



## Határozatok Tára

JEAN RICHARD DE LA TOUR  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2023. június 22.<sup>1</sup>

**C-422/22. sz. ügy**

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu  
kontra  
TE**

(a Sąd Najwyższy [legfelsőbb bíróság, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Migráns munkavállalók – Szociális biztonság – Alkalmazandó jog – 883/2004/EK rendelet – 76. cikk – Kölcsönös tájékoztatási és együttműködési kötelezettség – 987/2009/EK rendelet – A1 igazolás – Hivatalból történő visszavonás – 6. és 16. cikk – A kiállító intézmény azon kötelezettségének hiánya, hogy párbeszéden alapuló és békéltető eljárást kezdeményezzen a fogadó tagállam illetékes hatóságánál – 2. és 20. cikk – Az említett hatóságnak az igazolás visszavonását követő lehető legrövidebb időn belüli tájékoztatási kötelezettsége”

### I. Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 987/2009/EK rendelet<sup>2</sup> értelmezésére vonatkozik, pontosabban e rendelet 6. és 16. cikkének az A1 igazolás visszavonására irányuló eljárásra való analóg alkalmazására.

2. A kérelmet TE és a Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (társadalombiztosítási intézet, toruńi hivatal, Lengyelország) (a továbbiakban: ZUS) között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amely jogvita a ZUS azon A1 igazolást visszavonó határozatára vonatkozik, amely igazolás a felperes kérelmére a 2016. augusztus 22. és 2017. augusztus 21. közötti időszakban a szociális biztonsággal kapcsolatos lengyel jogszabályok alkalmazása céljából igazolja a felperes helyzetét.

3. A Bíróság még nem döntött arról, hogy milyen eljárás alkalmazandó az A1 igazolásnak az azt kiállító intézmény kezdeményezésére történő visszavonása esetén. A következőkben kifejtem, hogy a 987/2009 rendeletnek az ilyen igazolás érvényességével vagy az alkalmazandó jogszabályok meghatározásával kapcsolatos kétség esetére vonatkozó rendelkezései miért nem relevánsak ebben az ügyben. Véleményem szerint az A1 igazolás hivatalból történő visszavonása

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: francia.

<sup>2</sup> A 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2012. L 149., 4. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 284., 1. o.) (a továbbiakban: 987/2009 rendelet vagy végrehajtási rendelet).

esetén – párbeszédre alapuló és békéltető eljárás hiányában – az érintett tagállamok illetékes intézményeinek az uniós jogalkotó által szervezett együttműködés keretében utólagosan információt kell cserélniük annak érdekében, hogy az érintett személyek jogai ne sérüljenek.

## II. Jogi háttér

### A. A 883/2004/EK rendelet

4. A 883/2004/EK rendeletnek<sup>3</sup> „Az alkalmazandó jogszabályok meghatározása” címet viselő II. címe a 11–16. cikket tartalmazza.

5. Az említett rendelet 11. cikke szerint:

„(1) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak. E jogszabályokat e cím rendelkezései szerint kell meghatározni.

[...]

(3) A 12–16. cikkekre is figyelemmel:

a) a munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként egy tagállamban tevékenységet folytató személyek az adott tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak;

[...]”

6. A rendeletnek a „Tevékenység végzése két vagy több tagállamban” című 13. cikkének (2) bekezdése a következőket mondja ki:

„A két vagy több tagállamban szokásosan önálló vállalkozóként tevékenykedő személy a következők hatálya alá tartozik:

a) a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai, ha tevékenységének jelentős részét abban a tagállamban végzi;

vagy

b) annak a tagállamnak a jogszabályai, amelyben a személy tevékenységeinek központi érdekelttsége található, ha nem azon tagállamoknak az egyikében rendelkezik lakóhellyel, amelyben a tevékenység jelentős részét végzi.”

7. A 883/2004 rendelet 72. cikkének a) pontja értelmében a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság (a továbbiakban: az igazgatási bizottság) foglalkozik az igazgatási jellegű kérdésekkel, és az e rendelet vagy a 987/2009 rendelet rendelkezéseiből eredő értelmezési kérdésekkel.

<sup>3</sup> A 465/2012 rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 166., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.) (a továbbiakban: 883/2004 rendelet vagy alaprendelet).

8. A 883/2004 rendelet „Együttműködés” című 76. cikkének (3), (4) és (6) bekezdése előírja:

„(3) A tagállamok hatóságai és intézményei e rendelet végrehajtása érdekében egymással és az érintett személyekkel vagy azok képviselőivel közvetlen kapcsolatot tarthatnak fenn.

(4) Az e rendelet hatálya alá tartozó intézmények és személyek kötelesek egymást kölcsönösen tájékoztatni, és egymással együttműködni a rendelet helyes végrehajtásának biztosítása céljából.

Az intézmények a helyes igazgatás elvének megfelelően kötelesek észszerű időn belül válaszolni minden megkeresésre, és ezzel összefüggésben kötelesek az érintett személyeket ellátni minden olyan információval, amely az e rendelet által rájuk ruházott jogok gyakorlásához szükséges.

[...]

(6) Az e rendelet értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos olyan nehézségek esetén, amelyek egy, a hatálya alá tartozó személy jogait veszélyeztethetik, az illetékes tagállam vagy az érintett személy lakóhelye szerinti tagállam intézménye kapcsolatba lép az érintett tagállam(ok) intézményével (intézményeivel). Ha észszerű időn belül nem sikerül megoldást találni, az érintett hatóságok kérhetik az igazgatási bizottság beavatkozását.”

#### **B. A 987/2009 rendelet**

9. A 987/2009 rendelet (1), (2), (8) és (10) preambulumbekzdése kimondja:

„(1) A [883/2004 rendelet] korszerűsíti a tagállamok nemzeti szociális biztonsági rendszereinek koordinálására vonatkozó szabályokat, megállapítva a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket és eljárásokat és egyszerűsítve azokat minden érintett szereplő számára. A végrehajtási szabályokat meg kell állapítani.

