

**Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

TÉZISEK

DR. FÜRJES ANNAMÁRIA

**SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI KOORDINÁCIÓ AZ UNIÓBAN – KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL A NYUGDÍJAKRA**

Témavezető: Prof. Dr. Hajdú József
tanszékvezető egyetemi tanár

Szeged
2014

1. Az értekezés tárgya célja és a téma aktualitása

A téma aktualitását az adta számomra, hogy a közösségen belül mozgó személyek szociális biztonsági koordinációját szabályozó modernizált, egyszerűsített európai tanácsi, parlamenti rendeletek 2010. május 1-jén léptek hatályba, felváltva a területet szabályozó korábban több mint harminc évig hatályban lévő rendeleteket. Az Európai Unión belül a személyek szabad áramlásának biztosítása a Római Szerződés egyik sarokköve és szociális szempontból az elsődleges és másodlagos jogszabályok szintjén az egyik legkidolgozottabb terület. A korábbi szociális biztonsági koordinációt szabályozó tanácsi rendeletekkel kapcsolatban az Európai Bíróság közel 500 jogesete biztosította az egységes jogalkalmazást, ami jelentősen hozzájárult a tagállamok nemzeti bíróságainak, végrehajtásban közreműködő intézményeinek a munkájához. Az Európai Bíróság maga elkötelezett a kezdeti időktől fogva, hogy a tagállami bíróságok közötti párbeszédet és együttműködést fenntartsa, felismerve, hogy ez elengedhetetlen a közösségi jog fejlődése szempontjából általánosságban, illetve a koordinált európai szociális jog esetében különösképpen.¹ Az új rendeletek számos esetben már tükrözik a bíróság jogértelmező tevékenysége során elért eredményeket, azonban a rendeletnek vannak olyan gyenge pontjai, ahol a jogalkotás nem tökéletesen szabályozza a szociális biztonsági koordináció területét. A szociális biztonsági koordinációt szabályozó új rendeletek megalkotásának folyamatát végigkísértem, és ennek kapcsán értekezésemben rámutattam ezekre a gyenge pontokra, és ezek kiküszöbölésére különböző megoldási javaslatokat tettem.

A személyek szabad áramlásának jogával a tagállami állampolgárok egyre nagyobb számban élnek, és már nemcsak munkavállalóként, hanem diákként, nyugdíjasként is, amelynek következtében nagy szerep jut a szociális biztonsági jogosultságaik maradéktalan biztosításának a tagállami intézmények részéről. A szociális biztonsági koordináción belül az öregségi nyugdíjak elemzésével azért foglalkoztam, mert ezen ellátások jelentik a tagállamok részéről a legnagyobb kihívást a jövő demográfiai és gazdasági folyamatai szempontjából. A koordináció hatálya alá tartozó ellátások közül erre a területre volt a legnagyobb rálátásom,

¹ Dr. Bernd Schulte: Implementation of Regulation 1408/71 – preparations by new Member States In: A report of the EU conference on social security on Co-ordination of Social Security in an Enlarged Europe – now and tomorrow, Budapest, Hungary 2004. 29. o.

tekintettel arra, hogy a végrehajtásban résztvevő intézménynél dolgoztam, így a végrehajtás gyakorlatából is tudtam következtetéseket levonni.

Az értekezésem kiinduló hipotézise, hogy a szociális biztonsági koordináció szabályai, azok öregségi nyugdíjra vonatkozó részei hozzájárultak az Európai Unió által biztosított személyek szabad mozgásának elmúlt ötven év során történt kiteljesedéséhez. Az európai közösség formálódásának a kezdetén a gazdasági célokhoz rendelt, még csak a munkavállalókat megillető szabad mozgás joga fokozatosan az Európai Unió minden állampolgárának alapjoga lett, amelyhez szervesen hozzájárult a szociális biztonsági koordináció szabályozása, követve a személyi hatály tekintetében a szabad mozgás jogával rendelkezők körét. A tagállamok között a személyek szabad mozgásának biztosítása, mint említettem egy hosszú folyamat eredményeképpen a Maastrichti Szerződés 8a. cikkelyében csúcsosodott ki, amely kimondta, hogy minden EU tagállami állampolgár az Unió polgára is egyben, és az Unió polgárának alapjoga a szabad mozgás.² Tekintettel arra, hogy az Unión kívüli polgárokra is egyre megengedőbb közös migrációs politika vonatkozik, szociális biztonsági jogosultságaik is ennek megfelelően alakultak, a szociális biztonsági koordináció nyújtotta védelemben, majdnem minden tagállam részéről, ők is részesülnek.

A szociális biztonsági koordináció rendeleteinek célja egyrészt az EUMSZ 48. cikke szerint a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása, másrészt viszont a személyek szabad mozgásának keretébe tartoznak, és hozzá kell járulniuk az életszínvonal és az alkalmazási feltételek javításához. A munkám elsődleges célja az volt, hogy igazolja a fenti hipotézist, tehát hogy a személyek szabad áramlásának kiteljesedéséhez a szociális biztonsági koordináció nyugdíjakra vonatkozó szabályozása hozzájárult. Ennek tükrében elhelyezem a koordináció szabályait a közösségi politikák szabályai közé, bemutattva, hogy a különböző szerződések hogyan közelítették a szociális jog, ezen belül is a szociális biztonsági koordináció szabályait az integráció elmélyülésének különböző fázisaiban, tekintettel arra, hogy az Európai Unióban a szociálpolitika és szociális jog nem a hagyományos értelemben vett szociális ellátásokat érinti, hanem sokkal inkább a munka világával kapcsolatos kérdéseket, így például a munkajogot, a női és férfi munkavállalók esélyegyenlőségét, illetve

² Bővebben: Lukács Éva: A munkavállalók szabad mozgása, IN: Az Európai Unió szociális dimenziója, AduPrint, Budapest, 2000. 95.

a munkahelyi egészség- és biztonságvédelmet.³ Nem merült fel az egységes társadalombiztosítási rendszer megalkotásának a gondolata, vagy az egységes szociálpolitikai irányok bevezetése, tekintettel arra, hogy a gazdasági integráció volt az elsődleges célja a Közösség létrehozásának. Ennek megfelelően a közösségi szerződések és politikák másra helyezték a hangsúlyt, a szociális biztonsági rendszerek tekintetében csak és kizárólag a koordináció eszközét használta és használja ma is. Ennek megfelelően a Szerződésen belül egy egységes szociálpolitikára vonatkozó rendelkezés nem található, a terület szabályozása maradt a tagállamok önálló hatáskörében. A Római Szerződés szociálpolitikát szabályozó cikkei általános megfogalmazással nem nyújtottak kellő jogi alapot és a végrehajtás kérdései is bizonytalanok maradtak. A lisszaboni folyamat egyenrangúsította a szociálpolitikát más politikákkal, és megtette az első lépést a koordináció nyitott módszerének bevezetése felé.⁴ A nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának kérdése a 2000-es éveket követően hazai és nemzetközi szinten is előtérbe került annak kapcsán, hogy a kedvezőtlen demográfiai változások okozta hátrányos következményekre mielőbb választ kellett találni, tehát a nyugdíjrendszereket korszerűsíteni kell.⁵ Ennek megfelelően a szociális biztonsági ellátások, így a nyugdíjak területén a közösségi szintű szabályozás keretei belül az ún. nyitott koordinációs mechanizmus jelenléte nagyon nagy jelentőséggel bír a jövő reformjainak kidolgozása kapcsán.

A koordináció szabályrendszerének másodlagos jogforrásokban megjelenő alapját jelenleg az uniós rendeletek alkotják, ennek megfelelően bemutatom azokat az elveket, amelyek a szociális biztonsági koordináció jogszabályainak létrejöttének keretét adják. Ezen belül a szubszidiaritás elve bír alapvető jelentőséggel mind az Európai Unió működése, az európai szintű döntéshozatal, így a szociális kérdéseket érintő döntések és a szociális biztonsági koordináció szempontjából. E terület szabályozása tekintetében a szerződés 42. cikke (EUMSZ 48. cikk) a koordináció nem minden területén alkalmazható felhatalmazást jelent, így szükséges a szubszidiaritás elvével összhangban, a koordinációs rendeletekben egyéb hivatkozást is említeni, amelynek jogalapja az EUMSZ 352. cikke. Amikor a fentiekben a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó jogalkotás során érvényesülő szubszidiaritás

³ Bővebben: Hajdú József: Az Európai Unió szociális joga – különös tekintettel a szociális biztonsági koordinációra /Social law in the European Union – Social security coordination, JATEPress Szeged, 2008., 6.o

⁴ Hajdú József: Az Európai Unió szociális joga – különös tekintettel a szociális biztonsági koordinációra /Social law in the European Union – Social security coordination, JATEPress Szeged, 2008. 7. o.

