *European Journal of Social Security*, 3: 231–240. o.
- Gellérné Lukács Éva (2004): Munkavállalás az Európai Unióban, KJK–Kerszöv, Budapest.

TANULMÁNYOK

- Gellérné Lukács Éva (2004): Szociális biztonsági koordináció, in Gyulavári Tamás (szerk.): Az EU szociális dimenziója (átdolgozott kiadás), Budapest.
- Hajdú József–Lukács Éva (2001): Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban, in Lukács Éva–Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió, AduPrint, Budapest.: 271–305. o.
- Jorens, Yves–Schulte, Berndt (2001): The Implementation of Regulation 1408/71 in the Member States of the European Union, *European Journal of Social Security* 3: 237–256. o.
- Pennings, Frans (1998): Introduction to European Social Security Law, Kluwer Law International, The Hague.
- Pennings, Frans (2001): The European Commission Proposal to Simplify Regulation 1408/71, *European Journal of Social Security* 1: 45–60. o.
- Roberts, Simon (2000): 'Our view has not changed': the UK Response to the Proposal to Extend the Co-ordination of Social Security to Third Country Nationals, *European Journal of Social Security* 2:189–204. o.
- Sakslin, Maija (2000): Social Security Co-ordination – Adapting to Change, *European Journal of Social Security* 2: 169–188. o.