(2) A szociális biztonsági intézmények közötti eredményesebb és szorosabb együttműködés kulcsfontosságú tényező abból a szempontból, hogy a [883/2004 rendelet] hatálya alá tartozó személyek a lehető legrövidebb idő alatt és optimális feltételek mellett élhessenek jogaikkal.

[...]

(8) A tagállamoknak, azok illetékes hatóságainak, valamint a szociális biztonsági intézményeknek rendelkezniük kell azzal a lehetőséggel, hogy egymás között megállapodjanak az általuk eredményesebbnek és a saját szociális biztonsági rendszereik körülményeinek leginkább megfelelőnek ítélt egyszerűsített eljárásokról és igazgatási intézkedésekről. Az ilyen megállapodások azonban nem érinthetik a [883/2004 rendelet] hatálya alá tartozó személyek jogait.

[...]

(10) Az illetékes intézmény – azaz amely jogszabályai alkalmazandók, vagy amelynek bizonyos ellátásokat ki kell fizetnie – meghatározásához a biztosított és családtagjai objektív helyzetét egynél több tagállam intézményeinek kell megvizsgálnia. Annak érdekében, hogy az érintett személy az intézmények közötti szükséges kommunikáció időtartama alatt kellő védelemben részesüljön, gondoskodni kell arról, hogy ideiglenes jelleggel valamely szociális biztonsági rendszer tagja legyen.”

10. A 987/2009 rendelet I. címének „Az együttműködésre és az adatcserére vonatkozó rendelkezések” című II. fejezete tartalmazza a 2–7. cikkeket.

11. Az említett rendelet „Az intézmények közötti adatcsere hatálya és szabályai” című 2. cikkének (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az intézmények haladéktalanul rendelkezésre bocsátanak vagy kicserélnek minden olyan adatot, amely azon személyek jogainak és kötelezettségeinek megállapításához és meghatározásához szükséges, akikre az alaprendeletet alkalmazni kell. A tagállami intézmények közötti adatközlés közvetlenül, maguk az intézmények között, vagy közvetve, az összekötő szerven keresztül történik.”

12. A 987/2009 rendelet „Más tagállamban kiállított dokumentumok és bizonyítékok jogi értéke” című 5. cikke kimondja:

„(1) A valamely tagállam intézménye által az alaprendelet és a végrehajtási rendelet alkalmazása céljából egy személy helyzetének bemutatására kiállított dokumentumokat, valamint a dokumentumok kiállításának alapjául szolgáló bizonyítékokat a többi tagállam intézményei mindaddig elfogadják, amíg azokat a kiállító tagállam vissza nem vonja vagy érvénytelenné nem nyilvánítja.

(2) Amennyiben a dokumentum érvényessége vagy az abban szereplő bejegyzések alapját képező tények pontossága tekintetében kétség merül fel, a dokumentumot átvevő tagállami intézmény kéri a kiállító intézménytől a szükséges pontosításokat, valamint adott esetben a dokumentum visszavonását. A kiállító intézmény felülvizsgálja a dokumentum kiállításának alapját képező indokokat és szükség esetén visszavonja a dokumentumot.

(3) A (2) bekezdés értelmében az érintett személy által szolgáltatott információ, a dokumentum vagy bizonyíték megalapozottsága vagy az azokban szereplő bejegyzések alapját képező tények tekintetében felmerült kétség esetén a tartózkodási vagy lakóhely szerinti intézmény az illetékes intézmény kérésére – ha ez lehetséges – elvégzi ezen információ vagy dokumentum szükséges ellenőrzését.

(4) Amennyiben az érintett intézmények között nem születik megállapodás, az ügyet az illetékes hatóságokon keresztül az igazgatási bizottság elé lehet terjeszteni, legkorábban egy hónappal azon napot követően, hogy a dokumentumot kézhez vevő intézmény benyújtotta a kérelmet. Az igazgatási bizottság hat hónapon belül azon napot követően, hogy az ügyet elé terjesztették, megkísérli az álláspontok összeegyeztetését.”

13. A 987/2009 rendelet „Jogsabályok ideiglenes alkalmazása és ellátások ideiglenes nyújtása” című 6. cikke a következőképpen szól:

„(1) Ha a végrehajtási rendelet eltérően nem rendelkezik, amennyiben az alkalmazandó jogsabályok azonosítása tekintetében két vagy több tagállam intézményeinek vagy hatóságainak álláspontja eltér, az érintett személyre átmenetileg e tagállamok valamelyikének jogsabályait kell alkalmazni [...].

[...]

(2) Amennyiben két vagy több tagállam intézményei vagy hatóságai között véleménykülönbség alakul ki azzal kapcsolatban, hogy melyik intézménynek kell pénzbeli vagy természetbeni ellátást nyújtania, az az érintett személy, aki, ha nem merült volna fel vita, jogosult lenne az ellátások igénylésére, ideiglenesen jogosult a lakóhelye szerinti intézmény által alkalmazott jog által előírt ellátásra, vagy – ha az érintett személy nem az érintett tagállamok valamelyikének területén rendelkezik lakóhellyel – az azon intézmény által alkalmazott jogszabályokban előírt ellátásra, amelyhez a kérelmet először benyújtották.

(3) Amennyiben az érintett intézmények vagy hatóságok között nem születik megállapodás, az ügyet az illetékes hatóságokon keresztül az igazgatási bizottság elé lehet terjeszteni, legkorábban egy hónappal azon napot követően, amikor az (1) vagy a (2) bekezdésben említett álláspontbeli különbség felmerült. Az igazgatási bizottság hat hónapon belül azon napot követően, hogy az ügyet elé terjesztették, megkísérli az álláspontok összeegyeztetését.

(4) Amennyiben megállapítják, hogy nem az ideiglenes tagság szerinti tagállam jogszabályai alkalmazandók, vagy ha az ellátást ideiglenes alapon nyújtó intézmény nem az illetékes intézmény, az illetékesnek bizonyuló intézményt – visszaható hatállyal, úgy tekintve, mintha az álláspontbeli különbség nem állt volna fenn – az ideiglenes tagság időpontjától vagy a kérdéses ellátás első ideiglenes folyósításától kezdődően illetékesnek kell tekinteni.