⁵ Bővebben: Profeta, Paola: Effects of demographic trends on pension systems IN: Life cycles and pension systems A report of the Conference of the Central Administration of National Pension Insurance in Hungary, Edited by József Mészáros, Budapest, 2011. 15-29.o

elvét kellett megemlíteni, akkor megállapítható, hogy ugyanolyan jelentőséggel bír a szabad mozgás elve, tekintettel arra, hogy a szociális biztonsági koordináció célja egyrészt az EUMSZ 48. cikke szerint a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása, másrészt viszont a személyek szabad mozgásának keretébe tartoznak, és hozzá kell járulniuk az életszínvonal és az alkalmazási feltételek javításához. A szociális biztonsági koordinációs rendelkezéseket abban az esetben kell alkalmazni a tagállami intézményeknek, ha valamilyen határon átnyúló elem jelenik meg az eljárásaikban, az adott tagállam állampolgárságától eltérő állampolgárok, másik tagállami jogviszonyok érintettek. Nagyon fontos tehát annak közösségi szintű biztosítása, hogy ezen esetek is ugyanolyan feltételek mellett kerüljenek elbírálásra, mint a tisztán nemzeti jog szerint elbírált ügyek. A Közösség több alkalommal is deklarálta, hogy a jogállamiság elvén nyugszik, ezért megállapíthatjuk, hogy az általános jogelvek érvényesülést követelnek.⁶ Mivel az általános jogelvek a közösségi intézményekre, mint a másodlagos jog alkotóra is vonatkoznak, ezért e jogelvek is a közösségi jog részei, így a Bíróság gyakran hivatkozik az egyenlő bánásmód, és a diszkrimináció tilalmának az elvére az intézmények és a tagállamok jogi aktusai kapcsán. A munkavállalók szabad áramlásának alapelve az állampolgárságon alapuló egyenlő bánásmód, másik megközelítése szerint a diszkrimináció – megkülönböztetés – tilalma elv.⁷ Az egyenlő bánásmód követelménye azonban nemcsak a személyek mozgása területén érvényesülő elv, hanem az Szerződés egészére irányadó.

A dolgozatomban célul tűztem ki azt is, hogy tisztázzam, hogy mit érthetünk szociális biztonság, szociális biztonsági rendszer és koordináció alatt, tekintettel arra, hogy a Közösségen belül eltérő szociális biztonsági rendszereket és fogalmakat találunk.

Azt bizonyítom, hogy a szupranacionális szinten megalkotott, a normaalkotási folyamat miatt a tagállami érdekeket is figyelembe vevő, ratifikációs folyamat nélküli koordinációs rendelet a legalkalmasabb az Európai Unió szociális biztonsági rendszereinek a koordinálására, még abban az esetben is, ha a jogalkotási folyamat rendkívül nehézkes, és a rendelet mellé elengedhetetlen az Európai Bíróság jogértelmező tevékenysége.

Az egyes uniós tagállamokban a nemzeti bíróságok feladata annak biztosítása, hogy az uniós jogot az adott országban megfelelően alkalmazzák, így a nemzeti bíróságok a

⁶ Várnay Ernő-Papp Mónika: AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA, Második, átdolgozott kiadás, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 224. o.

⁷ Gellérné Lukács Éva: Munkavállalás az Európai Unióban KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2004. 69. o.

koordináció esetében is nagyon fontos szerephez jutnak. A koordinációs rendelkezések komplexitásának köszönhetően gyakran fennállt annak a kockázata, hogy a különböző tagállami bíróságok, illetve intézmények másképpen értelmezik a koordinációs rendeleteknek azon szakaszait, amelyek nem egyértelműen definiálhatók, mert a nemzeti jog szerint másképpen használt fogalmakat takarnak. Ennek megakadályozását szolgálta, illetve szolgálja ma is az új rendeletek kapcsán az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikkében biztosított előzetes döntéshozatali eljárás. A 1408/71/EGK rendelet és annak végrehajtási rendeletével kapcsolatban (és korábban a 3. számú és 4. számú rendelettel kapcsolatban is) a Bíróság és a nemzeti bíróság között kialakult párbeszédet jellemzi, hogy 2009. március 31-ig meghozott (előzetes döntéshozatali kérelemre) 5055 döntésből 509 döntés érintette a migráns munkavállalók szociális biztonságát, tehát ez körülbelül egyet jelent minden tíz esetből.⁸ Ennek megfelelően dolgozatom másik legfontosabb célja, hogy bemutassa az Európai Bíróság jogfejlesztő és jogértelmező tevékenységét, amely a területen kiemelkedő jelentőséggel bír, tekintettel a másodlagos jogban megjelenő változásokra és a koordinációs rendeletekben használt fogalmak egységes értelmezésére. A tevékenysége a közösségi jog teljes anyagára kiterjed, így az általános jogelvekre, az úgynevezett „íratlan” közösségi jogra is, amelyet esetjogi módszerekkel az Európai Bíróság maga is formál.⁹ Azt vizsgáltam, hogy mennyiben jelentek meg a Bíróság döntései a jogalkotásban, mennyiben voltak e döntések előremutatóak, és miképpen jelentek meg a másodlagos jogforrásokban. Az új rendeletekben leginkább ott felfedezhetőek fel a Bíróság esetjogából levezethető változtatások, ahol a korábbi rendeletek nem szabályoztak egyértelműen. Erre legjobb példa a speciális nem járulékalapú pénzbeli ellátások rendeletbeli szabályozása, mely esetben a Bíróság jogesetei többször is módosításra kényszerítették a jogalkotókat. De itt említhető a családi ellátások módosítás is vagy a határmenti munkavállalók munkanélküli ellátás időszakának figyelembevétele a nyugdíjak megállapításánál. A szociális biztonsági koordináció területének talán legfontosabb jogértelmezéshez elengedhetetlen döntései az ellátások meghatározásában, a munkavállaló fogalmának megadásában, az uniós polgársághoz kapcsolódóan, a tagállamok által kötött kétoldalú megállapodások és a koordinációs szabályok kapcsolatának értelmezésében jelentek meg. A Bíróság megerősítette a koordinációs rendeletek által alkalmazott alapelveket, így például az egyenlő bánásmód alapelvét, a diszkrimináció tilalmát, a szerzett jogok védelmét. Ezen a területen született döntések esetében a Bíróság figyelembe vette a szociális igazságosságot, az integrációt, a belső piac és szabad verseny Szerződésbe foglalt alapelveit

⁸ Sean Van Raepenbusch: The role of the European Court of Justice in the development of social security law of persons moving within the European Union IN: 50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague, 7 & 8 May 2009 30.o.

⁹ Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció, HVG-ORAC, Budapest 2003. 259. o.

kiemelkedő jelentőséget tulajdonítva a személyek szabad mozgásának¹⁰. Dolgozatomban ugyan kiemelt figyelmet szentelek a bírósági esetjog elemzésének, de a bírósági esetek nagy számából fakadóan nem törekedtem a teljességre. Bizonyos eseteknél a nemzeti jog ismertetésére is fókuszálok a közösségi joggal való összeegyeztethetősége okán, egyéb esetekben leginkább a közösségi jogi aspektusaira törekszem, csak érintve a Bíróság megállapításait. A több mint száz esetet, annak tartalma szerint, a különböző fejezetekben helyeztem el.

Másik vizsgálati pont a tagállamok részéről történt konszenzusos megoldások megjelenése a másodlagos jogban, azok előremutató, esetleg az elért eredményeket sem támogató jellege. A nyugdíjak területén a jelentősebb módosítások már az új rendeletek hatálybalépését megelőzően megszülettek, így ezen a területen a tagállamok részéről nem volt különösebb vita a rendlettervezetek véleményezésekor. A harmadik országbeli állampolgárok jogi helyzetét érintően azonban nem sikerült a tagállamoknak konszenzusos megoldással teljes mértékben olyan szabályt elfogadni, amely az érintett személyek és a jogalkalmazó szervek számára kielégítő lenne. A tagállami konszenzusos megállapodásokra példaként lehetne felhozni az elektronikus adatcsere bevezetésének az elhalasztását is, amelyet a tagállamok nagy része elfogad, ugyanakkor ez semmiképpen sem előremutató, tekintettel arra, hogy eredetileg a rendeletek hatályba lépését követő két éven belül már ennek működését várták a jogalkalmazó tagállami intézmények és az érintett migránsok.