(5) Szükség esetén az illetékesként megjelölt intézmény és az az intézmény, amely ideiglenesen folyósított pénzbeli ellátásokat vagy amelynek ideiglenesen járulékokat fizettek, a végrehajtási rendelet IV. címének III. fejezetében szereplő szabályoknak megfelelően rendezi az érintett személy pénzügyi helyzetét az ideiglenesen befizetett járulékok és adott esetben az ideiglenesen folyósított pénzbeli ellátások tekintetében.

Az illetékes intézmény a végrehajtási rendelet IV. címével összhangban a valamely intézmény által a (2) bekezdéssel összhangban ideiglenesen nyújtott valamennyi természetbeni ellátást megtéríti.”

14. E rendelet „Az ellátások és járulékok ideiglenes számítása” című 7. cikke szerint:

„(1) A végrehajtási rendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha egy személy az alaprendelettel összhangban ellátásra jogosult vagy járulékfizetésre kötelezett, és az illetékes intézmény nem rendelkezik a másik tagállambeli helyzetre vonatkozó valamennyi, az ellátás vagy a járulék végleges összegének kiszámításához szükséges információval, ezen intézmény az ellátást az érintett személy kérelmére ideiglenesen megadja, illetve ideiglenes járulékot számít ki, ha a kiszámítás az intézmény rendelkezésére álló információk alapján lehetséges.

(2) A kérdéses ellátás vagy járulék új számítását azonnal el kell készíteni, amint az érintett intézmény hozzájutott valamennyi szükséges bizonyítékhoz vagy igazoló dokumentumhoz.”

15. Az említett rendelet „Az alkalmazandó jogszabályok meghatározása” című II. címe a 14–21. cikkeket foglalja magában.

16. Ugyanezen rendelet „Az alaprendelet 13. cikkének alkalmazására vonatkozó eljárás” című 16. cikke kimondja:

„(1) Az a személy, aki két vagy több tagállamban végez különböző tevékenységeket, értesíti erről a lakóhelye szerinti tagállam illetékes hatósága által kijelölt intézményt.

(2) A tevékenységet végző személy lakóhelye szerinti kijelölt intézmény haladéktalanul meghatározza az érintett személyre alkalmazandó jogszabályokat, tekintettel az alaprendelet 13. cikkére és a végrehajtási rendelet 14. cikkére. E kezdeti meghatározás ideiglenes jellegű. Az intézmény az általa ideiglenesen meghatározott jogszabályokról tájékoztatja minden olyan tagállam kijelölt intézményét, amelyben az érintett személy tevékenységet folytat.

(3) Az alkalmazandó jogszabályok (2) bekezdésben előírt ideiglenes meghatározása két hónapon belül véglegessé válik azt követően, hogy az érintett tagállamok illetékes hatóságai által kijelölt intézmények arról a (2) bekezdésnek megfelelően értesítést kaptak, kivéve, ha az alkalmazandó jogszabályokat a (4) bekezdés alapján már előzőleg véglegesen meghatározták, vagy ha az érintett intézmények legalább egyike e két hónapos időszak végéig tájékoztatja a lakóhely szerinti tagállam illetékes hatósága által kijelölt intézményt arról, hogy a meghatározást nem tudja még elfogadni, vagy az azzal kapcsolatos álláspontja eltérő.

(4) Amennyiben az alkalmazandó jogszabályok meghatározásával kapcsolatos bizonytalanság két vagy több tagállam intézményei vagy hatóságai közötti kapcsolatfelvételt igényel, az érintett tagállamok illetékes hatóságai által kijelölt intézmények vagy maguk az illetékes hatóságok közül egy vagy több kérelmére az érintett személyre alkalmazandó jogszabályokat közös megegyezéssel kell meghatározni, tekintetbe véve az alaprendelet 13. cikkét és a végrehajtási rendelet 14. cikkének vonatkozó rendelkezéseit.

Amennyiben az érintett intézmények vagy illetékes hatóságok álláspontja különböző, e szervek a fent meghatározott feltételeknek megfelelően megállapodásra törekednek, és a végrehajtási rendelet 6. cikke alkalmazandó.

[...]

17. A 987/2009 rendeletnek „Az érintett személyek és a munkáltatók tájékoztatása” című 19. cikkének (2) bekezdése a következőképp rendelkezik:

„Az érintett személy vagy a munkáltató kérésére azon tagállam illetékes intézménye, amelynek jogszabályai az alaprendelet II. címe szerint alkalmazandók, tanúsítja, hogy ezeket a jogszabályokat kell alkalmazni, és adott esetben jelzi, hogy mely időpontig és milyen feltételekkel.”

18. A 987/2009/EK rendelet „Az intézmények közötti együttműködés” című 20. cikke kimondja:

„(1) A megfelelő intézmények közlik az alaprendelet II. címe szerint valamely személyre alkalmazandó jogszabályok szerinti tagállam illetékes intézményével az azon időpont megállapításához szükséges információt, amelytől kezdve a jogszabályokat alkalmazni kell, valamint az azon járulékok megállapításához szükséges információt, amelyek fizetésére a személy és annak munkáltatója vagy munkáltatói e jogszabályok alapján kötelezettek.

(2) Azon tagállam illetékes intézménye, amelynek jogszabályai valamely személyre vonatkozóan az alaprendelet II. címe szerint alkalmazandóvá válnak, az ezen jogszabályok hatálybalépésének időpontjára vonatkozó információt elérhetővé teszi azon tagállam illetékes hatósága számára, amely jogszabályainak hatálya alá a személy a legutóbb tartozott.”

### III. Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. TE, a lengyel cégjegyzékbe bejegyzett, önálló vállalkozói tevékenységet folytató vállalkozó, akinek jövedelme Lengyelországban adózik, 2016. augusztus 11-én szerződést kötött egy varsói (Lengyelország) székhelyű társasággal, amelynek értelmében – 2016. augusztus 22-től a projekt befejezéséig – Franciaországban egy konkrét projekt keretében olyan szolgáltatásokat kellett nyújtania, amelyek általában a „telephelyvezető helyettesének” feladatai közé tartoznak.