Elemzem a jelenleg hatályos szociális biztonsági koordináció azon szabályainak az általános részét, amelyek minden alrendszer tekintetében irányadóak, s így a dolgozat markáns részét képezik. A témát távolról közelítem meg, a Szerződésben megjelenő elsődleges jogforrásoktól indulva a terület szabályozó egyéb jogforrásokig, említve az Igazgatási Bizottság döntéseit is, annak jogforrási jellegének elemzésével, a teljesség igényével. Bemutatom a koordináció személyi és tárgyi hatályát, annak közösségi jogi változásainak fázisait a kiinduló hipotézis bizonyítására. Úgy gondoltam, hogy annak érdekében, hogy egy különleges ellátás, nevezetesen a nyugdíjak rendeletek szerinti szabályai megérthetőek és elemezhetőek legyenek, szükséges, hogy az azt meghatározó általános szabályok is elemzésre kerüljenek. Az általános részekben belül különösen nagy hangsúlyt fektetek a koordinációt átható alapelvek bemutatására, külön elemezve a nyugdíjaknál alkalmazott speciális alapelveket. A tagállamok jogalkalmazói számára nagyon nagy szerepet töltenek be a koordináció keretét adó alapelvek, melyek minden olyan esetben segítséget

¹⁰ Bővebben: Sean Van Raepenbusch: The role of the European Court of Justice in the development of social security law of persons moving within the European Union IN: 50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague, 7 & 8 May 2009

nyújtanak, amikor a rendelet szövegezése, vagy a tagállami jogszabályok rendeleteknek való megfeleltetése bizonytalan. A szociális biztonsági koordinációval foglalkozó szakemberek eltérő alapelveket említenek a koordináció fő alapelvei között, azonban közös nevezőben található az egyenlő bánásmód, az időszakok összeszámítása, az ellátások exportja, és az egy tagállam jogának alkalmazása, valamint a legújabb követelményeknek megfelelően a hatékony együttműködés és közigazgatás.¹¹ Ezen alapelvek közül három a Közösséget létrehozó szerződésben található (diszkrimináció tilalma, jogosultsági idők összeszámítása, ellátások exportja) míg a többi a koordináció rendeletében.¹² A szociális biztonsági koordináció általános alapelvei öt évtized után is a koordináció keretét adják.¹³ Ezen alapelvek lényegüket tekintve nem változtak, illetve kibővültek az új rendelet által bevezetett korábban nem ismert alapelvekkel, amelyek az európai állampolgárok jogait biztosítják a XXI. századi technikai és társadalmi fejlettségnek megfelelően, amelyekkel külön is foglalkoztam. A koordinációt szabályozó alapelvek mellett léteznek speciális, egy adott ellátás esetében megjelenő alapelvek is, így külön elemeztem a nyugdíjakra vonatkozó elveket. Az általános szabályok elemzését követően az öregségi nyugdíjak speciális rendelkezéseit a rendeletekben szabályozott sorrendben elemzem, a bíróság jogértelmező tevékenységének kihangsúlyozásával.

A dolgozatban leginkább arra fókuszáltam, hogy a szociális biztonsági koordináció hogyan járult hozzá a személyek szabad áramlásának kiteljesedéséhez. Vizsgálatom során azonban találtam olyan területet is, ahol a fenti hipotézis nem teljes mértékben bizonyítható. Ennek megfelelően ismertetem a migráció egyik akadályaként megjelenő, eltérő tagállami nyugdíjkorhatárok és szolgálati idő követelményeit. Az öregségi nyugdíjak jövője szempontjából az utolsó fejezetben fontosnak tartottam annak bemutatását, hogy az Európai Unió milyen irányba halad. Ennek keretében elemeztem az Európai Bizottság Zöld, illetve Fehér Könyvét a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerekről, amely arra enged következtetni, hogy a migráció egyik akadályaként megjelenő eltérő korhatárok a következő 10 évben vagy megszűnnek, vagy jelentősen csökkennek.

A szociális biztonsági koordináció ugyan az új rendeletek hatályba lépésével 2010. május elsején új szakaszba lépett, de tekintettel arra, hogy az új szabályok – főként a nyugdíj területén – a korábbi rendeletre és jogesetekre épülnek, illetve, hogy az új rendeletek hatályba lépése óta még kevés új bírósági ítélet született, a bírósági jogesetek is még a korábban

¹¹ Bővebben: Yves Jorens, Filip Van Overmeiren: General Principle of coordination IN: European Journal of Social Security Volume 11 (2009) Nos. 1-2, 48.o.

¹² Bővebben: Antonio Ojeda Aviles: How the Current Provisions of Regulation (EEC) No. 1408/71 Could be Simplified IN: Conference Report of 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers, Swedish National Insurance Board, European Commission, Stockholm 1997. 133.o.

¹³ Yves Jorens, Filip Van Overmeiren: General Principle of coordination IN: European Journal of Social Security Volume 11 (2009) Nos. 1-2. 47.o.

hatályban lévő rendeletre vonatkoznak, nem tekinthetem el ezek figyelembe vételétől, így mutatva be az általános és speciális szabályokat. Az értekezésemben rámutatok arra, hogy mely rendelkezések azok, amelyek nem járulnak hozzá a közösségi szinten lefektetett célok megvalósításához, és ezzel összefüggésben bemutatom az általam javasolt megoldásokat a különböző fejezetekben.

2. Az értekezés szerkezete

Az értekezés hat nagy részből áll. Az első fejezet foglalkozik a szociális biztonsági koordináció hátterével. Bemutatásra kerül ezen belül a szociális jogok helyzete az európai közösségi jogban, külön elemezve az ESZAK és EURATOM és Római Szerződésekben. A közösségi szociálpolitikára, és ezen belül is a nyugdíjrendszerekre jellemző szabályozó mechanizmus, a nyitott koordináció külön alfejezetekben kapott helyet, bemutattva, hogy közösségi szinten ezen a jogterületen hogyan működik a belső és külső szabályozási rendszer. A szociális biztonsági koordináció szabályozását meghatározó elvek, amelyek mind a jogalkotási mechanizmus, mind a jogszabályok végrehajtását áthatják, így a szubszidiaritás elve, az egyenlő bánásmód és a szabad mozgás elve külön alfejezetben kapott helyet. A szociális biztonsági koordináció hátterének ismertetésekor fontosnak tartottam külön alfejezetben ismertetni magának a szociális biztonsági koordinációnak, és ezen belül külön a szociális biztonságának a definícióját és feladatát, tekintettel arra, hogy míg hazánkban leginkább a társadalombiztosítás fogalmát használjuk, a tagállamokban eltérő fogalmak használatosak, illetve a koordináció definícióját a rendelet maga nem határozza meg. Ebben a fejezetben fontosnak tartottam még annak elemzését is, hogy a jogalkotási mechanizmus miképpen változott meg a területet szabályozó első rendeletek és a legutóbb hatályba lépő rendeletek időszakában, tekintettel az időközben 28 tagúvá bővült Európai Unióra.

Értekezésem második nagy fejezetében a szociális biztonsági koordináció szupranacionális jogforrásait elemzem. Külön alfejezetben mutatom be a koordináció elsődleges jogforrásait, tehát a szerződésben megjelenő jogforrásokat, azok változásait a szerződések módosítása okán külön elemezve. A másodlagos jogforrások tekintetében, a jelenleg hatályban lévő összes rendeletet megemlítem, tisztázva azt, hogy mely esetekben kell a korábbi rendeleteket az újonnan hatályban lévő rendeletek mellett továbbra is alkalmazni. A koordináció tekintetében nagy jelentősége van az Európai Bíróság jogfejlesztő és jogértelmező tevékenységének, ezért ebben a fejezetben külön alfejezetben nagy hangsúlyt fektettem a jogforrások közötti külön elemzésre. Tekintettel arra, hogy a szociális biztonsági koordinációt szabályozó rendeletek által felállított Igazgatási Bizottság működése elengedhetetlen a rendeletek alkalmazásához, mert olyan fontos kérdésekben dönt, mint például a koordinációban részt vevő intézmények közötti kommunikációt szolgáló nyomtatványok

elfogadása, az átmeneti időszakokban alkalmazott szabályok vagy egyes fogalmak értelmezése, külön alfejezetben elemzem, hogy a jogforrási hierarchiában milyen helyet foglalnak el, illetve, hogy a bizottság döntései milyen eljárás keretében születnek és milyen jogi hatállyal bírnak.

A harmadik fejezetben maga a rendelet általános rendelkezéseinek, szerkezetének elemzése kapott helyet. Nagyon fontosnak tartottam megvizsgálni a rendelet személyi, tárgyi hatályának a kérdését, tekintettel arra, hogy e területen is merültek fel olyan tisztázásra szoruló kérdések, amelyeket a jelenleg hatályba lévő jogszabályok nem megfelelően kezelnek, és az Európai Bíróság sem döntött még e kérdések kapcsán. Mivel a tagállamok jogalkalmazói számára nagyon fontos szerepet töltenek be a koordináció keretét adó alapelvek, ennek megfelelően külön alfejezetben elemzem a rendelet általános alapelvei között az egyenlő bánásmódról, az egy állam joghatóságát kimondó, az összeszámítást és exportálhatóságot biztosító alapelveket. Tekintettel arra, hogy a különös szabályokkal foglalkozó részben a nyugdíjra vonatkozó rendelkezésekre fókuszáltam, elengedhetetlen volt, hogy a nyugdíjra vonatkozó speciális alapelveket is külön alfejezetbe foglaljam. A hatályba lépő új rendeletekkel a XXI. századi igényeket is kielégítő új alapelvek is megjelentek, melyeket az azt meghatározó jogszabályi környezetbe ágyazottan mutattam be.

Az öregségi nyugdíjra vonatkozó koordinációs szabályok, mint speciális szabályok teszik ki az értekezés negyedik fejezetét, elemmezve a nyugdíj megállapításra vonatkozó rendeletben és bírósági jogesetben található különleges rendelkezéseket. Külön alfejezetben szerepel a nyugdíj összegének számítása a megszerzett időszakok összeszámítása, az időszakok átváltása. Tekintettel arra, hogy a gyermeknevelési időszakokra nem az általános szabályok vonatkoznak, illetve ezen a területen nem tökéletes a rendelet szabályozása ezért ezt külön alfejezetben mutatom be. Az eljárási szabályokra vonatkozóan külön elemzem a nyugdíjakra vonatkozó igény benyújtására és a tagállamok közötti együttműködésre vonatkozó kötelezettségeket. Az öregségi nyugdíjknál alkalmazott elhalasztásra vonatkozó lehetőséget biztosító szabályokat, az egy évnél rövidebb szolgálati időre vonatkozó speciális szabályokat, az ellátások újraszámítása és értékállóságának biztosítására, a kiegészítés biztosítására és az ellátások halmozódására vonatkozó szabályok külön alfejezetbe kerültek.

Értekezésemnek az a kiinduló hipotézise, hogy a szociális biztonsági koordináció szabályai, azok öregségi nyugdíjra vonatkozó részei hozzájárultak az Európai Unió által biztosított személyek szabad mozgásának elmúlt ötven év során történt kiteljesedéséhez, azonban úgy találtam, hogy ennek egyik akadályát képezheti, hogy a tagállamok eltérő nyugdíjkorhatárt és eltérő szolgálati idő követelményeket alkalmaznak a nemzeti

jogrendszereikben, így ezen kérdés vizsgálatát egy külön fejezetben végeztem el. A demográfiai változások kapcsán történő nyugdíjreformok azonban abba az irányba mutatnak, hogy e különbségek fokozatosan el fognak tűnni, és így a személyek szabad áramlásának jogával élő polgárok kevesebb akadályba ütközhetnek. Tekintettel arra, hogy a nyugdíjrendszerek között nagyobb hasonlóságot találunk a velünk együtt (és később) csatlakozott tagállamokban, illetve a régi tagállamokban, külön alfejezetben mutatom be a kettőt.

Az európai kontinensen lezajló demográfiai változásokra reagálva az Európai Bizottság 2010. július 7-én közzétette Zöld Könyvét a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerekről¹⁴, illetve a Zöld Könyvben megfogalmazott kérdések alapján 2012. február 6-án megszületett a Fehér Könyv a megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendjéről. A téma szempontjából a Fehér és Zöld Könyv annyiban bír jelentőséggel, hogy bemutatja, milyen kilátások, illetve ezen alapulva milyen intézkedések várhatóak az öregségi nyugdíjak megóvása érdekében európai szinten, tekintettel arra, hogy e kérdést a koordináció nem kezeli. Ezen indok alapján a hatodik és egyben utolsó fejezetben bemutatom a tagállamok nyugdíjrendszereinek problémáival kapcsolatos közös aggályokat és hosszú távú programokat, az európai szintű, előremutató szakpolitikai irányvonalakat és kezdeményezéseket. A szociális biztonsági rendszerek feltételeinek kialakítása a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, azonban a jogalkotóknak tekintettel kell lenniük a közösségi jogszabályokra, a közösségi szinten elfogadott prioritásokra annak érdekében, hogy a szerződésben meghatározott célok megvalósulhassanak. Tekintettel arra, hogy a Fehér Könyvben meghatározottak nem kötik a tagállamokat, de ennek ellenére alapvető jelentőséggel bírhatnak, mert az abban foglaltakat célszerű a tagállamoknak figyelembe venniük, amikor felülvizsgálják a nyugdíjakra vonatkozó szabályaikat és meghatározzák a jövőben elérendő eredményeket.

3. A kutatás módszerei

A téma jellegéből adódóan doktori értekezésem alapvetően leíró jellegű, elsősorban az elsődleges és másodlagos jogforrások vizsgálatából, valamint a bírósági jogesetek elemzéséből áll, felhasználva a rendelkezésre álló szakirodalmat. A szakirodalom elemzése során a hazai szakirodalom elemzésén túl leginkább a témában megjelent angol nyelvű irodalmat használtam fel. Az elsődleges és másodlagos jog esetében történeti módszerrel próbálom a jogfejlődést bemutatni, részletesen elemezve egyrészt magának a jogszabály szövegének a változásait, valamint a jogalkotási mechanizmus változását is, tekintettel arra,

¹⁴ COM(2010) 365 final SEC(2010) 830.

hogy a másodlagos jog tekintetében a tanácsi rendelet megalkotása jelentősen eltér a Lisszaboni Szerződés óta bevezetett tanácsi és parlamenti rendeletalkotástól, valamint az újdonságként megjelent bizottsági rendelettől. Az értekezés terjedelmi korlátai miatt a nemzeti jogszabályok elemzésére – eltekintve a nyugdíjkorhatárra és a minimális szolgálati időkövetelményekre vonatkozó szabályoktól – nem vállalkoztam. A nemzeti jogszabályok e tekintetben történő bemutatása kapcsán is csak a személyek szabad áramlása akadályainak a feltérképezése miatt vállalkoztam. Dolgozatomat a történeti elemzésen és leíró megállapításon felül egyfajta kritikai szemlélet is végigkíséri, s annak eredményeként fogalmaztam meg a kutatás eredményeit.

4. A kutatás eredményei

A szociális biztonsági koordináció története több mint 50 évre tekint vissza, az első, 1958-as 3. számú rendelet megjelenésétől kezdve, amikor az érintett tagállamok száma még csak hat volt, a jelenlegi 883/2004/EK rendeletig, amelynek alkalmazásában már 28 uniós tagállam vesz részt. A kezdeti munkavállalókat megillető szabad mozgás joga mára az uniós polgárokat megillető alapjog, amely az Európai Unió egyik sarokköve. Ahhoz, hogy a polgárok élni tudjanak jogaikkal, biztosítani kell számukra, hogy ne veszítsék el már megszerzett jogosultságaikat, és ennek garanciái a szociális biztonsági koordináció szabályaiban öltenek testet. Tekintettel arra, hogy a szociális biztonsági rendszerek meghatározása tagállami hatáskörbe tartozik, a tagállamok maguk határozzák meg az ellátások formáit, feltételeit, az ellátásért felelős intézmények rendszerét, a finanszírozási kérdéseket. A tagállami ellátórendszerek nemzeti szabályai nem kezelik azokat az eseteket, amelyekben a szabad mozgás jogával élő személyek más tagállamok joghatósága alá tartoztak, és járulékfizetést követően, vagy egyéb jogosultsági követelmény teljesítése okán, biztosítási időt szereztek. E megszerzett időszakok elvesztésének megakadályozását hivatottak a koordinációs rendeletek kiküszöbölni. Amikor a Római Szerződést az alapítók megkötötték, tisztában voltak a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek különbözőségeivel, azért biztosítani kellett, hogy a tagállamok kizárólagos nemzeti jogának alkalmazása ne képezze a munkavállalók szabad mozgásának akadályát. Ennek okán tartalmazza a Római Szerződés korábban 51. cikke, majd 42. cikke, jelenleg az EUMSZ 48. cikke, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek. A szociális biztonsági koordináció területét e felhatalmazás alapján rendeletek szabályozzák, legkorábban a 3. és 4. sz. rendelet, majd azt követően a 1408/71/EGK rendelet és 574/72/EGK végrehajtási rendelet, majd 2010. május 1-jét követően, a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK végrehajtási rendelet. E rendeletek a tagállamokban közvetlenül

alkalmazandóak, így további implementáció nélkül válnak a tagállami jogrendszerek részévé. A döntési mechanizmusban az európai uniós intézmények vesznek részt, ami a többi koordinációs eszközhöz képest egyedivé teszi a koordinációs mechanizmust. Ezen indokok alapján tettem azt a megállapítást, hogy a szupranacionális szinten megalkotott koordinációs rendelet a legalkalmasabb az Európai Unió szociális biztonsági rendszereinek a koordinálására. A tagállamok által szabályozott szociális biztonsági rendszerek koordinálását szabályozó rendeletek a kezdeti tanácsi aktusból fokozatosan parlamenti és tanácsi aktus útján születtek, majd ezt követően a még mindig hosszadalmas kompromisszumos eljárás valamennyire egyszerűsödött a rendes jogalkotási eljáráson belüli minősített többségi döntésnek megfelelően. Egyedül a rendeletek bizonyos mellékleteinek módosítása, illetve a tagállamok nemzeti jogszabályi módosulásainak átvezetése fogadható el bizottsági rendelettel. A terület szabályozásának időközben megvalósult egyszerűbb formája mindenképpen előnyös a jogalkotók számára, tekintettel arra, hogy a nemzeti jogszabályokban a szociális biztonsági koordináció hatálya alá tartozó ellátások jogszabályi környezete állandóan változik.