20. E szerződés alapján a ZUS<sup>4</sup> egy A1 igazolást<sup>5</sup> állított ki, amely szerint a TE a 2016. augusztus 22. és 2017. augusztus 21. közötti időszakban (a továbbiakban: a jogvita tárgyát képező időszak) a lengyel jogszabályok hatálya alá tartozott.

21. A ZUS hivatalból indított vizsgálatot követően megállapította, hogy a jogvita tárgyát képező időszakban TE csak egy tagállamban, nevezetesen Franciaországban folytatta a tevékenységét. Így a ZUS 2017. december 1-jén kelt határozatával (a továbbiakban: megtámadott határozat) visszavonta ezt az A1 igazolást,<sup>6</sup> és megállapította, hogy TE a jogvita tárgyát képező időszakban nem tartozott a lengyel jogszabályok hatálya alá. Mivel a ZUS úgy vélte, hogy a TE-re alkalmazandó jogszabályok meghatározására a 883/2004 rendelet 11. cikke volt a releváns rendelkezés, anélkül fogadta el ezt a határozatot, hogy előzetesen lefolytatta volna a 987/2009 rendelet 16. cikkében<sup>7</sup> előírt, az alkalmazandó jogszabályok meghatározása tekintetében az illetékes francia intézménnyel való koordinációra irányuló eljárást.

22. TE a megtámadott határozat ellen a Sąd Okręgowy w Toruniu (toruói regionális bíróság, Lengyelország) előtt élt jogorvoslattal. 2019. június 5-i ítéletében a bíróság úgy ítélte meg, hogy egyrészt TE a jogvita tárgyát képező időszakban nem egyetlen tagállamban végzett munkát, így a 883/2004 rendelet 13. cikkének (2) bekezdése hatálya alá tartozik, másrészt a ZUS nem merítette ki a 987/2009 rendelet 6., 15.<sup>8</sup> és 16. cikkében előírt koordinációs eljárást, noha ez az eljárás kötelező lenne az alkalmazandó jogszabályok meghatározása céljából. Így a bírósági eljárás során az említett bíróság felkérte a ZUS-t, hogy kezdeményezze az említett koordinációs eljárást az illetékes francia intézménynél, amit a ZUS megtagadott, mivel ezt nem tartotta indokoltnak. Annak elkerülése érdekében, hogy TE egyetlen szociális biztonsági rendszer hatálya alá se tartozzék, a Sąd Okręgowy w Toruniu (toruói regionális bíróság) megállapította, hogy a jogvita tárgyát képező időszakban TE a lengyel jogszabályok hatálya alá tartozott, és ennek megfelelően hatályban tartotta az alapeljárás tárgyát képező A1 igazolást.

<sup>4</sup> Írásbeli észrevételeiben a ZUS azt állította, hogy az említett igazolást 2016. augusztus 19-én állították ki, az a 883/2004 rendelet 13. cikkének (2) bekezdésén alapult, mivel az olyan érintett személy helyzetére vonatkozik, aki két vagy több tagállamban önálló vállalkozói tevékenységet folytat, illetve, hogy az igazolást az illetékes francia intézménynek megküldték.

<sup>5</sup> Amint arra a 2023. március 2-i DRV Intertrans és Verbraeken J. en Zonen ítélet (C-410/21 és C-661/21, a továbbiakban: DRV Intertrans ítélet, EU:C:2023:138, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) emlékeztet, „[a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1972. március 21-i 574/72/EGK tanácsi rendeletben (HL 1972. L 74., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 83. o.)] előírt E 101-es igazolás helyébe lépő A1 igazolások az azon tagállam illetékes hatósága által kijelölt intézmény által a 987/2009 rendelet II. címe alapján kiállított típus-formanyomtatványnak felelnek meg, amely tagállam szociális biztonsági jogszabályait alkalmazni kell, amely igazolást a célből állítottak ki, hogy többek között e rendelet 19. cikkének (2) bekezdése értelmében tanúsítsa, hogy a 883/2004 rendelet II. címének bizonyos rendelkezései szerinti valamely helyzetben lévő munkavállalók e tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak.” Lásd például a Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Franciaország) honlapján található gyakorlati magyarázatokat és formanyomtatványmintát: <https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>.

<sup>6</sup> A kérdést előterjesztő Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) megállapítja, hogy e határozatot az 1998. október 13-i ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (társadalombiztosítási törvény) (Dz. U. 2021, 430. alszám) 83a. cikkének (1) bekezdése alapján hozták.

<sup>7</sup> Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

<sup>8</sup> Ez a cikk címének megfelelően meghatározza az alapeljárás 11. cikke (3) bekezdése b) és d) pontjának, 11. cikke (4) bekezdésének és 12. cikkének alkalmazására vonatkozó eljárást (az érintett intézmények tájékoztatása).

23. A Sąd Apelacyjny w Gdańsku (gdanski fellebbviteli bíróság, Lengyelország) 2020. február 5-i ítéletével elutasította a ZUS ezen ítélet ellen benyújtott fellebbezését.

24. A ZUS ezen ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Sąd Najwyższyhoz (legfelsőbb bíróság). Előadja, hogy mivel a szóban forgó A1 igazolás visszavonásához a 987/2009 rendeletben előírt koordinációs eljárás előzetes kimerítése szükséges, a megtámadott határozat olyan szabálytalanságot tartalmaz, amely csak a ZUS előtti eljárás keretében orvosolható. Így a Sąd Okręgowy w Toruniu (toruńi regionális bíróság) és a Sąd Apelacyjny w Gdańsku (gdanski fellebbviteli bíróság) bírósági határozatai tévesek, mivel e bíróságoknak vissza kellett volna utalniuk az ügyet a ZUS-hoz, hogy az az A1 igazolást az illetékes francia intézménnyel együttműködve újra megvizsgálhassa, ahelyett, hogy az alkalmazandó jogszabályokról határoznának.