A jogalkotási felhatalmazás azonban a jogalkotókat az uniós polgárság¹⁵ szabad mozgására vonatkozóan, illetve a harmadik országbeli állampolgárokat érintő ügyekben még mindig egyhangúsági döntéséhez köti, amelynek következtében a döntési mechanizmus tisztázásra szorul. E kérdésben jómagam azon az állásponton vagyok, hogy bármilyen döntés esetén, amely uniós inaktív polgárokat vagy harmadik országbeli állampolgárokat is érint, nem lehet eltekinteni az egyhangúságtól, hacsak nem születik meg a szükséges felhatalmazás a szerződésben, amire a közeljövőben nem látok esélyt.

A szociális biztonsági koordináció végrehajtásának kötelezettsége a szabályozás terjedelmes volta, a mellékletekben megjelenő kivételek miatt, jelentős feladat a tagállami intézményeknek, tekintettel a rendeletek komplex szabályaira, az igazgatási bizottsági határozatokra és az Európai Bíróság jogeseteire is. A szociális biztonsági koordináció területének talán legfontosabb bírósági döntései az ellátások meghatározásában, a munkavállaló fogalmának meghatározásában, az uniós polgársághoz kapcsolódóan, a tagállamok által kötött kétoldalú megállapodások és a koordinációs szabályok kapcsolatának értelmezésében jelentek meg. A Bíróság megerősítette a koordinációs rendeletek által alkalmazott alapelveket, így például az egyenlő bánásmód alapelvét, a diszkrimináció tilalmát, a szerzett jogok védelmét. Véleményem szerint ugyan az EU- és az EGT-tagállamok szociális biztonsági rendszereinek koordinációja elméletileg egyszerűnek tűnhet, de tekintettel arra, hogy az összes európai uniós tagállam szociális biztonsági rendszere kisebb-nagyobb eltéréseket mutat, hogy a területet a rendeleteken túl számos egyéb jogi eszköz is

¹⁵ Akik nem tartoznak bele az EUMSZ 48. cikkében meghatározott kategóriába

szabályozza, nagyon megnehezíti a koordináció zökkenőmentes megvalósítását, ugyanakkor e koordinációs eszköz nélkül a személyek szabad áramlása, mint a szerződésekben megfogalmazott cél, nem valósulhatna meg. Egy bizonyos mértékű komplexitás elkerülhetetlen azonban annak érdekében, hogy a koordináció a célját elérje, tehát hogy eltörölje a szociális biztonsági ágazatok közötti határokat a szabad mozgás jogának gyakorlása érdekében.¹⁶ Ami a legtöbb kritikát illeti ezen a területen, az nem a koordináció inadekvát szabályozásából ered, hanem inkább a tagállami szociális biztonsági jogszabályok befejezetlenségére és inadekvátságára vonatkozik, ahogy az információáramlás és kommunikáció elégtelenségének a felelősségére, amely elsősorban azonban a tagállamoké.¹⁷ Talán nem meglepő, hogy a 28 ország szociális biztonsági ágát lefedő koordinációs rendeletek nem minden tekintetben tökéletesek. Fent már említettem a jogalkotás során felmerülő szabályozásban rejlő problémát, de maga a rendelet is tartalmaz jó néhányat. A magam részéről csak a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó külön rendeletek okozta problémát említtem meg az általános részből. A harmadik országbeli állampolgárok helyzete igen speciális természetű, hiszen e személyekre a 883/2004/EK rendeletet hatályát a 1231/10/EU rendelet terjesztette ki, amely rendelet nem alkalmazandó Dániában, az Egyesült Királyságban, valamint az EGT államaiban és Svájcban. Az érintett személyek például a dán időszakokat tagállamok közötti mozgásukkor elveszítik, míg az Egyesült Királyságban szerettek a 1408/71/EGK rendeletben meghatározottak szerint érvényesíthetők, generálva egy sor jogértelmezési kérdést, így például a rendeletben megkövetelt két tagállami érintettség feltételének való megfelelést, a szerzett időszakok figyelembe vételét. E tekintetben én azon az állásponton vagyok, hogy a tagállami intézményeknek nem kell figyelembe venniük azokat az időszakokat, amelyeket olyan tagállamban teljesített az érintett személy, amelyik tagállam nem alkalmazza a rendeleteket harmadik ország állampolgári esetében, illetve ehhez kapcsolódóan a két tagállami érintettség feltételeit sem tekinthetjük megvalósultnak, mert véleményem szerint ilyen esetekben a jogalap hiánya miatt az összeszámítás kizárt. Ebben a kérdésben még nem született ítélet, tehát az egységes jogalkalmazás még a Bíróság jogértelmező munkájával sem támogatott. Az én javaslatom a probléma kezelésére mindenképpen a kiterjesztésről szóló rendeletek módosítása, amelyben az ilyen időszakok figyelembevételére vonatkozóan meghatározásra kerülne a tagállamok kötelezettsége, tisztázásra kerülne a jogalap kérdése.

¹⁶ Rob Cornelissen: 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 Its Achievements and Its Limits in Conference Report of 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers, Swedish National Insurance Board, European Commission, Stockholm 1997. p 56..

¹⁷ Jean-Philippe Lhernould: Coordination in the context of internal market rules or how to resolve midlife crisis IN: 50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague, 7 & 8 May 2009. p 129.

A másik, általam észlelt problémás terület a nyugdíjakra vonatkozó speciális szabályok között található, a 987/2004/EK rendelet 44. cikkében meghatározott gyermeknevelési idők kezelésének a kérdése. A gyereknevelési időszakok konkrét szabályozására a 987/2009/EK rendeletben, tehát csak a végrehajtási rendelet szabályai között került sor. Az alaprendelet 5. cikke, a tények események egyenlő bánásmódja, a kerete a végrehajtási rendelet 44. cikkének. Az elhelyezés azért nagyon fontos, mert a fenti cikkek értelmezésekor tiszteletben kell tartani egyrészt azt, hogy az arányosság fényében a tényállásokkal vagy eseményekkel kapcsolatos egyenlő bánásmód elve ne vezessen objektíve indokolatlan eredményekhez, vagy ugyanarra az időszakra vonatkozó azonos típusú ellátások halmozódásához, másrészt, hogy nem sértse a szerzett idők összeszámításának az elvét, harmadrészt pedig, hogy az elv alkalmazása semmilyen esetben sem teheti a másik tagállamot illetékkéssé vagy jogszabályait alkalmazandóvá. Ennek megfelelően javasoltam a kérdés szabályozását az alap rendeltben, meghatározva, hogy mely időszakok tekinthetők gyermeknevelési időszakoknak, és így nem az általános biztosítási időkre vonatkozó szabályok szerint kezelendők, valamint, hogy a tagállamok illetékkességének kérdése hogyan állapítható meg olyan esetekben, amikor az érintett személy másik tagállamba költözik.

A tagállami ellátórendszerekhez kapcsolódóan a nemzeti jogszabályok különbözőképpen rendezik az intézmények hatáskörét, illetékkességét, az igény benyújtására vonatkozó határidőket, a jogorvoslati határidőket. Az eltérő jogszabályi határidők alkalmazása, illetve azok túllépése gyakran okozza az ügyek hosszadalmas intézését, amelynek nem léteznek közösségi szinten szankciói. Az ilyen eljárási jellegű probléma az anyagi jogot érintő problémákhoz képest kisebb súlyúnak tűnhet, ugyanakkor tapasztalataim alapján a késedelmek okozzák a leggyakrabban a migráns munkavállalói igények érvényesítésének az akadályát. Amennyiben egy tagállami intézmény nem a koordináció szabályainak megfelelően jár el, az érintett személyek csak a nemzeti jog szerinti eljárási szabályokban lefektetettre támaszkodhatnak, hiányzik a jogérvényesítés eszköze. A közösségi szinten is köztudomású problémát kívánja a rendelet az elektronikus adatcsere bevezetésével orvosolni, ami a XXI. századi technikai feltételek mellett elengedhetetlen a jövő szociális biztonsági ügyintézéséhez. Véleményem szerint azonban ez nem elégséges az olajozott működés eléréséhez, ugyanis az eljárási határidők közösségi szinten történő szabályozása hiányzik az elektronikus ügyintézésel elérendő célok megvalósításához. Ennek érdekében mindenképpen szükségesnek tartom végrehajtási rendeletben szabályozni az adott eljárási cselekményekhez tartozó ügyintézési határidőket, amelyek kötnék a tagállami intézményeket, akár kapcsolattartó, akár érintett intézményként vesznek részt az eljárásban bármelyik ellátástípusra vonatkozóan. Természetesen ahhoz, hogy az intézmények eljárásaik során

tekintetbe vegyék e határidőket, mindenképpen szükséges meghatározni a szankciókat is, figyelembe véve az ügyek egyedi jellegét.