25. Ilyen körülmények között a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Köteles-e egy olyan állami intézmény, amely A1 nyomtatványt töltött ki, és amely hivatalból – az érintett tagállam illetékes intézményének kérése nélkül – törölni/visszavonni vagy érvényteleníteni kívánja a kitöltött nyomtatványt, a [987/2009 rendelet] 6. és 16. cikke alapján alkalmazandóakhoz hasonló szabályok alapján egy másik tagállam illetékes intézményével békéltető eljárást lefolytatni?
- 2) A békéltető eljárást még a kitöltött nyomtatvány törlése/visszavonása vagy érvénytelenítése előtt kell-e lefolytatni, vagy ez a törlés/visszavonás vagy érvénytelenítés [a 987/2009 rendelet 16. cikkének (2) bekezdésének megfelelően] kezdeti, ideiglenes jellegű [...], és abban az esetben válik véglegessé, ha [a másik tagállam] [...] érintett [...] intézmény[e] nem emel kifogást vagy nem jelzi, hogy azzal kapcsolatos álláspontja eltérő?”

26. A ZUS, a lengyel, a belga, a cseh és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be.

#### IV. Elemzés

27. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésével, amelyek véleményem szerint együttesen vizsgálhatók, lényegében azt szeretné megtudni, hogy a 987/2009 rendelet 6. és 16. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az az intézmény, amely saját kezdeményezésére végzett ellenőrzéseket követően megállapította, hogy tévesen adott ki A1 igazolást, visszavonhatja-e azt anélkül, hogy előzetesen párbeszédre alapuló és békéltető eljárást kezdeményezne az érintett tagállamok illetékes intézményeivel az alkalmazandó jogszabályok meghatározása céljából.

28. Előjáróban meg kell jegyezni, hogy sem a 883/2004 rendelet, sem a 987/2009 rendelet nem tartalmaz az A1 igazolás visszavonásának körülményeire közvetlenül alkalmazandó rendelkezést.



29. A 883/2004 rendelet 76. cikkének (6) bekezdése csupán a *párbeszéden alapuló és békéltető eljárás* általános kereteit határozza meg, mivel az előbbi az utóbbi előfeltétele.<sup>9</sup> A 987/2009 rendelet meghatározza azokat a helyzeteket, amelyekben ezt az eljárást lefolytatják.

30. Így az A1 igazolás visszavonása tekintetében csak ezen utóbbi rendelet 5. cikke ír elő konkrét eljárást, „amennyiben a [személy helyzetét igazoló] dokumentum érvényessége vagy az abban szereplő bejegyzések alapját képező tények pontossága tekintetében *kétség merül fel*”.<sup>10</sup>

31. Az eljárásnak az 5. cikk (2)–(4) bekezdésében leírt különböző szakaszai egyrészt arra szolgálnak, hogy az illetékes intézmények közötti egyeztetés keretében összegyűjtsék az A1 igazolás érvényességének megerősítéséhez vagy megcáfolásához szükséges információkat, másrészt pedig arra, hogy a közöttük fennálló esetleges nézeteltéréseket kiküszöböljék.<sup>11</sup>

32. Ezekből a rendelkezésekből világosan kitűnik, hogy az említett eljárás „a dokumentumot átvevő tagállami intézmény”<sup>12</sup> kezdeményezésére kerül lefolytatásra. Tehát nincs rendelkezés arra a helyzetre, amikor a kiállító intézmény a hivatalból végzett ellenőrzéseket követően kétséget kizáróan úgy ítéli meg, hogy az A1 igazolást vissza kell vonni.<sup>13</sup>

33. Következésképpen a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatali kérdések arra irányulnak, hogy a 883/2004 és a 987/2009 rendelet, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerinti értelmezésük alapján az A1 igazolást csak az érintett tagállamok illetékes intézményei közötti, az érintett személyre alkalmazandó jogszabályok meghatározása céljából folytatott előzetes *egyeztetést* követően lehet-e visszavonni.

34. *Ami azt a jogi keretet illeti*, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdéseket vizsgálni kell, először is emlékeztetni kell arra, hogy a 987/2009 rendelet kodifikálta a Bíróságnak az E 101 igazolás hatályára és joghatásaira vonatkozó ítélkezési gyakorlatát,<sup>14</sup> valamint az érintett tagállamok intézményei között ezen igazolás érvényessége vagy pontossága tárgyában felmerült esetleges nézeteltérések megoldása érdekében követendő eljárást.<sup>15</sup>

35. Másrészt a rendelet rögzítette az említett ítélkezési gyakorlatból eredő elveket, nevezetesen:

– az ilyen igazolás kötelező jellegét, amely az egyetlen tagállam jogszabályai alkalmazására, a lojális együttműködésre és a jogbiztonság elvére vonatkozó kötelező szabályokon alapul, amelyeknek a 883/2004 rendelet is különös jelentőséget tulajdonított;<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Lásd még a dokumentumok érvényességére, az alkalmazandó jogszabályok meghatározására és a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti ellátások biztosítására vonatkozó, párbeszéden alapuló és békéltető eljárás létrehozásáról szóló, 2009. június 12-i A1 határozat (HL 2010. C 106., 1. o.) (10) és (11) preambulumbekendését, valamint 1., 2. és 17. pontját (a továbbiakban: A1 határozat). Lásd még a 2017. április 27-i A-Rosa Flussschiff ítéletet (C-620/15, a továbbiakban: A-Rosa Flussschiff ítélet, EU:C:2017:309, 58. pont, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet 84a. cikkének (3) bekezdésével kapcsolatban [HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.], amelynek rendelkezéseit a 883/2004 rendelet 76. cikkének (6) bekezdése átvette).

<sup>10</sup> Az említett cikk (2) bekezdése. Kiemelés tőlem.

<sup>11</sup> Lásd: DRV Intertrans ítélet (46. pont).

<sup>12</sup> Az 5. cikk (2) bekezdése.

<sup>13</sup> Lásd a jelen indítvány 21. pontját a visszavonás azon okát illetően, hogy az érintett személy nem két különböző tagállamban dolgozott.

<sup>14</sup> Az E 101 igazolás helyébe az A1 igazolás lépett. Lásd a jelen indítvány 4. lábjegyzetét.

<sup>15</sup> Lásd: DRV Intertrans ítélet (43. és 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>16</sup> Lásd: 2020. július 16-i AFMB és társai ítélet (C-610/18, EU:C:2020:565, 72. és 74. pont); DRV Intertrans ítélet (43. és 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ennek az ítéletnek az alapjául szolgáló ügyben az A1 igazolás joghatásait a kiállító intézmény határozata ideiglenesen felfüggesztette. A Bíróság megállapította, hogy a 987/2009 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének szövegére tekintettel csak az igazolás visszavonása foszthatja meg a határozatot annak kötelező joghatásaitól (48., 49., 51. és 59. pont).

- a kiállító intézmény kizárólagos hatáskörét az érvényesség vizsgálatát illetően,<sup>17</sup> valamint
- az érintett tagállamok illetékes intézményei közötti, az intézmények által kiállított dokumentumok helytállóságával, mind pedig az érintett munkavállalóra alkalmazandó jogszabály meghatározásával kapcsolatos jogviták megoldása érdekében az ezen intézmények közötti párbeszédre irányuló eljárás és az igazgatási bizottság előtti, az álláspontok összeegyeztetésére irányuló eljárás igénybevételét.<sup>18</sup>

36. Másodsorban tehát úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó nem szánt széles alkalmazási kört ennek a párbeszédre alapuló és békéltető eljárásnak, hanem azt a lojális együttműködés sajátos szükségleteinek tartotta fenn.<sup>19</sup>

37. Megjegyzem továbbá, hogy a Bizottságnak az Európai Unióban (EU), az Európai Gazdasági Térségben (EGT) és Svájcban alkalmazandó jogszabályokról szóló gyakorlati útmutatója<sup>20</sup> hivatkozik az érintett személy helyzetének a kiállító intézmény kezdeményezésére történő újbóli vizsgálatára, amelyet adott esetben az igazolás visszavonása követ. Ugyanakkor semmilyen ajánlás nem szerepel benne a párbeszédre alapuló és békéltető eljárásra. Ugyanez vonatkozik az A1 határozatra<sup>21</sup> is, amely csak azzal a helyzettel foglalkozik, amikor egy intézmény kétségeit fejezi ki egy másik tagállam intézménye által kiállított dokumentum érvényességével kapcsolatban, vagy amikor az álláspontok különböznek az alkalmazandó jogszabályok meghatározását illetően.<sup>22</sup>

38. Ez a megállapítás, amelyet az írásbeli észrevételeket benyújtó valamennyi fél osztott, véleményem szerint a kölcsönös bizalom elvének logikus és szükségszerű következménye.<sup>23</sup> Ez igazolja a kiállító intézmény által hozott, az igazolás további alaki követelmények nélküli

<sup>17</sup> Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvéről, amely a kiállító intézményre azt a kötelezettséget rója, hogy a szociális biztonság téren irányadó jog meghatározására vonatkozó szabályok alkalmazása érdekében megfelelően mérlegelje a releváns tényeket, és ezáltal garantálja az E 101 igazolásban szereplő megállapítások pontosságát, lásd: A-Rosa Flussschiff ítéletet (39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság azt is kimondta, hogy ez az elv akkor is alkalmazandó, ha az igazgatási bizottság megállapította, hogy az igazolást tévesen állították ki (lásd 2018. szeptember 6-i Alpenrind és társai ítélet [C-527/16, a továbbiakban: Alpenrind és társai ítélet, EU:C:2018:669, 64. pont]), vagy az igazolások csalárd megszerzésével vagy felhasználásával kapcsolatos tényállás miatt valamely munkáltatóval szemben bírósági eljárást folytat le egy tagállami bíróság (lásd: 2020. április 2-i CRPNPAC és Vueling Airlines ítélet [C-370/17 és C-37/18, a továbbiakban: Vueling ítélet, EU:C:2020:260, 86. pont]).

<sup>18</sup> Lásd: DRV Intertrans ítélet (43. és 55. pont). Ebben az ítéletben a Bíróság azt is kimondta, hogy a szóban forgó A1 igazolásokat kiállító intézménynek, amelyet a párbeszédre alapuló és békéltető eljárás keretében felszólítottak azok visszavonására, nem lett volna szabad úgy határoznia, hogy elhalsztja ezen igazolások érvényességének felülvizsgálatát és az érintett munkavállalókra alkalmazandó szociális biztonsági rendszer értékelését a munkavégzés helye szerinti tagállam bíróságai előtt folyamatban lévő büntetőeljárás befejezéséig (27., 53., 55. és 63. pont).

<sup>19</sup> Ezt a jogalkotói döntést a kezelendő ügyek kis száma is indokolhatja. Lásd a Bizottság 2021. októberi, „Munkavállalók kiküldetése: jelentés a 2020-ban kiadott A1 hordozható dokumentumokról” című jelentésének statisztikáit, különösen az 5. ponthoz fűzött megjegyzést és a 20. táblázatot, amely szerint a hibás esetek az illetékes tagállamok által kiállított igazolások számának kevesebb mint 0,1%-át teszik ki. Lásd még a 22. táblázatot a visszavont igazolások számáról. Az elemzés a következő (a 21. táblázat alatt): „Abszolút számokban kifejezve a legtöbb A1 igazolást Lengyelország (528 [...]) és Szlovákia (766 [...]) vonta vissza. Relatív értelemben (azaz a kiadott igazolások teljes számához viszonyítva) az összes olyan tagállam, amely számadatokat szolgáltatott, a 2020-ban kiadott A1 igazolások teljes számának kevesebb mint 1%-át vonta vissza. Lengyelország és Szlovákia például a 2020-ban kiállított A1 igazolások 0,1%-át, illetve 0,7%-át vonta vissza. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy [...] a 2019-ben vagy még korábban kiadott A1 igazolásokat 2020-ban is visszavonhatták. Lengyelországot illetően a visszavont A1 igazolások száma 2019-hez képest jelentősen csökkent (a 2019-es 1197-ről [...] 2020-ban »mindössze« 528 [...] -ra)” (nem hivatalos fordítás).

<sup>20</sup> Az igazgatási bizottság által kidolgozott és jóváhagyott gyakorlati útmutató, amely a következő internetes címen érhető el: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=fr> (a továbbiakban: gyakorlati útmutató), különösen a 27. oldal első bekezdése és a 36. oldal utolsó előtti bekezdése.