Az Európai Unió koordinációs rendeletei az elmúlt 50 év során kiterjesztették és formálták az eredeti rendeleteknek a XX. század első felében lefektetett alapelveit.¹⁸ A személyi hatály tekintetében jelentős fejlődésen ment keresztül a koordinációs rendszer, a munkavállalóknak biztosított védelem fokozatosan az uniós polgárok alapjoga lett, beleértve az inaktív személyeket is, és a viszonyosság elvét is áttörve, mert immár a harmadik országok állampolgárai is élvezhetik a koordináció nyújtotta előnyöket. A koordináció szabályrendszere követte a szabad mozgás jogával rendelkező személyek egyre bővülő körét, és tagadhatatlanul hozzájárult a szociális biztonsági jogaik megtartásához a Közösségen belüli mozgásuk közepette. Jogosultak például arra, hogy az illetékes intézmények tekintetbe vegyék a karrierjük során általuk megszerzett szolgálati, vagy biztosítási időket a nyugdíjuk megállapítása során, az egyenlő bánásmód követelményeinek szem előtt tartásával, és tekintet nélkül az aktuális tartózkodási helyükre. A koordináció rendeletek, azok hiányosságaival együtt, elengedhetetlenek a szerződésben lefektetett szabad mozgás jogának akadályainak lebontásához.

¹⁸ Roberts, Simon: A short history of social security coordination IN: 50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague, 7 & 8 May 2009, p 26.

5. Az értekezés tárgykörében készült publikációk, előadások jegyzéke

Szakmai előadások:

1. VI. Debreceni Doktorandusz Konferencia/2009 "A szociális biztonsági koordináció szabályai kiküldetés esetében "
2. VII. Debreceni Doktorandusz Konferencia/2010 "Az Európai Unión belül új szociális biztonsági koordinációs szabályok"
3. VIII. Debreceni Doktorandusz Konferencia/2011 "Nyugdíjjogosultságok az EU-ban"
4. Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék konferenciája/2009: „A kiküldetés problémái a koordinációs rendeletek alkalmazása esetén”
5. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke és a Ghenti Egyetem Szociális Jogi Tanszéke által szervezett, a trESS project keretében megrendezett szeminárium, Szeged 2008. „Megoldás az elektronikus ügyintézés?”
6. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke és a Ghenti Egyetem Szociális Jogi Tanszéke által szervezett, a trESS project keretében megrendezett szeminárium, Szeged 2010. „Az új rendelet munkanélküliekre vonatkozó szabályai”
7. Jogász Doktoranduszok 6. Országos Szakmai Találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem, 2010: New social security coordination rules in the EU
8. Brüsszel 2011, Follow-up workshops on modernised EU social Security coordination (EC 2011): „Problems of child raising period”
9. Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója 2011, „Nyugellátások a koordináció hatálya alatt”

Publikációk:

1. Dr. Gellérné Dr. Lukács Éva – Fürjes Annamária: „Munkanélküliek szabad mozgása az Európai Unióban” in: Európai Tükör XV. Évf. 10. sz. 52-62.
2. „A munkanélküliekre vonatkozó új koordinációs szabályok” in: In Publ. jur. doct. Szeged X. kötetéhez (megjelenés alatt)

3. A szociális biztonsági koordináció szabályai kiküldetés esetén In: Profectus in litteris I. 2009, Debrecen, 31-35.
4. Az Európai Unión belül új szociális biztonsági koordinációs szabályok in: Profectus in litteris II. 2010, Debrecen 117-127.
5. Tájékoztatási kötelezettség a munkaviszonyban, kiemelve az átirányítás, kiküldetés és kirendelés eseteit in Munkaügyi Szemle 2009/3 36-41.
6. Nyugdíjjogosultságok az EU-ban in Profectus in litteris III. 2011, Debrecen
7. Nyugellátások a koordináció hatálya alatt in: Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója Tanulmánykötet, 2011
8. Ellátások nemzeti határokon történő kifizetésének lehetősége in: Foglalkoztatási és Társadalombiztosítási Tanácsadó 2011/7. 12-13.

**UNIVERSITY OF SZEGED
FACULTY OF LAW AND POLITICAL SCIENCES
GRADUATE SCHOOL**

PHD THESIS

SHORT SUMMARY

ANNAMÁRIA FÜRJES

OLD AGE PENSIONS UNDER THE SOCIAL SECURITY COORDINATION IN THE
EUROPEAN UNION

Supervisor: József Hajdú Prof. Dr.

1. The aim and subject matter of theses and the actuality of the choice of topic

The actuality of the choice of topic was given by the entry into force of the modernized, simplified Council and Parliament Regulations concerning the social security coordination on 1 May 2010, which replaced regulations in force for more than thirty years in this area.

The uniform application, which contributed to the work of the national courts and institutions participating in the implementation of the regulations, has been insured by the 500 case law of the European Court of Justice in relation with the social security regulation previously in force. The new regulations in numerous cases reflect the results of the court's interpretation activities, however, there are weak points of the Regulation, where the legislation does not properly regulate the field of social security coordination. I tracked down the regulatory process of the new regulations and in connection with this in my dissertation I pointed out these weak points and elaborated different suggestions.

Due to the increasing number of European Union's citizens exercising the right of free movement of persons, ensuring their social security entitlements by the Member States institution has more and more importance. Within social security coordination I examined the rules of old age pensions, because these benefits are of the biggest challenges' for the member states take into account the future demographic and economical trends. Having regard to the fact that I worked for an implementing institution I could draw conclusion from the implementation in practice.

The thesis hypothesis is that the social security coordination rules, the chapter of old age pension, contributed in the last fifty years to the fulfilment of right of the free movement of persons provided by the European Union. At the beginning of the formation of the European Community the free movement of workers in connection to economic objectives, became the fundamental rights of the citizens of the European Union. The social security coordination's rules organically contributed to this fulfilment, following the personal scope of the free movement of persons. Regarding to that more permissive common migration policy concerns the non EU citizens, their social security rights are based on thereupon, receive the same protection almost by all Member States.

My primary purpose has been to prove the above mentioned hypothesis, namely, that the chapter of old age pension within the scope of social security coordination contributed the

fulfilment of the right of free movement of persons. In this light I place the rules of co-ordination among the rules of Community policies, presenting that the various treaties how approached the social law, within this the social security coordination rules in the phases of integration. I presented the principals that are the framework of the legislation procedure. I clarify the definition of social security, social security system and the coordination. I prove that the coordination regulations, created supranational level, taking into account the member states interest due to the law making process, and without ratification process, are of the most appropriate form to coordinate the social security systems of the European Union member States. I state it even in the case that the law making process is cumbersome, and the interpretation of the ECJ is essential for the application of the regulations.

Another key objective of my work is to present the developing and interpreting activity of the ECJ, which is of the highest importance in this field, considering the developments of regulations, and the uniform application of the various notions of the regulations. I examine presence of the case law in the law making process, and how it is found in the secondary law. Another monitoring point is made by the Member States consensual solutions' appearance of the secondary law, perhaps its nature do not support the attained outcomes, in particular the legal situation of third country nationals. In my paper special attention is devoted to the analysis of the ECJ case law, but I did not strive to be comprehensive because of the large number of court cases. In certain cases I focus on the national law in order to make compatibility with the *acquis*, but other cases I focus to the Community aspects, concerning the statements of the Court. More than a hundred cases are placed, according to the contents in the different chapters.

I analyze the general chapter of the social security coordination rules currently in force, which is compulsory for the special provisions as well, thus forms the significant part of the paper. I present the personal and material scope of the coordination, its developments proving the hypothesis. I put emphasis the presentation of the general principles of coordination, I separately analyze of specific principles applied in pensions. I separately treat the new principles introduced by new regulations, which are fulfilling the requirements of the 21 century. I concentrate a long term benefit namely pension, presenting the special measures, emphasizing the ECJ interpretation activity. I review the different pensionable ages and insurance period requirements applied by different member states, which could be the barrier for the migrants. In the last chapter I present the Commission's Green and White Paper on adequate, safe and sustainable pensions.