<sup>21</sup> Amint arra a Bíróság a 2018. július 11-i Bizottság kontra Belgium ítéletben (C-356/15, EU:C:2018:555, 111. pont) rámutatott, az A1 határozat nem rendelkezik normatív jelleggel. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azonban ez a határozat segítséget nyújthat azon szociális biztonsági intézmények számára, amelyek feladata az e területre vonatkozó uniós jog alkalmazása (lásd ugyanezen ítélet 110. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

<sup>22</sup> Lásd a határozat 1. pontját.

<sup>23</sup> Lásd: 2020. május 14-i Bouygues travaux publics és társai ítélet (C-17/19, EU:C:2020:379, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

kiállítására vonatkozó határozat érvényességének elismerését.<sup>24</sup> Következésképpen ezt az elvet kell alkalmazni az igazolás egyoldalú visszavonásáról szóló határozatra is, amennyiben az érintett személy objektív helyzetére<sup>25</sup> vonatkozó kétségek nem merülnek fel.<sup>26</sup> Más szóval, a 987/2009 rendelet által, a 883/2004 rendeletben meghatározott elvek alapján bevezetett rendszerben aligha elképzelhető, hogy az igazolás visszavonása egy másik tagállam intézményének egyetértésétől, vagy akár előzetes egyeztetéstől függjön, különösen a jelen esetben.<sup>27</sup> Továbbá, ha a család bebizonyosodik, a kiállító intézmény köteles visszavonni az igazolást.<sup>28</sup>

39. Harmadsorban, azt, hogy az uniós jogalkotónak nem állt szándékában ilyen helyzetre vonatkozóan külön rendelkezéseket elfogadni, két másik megállapítás is alátámasztja. Egyrészt a 987/2009 rendelet 16. cikkének (4) bekezdése csak „az alkalmazandó jogszabályok meghatározásával kapcsolatos *bizonytalanság*”<sup>29</sup> és a 883/2004 rendelet 13. cikkének alkalmazása konkrét esetére írja elő *az intézmények vagy illetékes hatóságok közötti kapcsolatfelvételt*.<sup>30</sup>

40. Másrészt az alkalmazandó jog és az ellátások nyújtása tekintetében *az érintett személy védelmét szolgáló ideiglenes megoldásokat* e rendelet 6. cikke csak akkor írja elő, ha az említett intézmények vagy hatóságok „*álláspontja eltér*” vagy „*véleménykülönbség alakul ki*”.<sup>31</sup> Az egyeztetés eseteinek ilyen korlátozása megfelelőnek tűnik számomra, tekintettel az érintett személy helyzetére alkalmazandó jog gyors meghatározásának szükségességére,<sup>32</sup> valamint arra, hogy az említett rendelet 5. cikkének (4) bekezdésében és 6. cikkének (3) bekezdésében előírtak szerint nem szabad növelni az igazgatási bizottsághoz forduló esetek számát.<sup>33</sup>

41. Következésképpen az A1 igazolás visszavonásának egy másik tagállamnak az érintett munkavállalóra alkalmazandó szociális biztonsági rendszer meghatározására vonatkozó véleményétől vagy határozatától való függővé tétele, még akkor is, ha a visszavonásra az igazolás kiállítását követően később kerül sor,<sup>34</sup> nem tűnik számomra úgy, hogy az a 883/2004 és a 987/2009 rendelet kizárólag teleologikus értelmezéséből adódhat, mivel azok jelenlegi formájukban olyan helyzetekre korlátozódnak, amelyekben az alkalmazandó jog meghatározása során nehézségek merülnek fel.

<sup>24</sup> A Bíróság továbbá megállapította, hogy az igazolások kötelező erejét nem érintik az esetleges szabálytalanságok. Lásd: Alpenrind és társai ítélet (76. pont).

<sup>25</sup> Lásd a 987/2009 rendelet (10) preambulumbekendését és a jelen indítvány 33. lábjegyzetét.

<sup>26</sup> A jelen ügyben a ZUS írásbeli észrevételeiben hangsúlyozta, hogy annak megállapítása, hogy az általa kiállított A1 igazolás által érintett időszakban TE *nem folytatott* tevékenységet Lengyelországban, nem hagyott kétséget a visszavonási kötelezettséggel kapcsolatban, mivel az a 883/2004 rendelet 13. cikkén alapul. E tekintetben ez az eset nagyban különbözik attól, amikor az érintett személy tevékenységének megítélése során nehézségek merülnek fel. A konkrét magyarázatokat és példákat illetően lásd a gyakorlati útmutató 22. és azt követő oldalait.

<sup>27</sup> Ugyanakkor a tévesen kiállított igazolást visszavonni kívánó intézmény által megállapított tények valóságtartalmát meg kellene vitatni, még akkor is, ha az intézmény garantálja az igazolásban szereplő információk pontosságát. Lásd a jelen indítvány 17. lábjegyzetét.

<sup>28</sup> Lásd: 2018. július 11-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-356/15, EU:C:2018:555, 99. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, a 98. ponttal összefüggésben értelmezve).

<sup>29</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>30</sup> Ha az alkalmazandó joggal kapcsolatban az álláspontok különböznek, e rendelkezés második bekezdése a 987/2009 rendelet 6. cikkére utal. Lásd még az A1 határozat (8) preambulumbekendését és 1. pontjának b) alpontját.

<sup>31</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>32</sup> Lásd ebben az értelemben a 76. cikkének (6) bekezdését és a 987/2009 rendelet (2) preambulumbekendését. Azokat az eseteket illetően, amelyekben a Bíróság az egyes érintett intézmények vagy hatóságok gyorsasága és a határidők észszerűtlen volta alapján döntött, lásd: 2018. február 6-i Altun és társai ítélet (C-359/16, EU:C:2018:63, 55., 59. és 60. pont); Vueling ítélet (80. és 81. pont, valamint 85. és 86. pont).

<sup>33</sup> Az igazgatási bizottság szerepéről lásd: Alpenrind és társai ítélet (58. és azt követő pontok, különösen az 59. és 60., valamint a 62. pont, amely a bizottság szerepének arra való korlátozására vonatkozik, hogy igyekszik összeegyeztetni a tagállamok hozzá forduló illetékes hatóságainak álláspontjait).