Coordination of social security as the first of May 2010 entered a new phase by entry into force of the new regulation. Due to the fact that the new rules especially in the field of pension, based on the previous rules and case law, and there is no new decisions from the ECJ, I could take into consideration of the previous ruling, presenting the general and special provisions. In my thesis, I point out the rules which are against the purpose determined on Community level, and in this context I present the suggested solutions in the different chapters.

2. Structure of the Thesis

The thesis is divided into six major sections. The first Chapter deals with the background of social security coordination. The situation of the social rights of European Community law is presented and there is a separate analysis of the ECSC and Euratom and the Treaties of Rome. The open method of coordination, a community social policy and within this, the pensions systems' ruling mechanism is housed in a different sub section, presenting how it works in Community level. The principles defined social security coordination legislation, determined the mechanism of law making process, and the implementation of the regulations, e.g. principle of subsidiary, equal treatment, free movement of persons are placed in different subsections. During the presentation of the background of social security coordination I considered important to present in different subsections the definition of social security coordination, and social security and its function, taking into account, that the Hungarian literature frequently uses social insurance instead of social security. Another reason of the analysis of the definition of social security is that the Member States use different definitions, and the regulation itself does not contain the definition of that. In this chapter I declared also important to analyze the development of the law making mechanism from the first regulations to the period the EU consist of 28 Member States.

In the second section of my paper I analyze the supranational legal basis of social security coordination. I present the coordination's rules in primary law in different subsection, thus the specified articles of the Treaties, its modifications separately analyzed. Concerning the secondary law, I present all of the regulations in force, making it clear which older rules should be applied along with the new regulation. In respect the coordination, it is a great importance of the ECJ developing and interpreting activity, among the legislation I analyze the case law in a different subsection. Having regard to the fact that the Administrative Commission, set up by the coordination regulations, activity is inevitable for the implementation of the regulations, because

this body decides such important issues as see e.g. adoption of the forms used among member states institutions for the communication, rules concerning the transition periods, or the interpretation of distinct definitions. I parse in a different subsection the legal value of the decisions and recommendations of the Administrative Commission, and the framework of its procedure.

The interpretation of general provisions and analysis of the structure of the regulation are placed in Chapter III. It is a high importance to clarify the personal and material scope of the regulations regarding that there are certain open questions where the current regulations are proper, and there is no case law from the ECJ. The principles forming the framework of the coordination play an important role for the Member States implementing institutions, which in any case would help when the text of the regulation or the national rulings of the Member States relating to regulations is uncertain. I analyze in a subsection among the general principles, the equal treatment principle, the social security scheme of only one single Member State principle, the aggregation principle, and the principle of exportation respectively. Regarding that I focused on the pensions as a special benefit, I placed the principles concerning such benefits in a different subsection. The principles determined in the new regulations, are presented embedded in the defining legal framework.

The coordination rules concerning old age benefits, as special rules are placed in the fourth chapter of the paper, analyzing the rules of regulations and the case law concerning the award of these kinds of benefits. I focuses on the special provisions on aggregation of periods, the calculation and award of benefits, the special provisions where the periods of insurance or residence of is less than one year, award of a supplement, the recalculation and revaluation of benefits, and the problematic questions of the aggregation of child raising period. I not only focused on material law, but also the procedural rules such as submit of claims, the responsibilities and the different task of the institutions.

The key objective of my work is that the social security coordination rules and its chapter concerning old age benefits contributed towards the fulfilment of free movement of persons in the EU in the last 50 years. I found it however that difference of pensionable age and minimum

insurance periods applied by national legislations could cause a barrier for the free movement of persons. To prove that difference I scrutinized national legislation in a subsection. I realized that the reforms of the legislation of these benefits caused by the demographic challenges, point in the direction where the difference is to be vanished, so the persons moving within the community may find less obstacles. Regarding that the difference is lower among the newly joined member states and the old member states legislation concerning old age benefits, I placed them separately into the paper.

The Commission published its Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems, responding to the demographic changes taken place in Europe¹. The White Paper, published in February 2012, reflects these common concerns about problems in our pension systems and sets out an agenda for making pensions adequate and sustainable in the long term. These papers are also important for my thesis, because the coordination does not treat the problems derived from demographic changes, and presents the future prospect, and measures are expected to save the old-age benefits at the Community level. Based on these explanations in the sixth and final chapter I present the common concerns of the problems of member states pension systems and the long term plans on community level, initiatives, and progressive policy directions. Member States have the primary responsibility for designing their pension systems according to their circumstances, but many EU competences and policy initiatives affect national pension systems and policies in order to fulfil the requirements determined in the Treaties. Regarding that the statements in the White Paper are not binding on the Member States, but in spite of this it could be fundamental interest for the member States when their rules on pensions revised and determine the results is to be achieved in the future.

3. Methods of Research

Due to the nature of the topic, PhD thesis is basically descriptive; the paper focuses on the analysis of the primary and secondary law and the case law of the ECJ using the available literature. In analyzing the literature I used the Hungarian and English language literature. In the case of primary and secondary legislation I try to present the legal development with historical method, with detailed analysis on the one hand the changes of the text of the law itself changes,

¹ COM (2010) 365 final SEC (2010) 830.

and changes in the legislative mechanism, regarding that since the Treaty of Lisbon there is a difference between the Council regulation, and the Parliamentary and Council regulation, and the newly applied Commission regulation. Due to the limit of the thesis I did not undertake the presentation of the national legislation, apart from the different retirement age and the rules for the minimum length of insurance requirements. I have undertaken to present this legislation only because of the presentation of the barriers to the free movement of persons. In addition to the historical analysis and descriptive finding my paper is accompanied with a critical approach, as a result, I have formulated the results of the research.

4. Results of the research

The history of social security goes back to the past 50 years, from the Regulation Nr. 3. published 1958 when there were only 6 Member States, to Regulation 883/2004 currently in force, where its application concerns 28 Member States. In the early stages of the Community, the free movement concerned only the workers, but today the free movement of persons is the fundamental right of the citizens of the EU. In order to guarantee the free movement of persons, their social security rights shall be insured. The Community Regulations on social security have as their basis, their framework and their bound Articles of the Treaties, which are aimed at securing freedom of movement of persons. Regarding the determination of social security system is a competence of the Member States; the Member States themselves shall determine the forms and conditions of the benefits, the system of institutions responsible for the implementation, and the financial system as well. National rules in the Member States' systems do not treat those cases in which the persons moving within the Community and are under the legislation of other Member States, and then to contribute, or by reason of the fulfilment of other eligibility requirements, insurance periods were completed. It is necessary, within the framework of coordination to prevent the loss of the attained insurance period. When the founders of the Treaty of Rome was concluded, were aware the difference of the social security systems of the various Member States, however it had to be ensured that the exclusive application of a member states legislation do not constitute an obstacle to the free movement of workers. For this reason, the Article of TFEU 48 (previously 51 than 42) of the Treaty provides that The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, adopt such measures in the field of social security as are necessary to provide freedom of movement for workers; to this end, they shall make arrangements to secure for employed and self-employed migrant workers and their dependants:

(a) Aggregation, for the purpose of acquiring and retaining the right to benefit and of calculating the amount of benefit, of all periods taken into account under the laws of the several countries;

(b) Payment of benefits to persons resident in the territories of Member States.

According to that power the field of social security is ruled by regulations, set up under Regulation 3 and 4, followed by Regulation 1408/71 and its implementation Regulation 574/72, and from 1 May 2010 Regulation 883/2004 and 987/2009. These regulations are directly applicable in the Member States, thus becoming part of the legal systems of the Member States

without further implementation. The decision-making processes of the European institutions are involved in the coordination mechanism which makes it unique compared to other coordination measures. For this reason I declared that the coordination regulations created on supranational level are the most appropriate form to coordinate the social security systems of European Union. The social security systems controlled by Member States are coordinated by Regulations which have been gradually act of the Council and acts by Parliament and the Council, and thereafter, the process is still lengthy compromise somewhat simplified in accordance with the ordinary legislative procedure with qualified majority decision. The amendments to the Annexes to certain modification of national laws transfers could be ruled by Commission Regulation. To regulate with simpler forms are useful for legislators.

The legislative delegation is conditional upon the unanimous decision concerning the free movement of European Union citizens², and third country nationals, thus the decision making procedure need to be clarified. On this problem I am of the view, that in case of any decision that affects the inactive EU citizens or third country nationals, the unanimous decision is authoritative, unless the legislative delegation is appeared in the Treaties, which I doubt it in the near future.

The obligation of the implementation of social security coordination is an important task for the national institutions because of the extent of rulings, the exemption in the annexes, considering the complex rulings in the regulations, the decisions of the Administrative Commission, and the case law of ECJ as well. The most important decisions of the field of social security coordination concerns the interpretation of the definition of benefit, the definition of worker, in connection with the legal situation of EU citizens, the bilateral agreements concluded by Member States and the analysis of connections of the regulation rules. The Court strengthens the general principles applied by regulations, e.g. the equal treatment principle, the prohibition of discrimination and the protection of acquired right. Decisions concerning this field, the Court took into account the principles of social justice, inclusion of Treaty principles of the internal market and competition, attributing outstanding importance to the free movement of persons, which decisions on the secondary legislation procedure of the regulations was even appeared. In my view, the coordination of the EU and EEA Member States' social security systems may seem simple in theory, but having regard to the fact that social security systems all the EU Member States show greater or lesser differences and that field is ruled a number of other legal

² Who does not belong to the category determined in Article 48 TEUF

instruments in addition to the regulation the smooth implementation is very difficult. However, without this coordination instrument, the free movement of persons as set out in the Treaties would fail. A certain degree of complexity seems to be unavoidable in order to meet the goal of Regulation 1408/71: to remove all barriers in the sphere of social security which impede a genuinely free movement of persons.³ What is more, many of the criticism emanating from the field are not the result of any inadequacy in the coordination rules but rather of incomplete and inadequate national social security legislation, as well as a deficit of information and communication, the responsibility for which rests primarily with the Member States.⁴ Perhaps not surprisingly, the social security coordination regulations governing 28 Member States social security systems are not perfect in every respect.

Above I mentioned the potential regulatory problems arising from the legislation, but the regulation itself contains some uncertainty as well. As for me, I just mention the problem of the specific regulations of the third country nationals in the general part. The situation of third-country nationals is a specialized nature, because the personal scope of the Regulation 883/2004 is extended by the Regulation 1231/10, which regulation is not applied by Denmark, United Kingdom, EEC countries, and Switzerland. The person concerned e.g. lost their acquired Danish rights moving within the Member States, while the UK insurance periods are treated under the Regulation 1408/71, generating some questions of interpretation. This question shall be the requirements of two member states involvement by the Regulation, or the aggregation of completed insurance periods. In this respect, I am of the view that the institutions of the member states shall not take into account these periods, which are completed in a member state not apply the Regulation concerning third country nationals. Associated with this the requirement of two member states involvement is failed, because I am on the point of that the legal basis is missing for the aggregation. In this case there is no leading case law, so the unique implementation is not supported by the ECJ. My proposal is definitely the modification of the extending regulation, in which the legal basis shall be clarified, and the obligation of the Member States concerning the aggregation of such periods shall be defined as well.

³ Rob Cornelissen: 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 Its Achievements and Its Limits in Conference Report of 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers, Swedish National Insurance Board, European Commission, Stockholm 1997. p 56.

⁴ Jean-Philippe Lhernould: Coordination in the context of internal market rules or how to resolve midlife crisis IN: 50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague, 7 & 8 May 2009. p 129.

The other problem I have encountered is in the area of special rules for pensions, the question of handling of child-raising periods provided for in Article 44 of Regulation 987/2009 . The child-raising period is ruled only in the Regulation 987/2009, which is the Implementing Regulation of the 883/2004. The framework of the Article 44 of the Implementing Regulation is the Article 5 of the basic Regulation, namely the equal treatment of the facts of events. The placement is important, because during the implementation of the said article should be take into account firstly, that in the light of proportionality, care should be taken to ensure that the principle of assimilation of facts or events does not lead to objectively unjustified results or to the overlapping of benefits of the same kind for the same period, secondly that should not interfere with the principle of aggregating periods, thirdly that a Member State can in no way render another Member State competent or its legislation applicable. I proposed accordingly that these question shall be regulated in the Basic Regulation, defining which periods are treated as such, and thus cannot be treated according to the rules of general insurance periods, and how shall be determine the competent Member State in cases where the person moves to another Member State.

In connection with the Member States' national laws of social security have different powers shall be settled by the institution's competence and deadlines for the submission of the claim, and the deadlines of appeals. The application of different statutory time limits are exceeded and often causes lengthy disposition of cases, and against that, do not exist sanctions at Community level. The procedural problems seem minor compared to substantive, but in my experience is that the delays constitute an obstacle for the claims of the migrant workers. If a Member State fails to act in accordance with the rules of coordination regulations the person concerned could relay on the procedural rules of national law, the enforcement tool is missing. The regulation could treat this well-known problem in the community level, by the introduction of electronic data exchange, which is essential for the future of social security administration in addition to the technical conditions for the 21st Century. As for me, however, it is not sufficient to achieve the smooth operation, namely the procedural deadlines ruled on community level are absent for the achievements of the goals of electronic data exchange. To this end I definitely consider it necessary that the deadlines belong to the given procedure is ruled in the Implementing Regulation. The national institutions shall be bound by these deadlines, either contact or concerned institution involved in the process for any type of benefit. In order the institutions take into account in their procedures to these deadlines, it is absolutely necessary to determine any penalties, taking into account the specific nature of the issues.

Over a period of 50 years the regulations have expanded and transformed the original principles of coordination that were developed during the course of the first half of the 20th century⁵. The coordination system has significantly developed concerning the personal scope of the regulation. The protection of workers has gradually become a fundamental right for EU citizens, including non active persons, and breaking through the fundamental principle of reciprocity, the third country nationals can enjoy the benefits of coordination. The personal scope of free movement has been followed by the coordination rules, and undeniably contributed to the retention of their social security rights when moving within the Member States. The person concerned are entitled for example to the relevant institutions to take into account of service, or insurance periods acquired by them during their careers in the determination of pension, with the requirements of equal treatment in mind, and without their actual place of residence. The coordination regulations with their shortcomings are essential to break down the obstacles of the free movement enshrined in the law Treaties.

⁵ Roberts, Simon: A short history of social security coordination IN: 50 years of Social Security Coordination Past – Present – Future Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security Prague, 7 & 8 May 2009, 26.p.

5. List of publications, and presentations in the subject matter of the thesis

Publications:

1. Dr. Gellérné Dr. Lukács Éva-Fürjes Annamária: Munkanélküliek szabad mozgása az Európai Unióban (Free Movement of the Unemployed Within the European Union) in: Európai Tükör XV. Évf. 10. sz. p 52-62.

2. A munkanélküliekre vonatkozó új koordinációs szabályok (The New Coordination Rules Concerning the Unemployed) in: In Publ. jur. doct. Szeged X. kötetéhez (in press)

3. A szociális biztonsági koordináció szabályai kiküldetés esetén (The Posting Rules of the Social Security Coordination) In: Profectus in litteris I. 2009, Debrecen p 31-35.

4. Az Európai Unión belül új szociális biztonsági koordinációs szabályok (The New Social Security Coordination in the EU) in: Profectus in litteris II. 2010, Debrecen p 117-127.

5. Tájékoztatási kötelezettség a munkaviszonyban, kiemelve az átirányítás, kiküldetés és kirendelés eseteit (Obligation Under the Employment Contract, Underlined the Posting Cases) in Munkaügyi Szemle 2009/3. 36-41.

6. Nyugdíjjogosultságok az EU-ban (Pension in the EU) Profectus in litteris III. 2011, Debrecen

7. Nyugellátások a koordináció hatálya alatt (Pensions Under the Coordination) Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója – Tanulmánykötet

8. Ellátások nemzeti határokon történő kifizetésének lehetősége in: Foglalkoztatási és Társadalombiztosítási Tanácsadó 2011/7. 12-13.

Presentations:

1. VI. Debreceni Doktorandusz Konferencia/2009 "A szociális biztonsági koordináció szabályai kiküldetés esetében " (The Posting Rules of Social Security Coordination)

2. VII. Debreceni Doktorandusz Konferencia/2010 "Az Európai Unión belül új szociális biztonsági koordinációs szabályok" (The New Social Security Coordination Rules)

3. VIII. Debreceni Doktorandusz Konferencia/2011 "Nyugdíjjogosultságok az EU-ban" (Pensions Under the Coordination)

4. Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék konferenciája/2009: „A kiküldetés problémái a koordinációs rendeletek alkalmazása esetén” (The Problems of Posting Under the Coordination)

5. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke és a Ghenti Egyetem Szociális Jogi Tanszéke által szervezett, a trESS project keretében megrendezett szeminárium, Szeged 2008. „Megoldás az elektronikus ügyintézés?” (Electronic Data Exchange is the Solution?)

6. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke és a Ghenti Egyetem Szociális Jogi Tanszéke által szervezett, a trESS project keretében megrendezett szeminárium, Szeged 2010. „Az új rendelet munkanélküliekre vonatkozó szabályai” (The New Coordination Rules Concerning the Unemployed)

7. Jogász Doktoranduszok 6. Országos Szakmai Találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem, 2010: New social security coordination rules in the EU

8. Brüsszel 2011, Follow-up workshops on modernised EU social Security coordination (EC 2011): „Problems of child raising period”

9. Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója 2011, „Nyugellátások a koordináció hatálya alatt” (Pensions Under the Coordination)