<sup>34</sup> A jelen esetben a ZUS írásbeli észrevételei szerint a 2016. augusztus 19-én kiállított igazolást 2017. december 1-jén vonták vissza, kevesebb mint három hónappal azután, hogy az első vizsgálatok új információkat tártak fel az érintett személy helyzetével kapcsolatban.

42. Negyedsorban, ami a szociális védelmet illeti, úgy vélem, hogy figyelembe kell venni azt az elvet, hogy az A1 igazolás védelem teremt az érintett munkavállaló valamely szociális biztonsági rendszerhez való tartozásának szabályszerűségére vonatkozóan,<sup>35</sup> amely védelem alapját az e dokumentum által bemutatott helyzet képezi.<sup>36</sup> A Bizottsághoz és a francia kormányhoz hasonlóan hangsúlyozom, hogy az igazolás nem teremt jogokat.<sup>37</sup> Következésképpen annak visszavonása csupán mentesíti az illetékes hatóságokat az igazolás kötelező ereje alól.

43. Nem áll fenn továbbá a kettős járulékfizetés kockázata, amennyiben a kiállító intézmény visszavonó határozatot hoz.<sup>38</sup>

44. Következésképpen mindezek a megfontolások amellet szólnak, hogy az A1 igazolás hivatalból történő visszavonása esetén az érintett tagállamok illetékes intézményei közötti előzetes egyeztetésre vagy békéltetésre vonatkozó kötelezettség nem áll fenn.

45. Hajlok azonban arra a véleményre, hogy az elemzés nem lenne teljes, ha nem venné figyelembe az igazolás visszavonása és annak kiállítása közötti különbséget, mivel az ilyen visszavonás szükségszerűen kedvezőtlenül érinti a munkavállalót, és valószínűleg jelentős, sőt hátrányos gyakorlati következményekkel jár, mivel megkérdőjelezi a munkavállaló jogi helyzetének megítélését.<sup>39</sup>

46. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az A1 igazolás célja ugyanis a munkavállalók mozgásának megkönnyítése,<sup>40</sup> emellett hozzájárul a jogbiztonsághoz mind a munkavállalók, mind az érintett intézmények vonatkozásában. A Bíróság külön hangsúlyt fektetett erre a szempontra az igazolás kötelező joghatásaival, illetve legutoljára a joghatások felfüggesztéséről szóló döntéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> Lásd: 2018. február 6-i Altun és társai ítélet (C-359/16, EU:C:2018:63, 36. és 39. pont).

<sup>36</sup> Lásd a 987/2009 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését és 19. cikkének (2) bekezdését, valamint a Alpenrind és társai ítéletet (75. pont). Lásd még arra vonatkozóan, hogy a tényállás képezi az igazolás kiállításának alapját: A-Rosa Flussschiff ítélet (57. pont).

<sup>37</sup> Lásd ebben az értelemben: A-Rosa Flussschiff ítélet (38. pont). Azzal kapcsolatban, hogy a 883/2004 rendeletben rögzített kollíziós szabályok egyetlen célja az alkalmazandó jogszabályok megállapítása azoknak a személyeknek a vonatkozásában, akik az e szabályokat rögzítő rendelkezések által szabályozott helyzetek egyikében vannak, és hogy e rendelkezéseknek önmagukban nem célja valamely meghatározott szociális biztonsági rendszerhez tartozáshoz való jog vagy kötelezettség létezésével kapcsolatos feltételek meghatározása, lásd: 2022. szeptember 15-i Rechtsanwaltskammer Wien ítélet (C-58/21, EU:C:2022:691, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezt a 883/2004 rendelet (17a) preambulumbekzdésével és a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával összefüggésben kell értelmezni, amely szerint az e rendelet által létrehozott kollíziós szabályrendszer alkalmazása csupán az érintett munkavállaló objektív helyzetétől függ (lásd: 2020. július 16-i AFMB és társai ítélet [C-610/18, EU:C:2020:565, 54. pont]).

<sup>38</sup> Ezt a helyzetet meg kell különböztetni attól, amikor a fogadó tagállam illetékes intézménye egyoldalúan, kizárólag a csalás fennállásával kapcsolatos konkrét bizonyítékok alapján figyelmen kívül hagyja egy másik tagállam illetékes intézménye által kiállított E 101 vagy A1 igazolást. Lásd: Vueling ítélet (68. pont).

<sup>39</sup> A mérlegelendő gyakorlati következményekről lásd példaként: Morsa, M., „Retrait des documents A1 dans le cadre d'une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l'État membre d'établissement”, *Droit pénal de l'entreprise*, Larcier, Bruxelles, 2021, 4. szám, 352–362. o., különösen 361. o., 23. pont. A már megfizetett járulékok visszatérítésével, valamint az érintett munkavállalók számára már nyújtott valamennyi ellátás visszafizetésével kapcsolatos adminisztratív nehézségeket illetően lásd: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Alpenrind és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-527/16, EU:C:2018:52, 20. pont és 13. lábjegyzet). Lásd az annak a kockázatnak a megelőzésére vonatkozó kötelezettségről, hogy a 883/2004 rendelet hatálya alá tartozó személyek – rájuk nézve irányadó szabályozás hiányában – a szociális biztonsági rendszer nyújtotta védelem nélkül maradjanak: 2021. június 3-i TEAM POWER EUROPE ítélet (C-784/19, EU:C:2021:427, 32. pont).

<sup>40</sup> Lásd a 883/2004 rendelet (1) és (45) preambulumbekzdését, valamint a 987/2009 rendelet (23) preambulumbekzdését. Lásd: TEAM POWER EUROPE ítélet (C-784/19, EU:C:2021:427, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); DRV Intertrans ítélet (58. pont).

<sup>41</sup> Lásd: DRV Intertrans ítélet (56. és 57. pont).

47. Ezért véleményem szerint, függetlenül az A1 igazolás visszavonásának körülményeitől,<sup>42</sup> figyelembe kell venni két összetett szempontot annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni a kérdést előterjesztő bíróságnak, nevezetesen:

- azt, hogy az E 101 igazoláshoz hasonlóan ez az igazolás is lehet visszamenőleges hatályú.<sup>43</sup> A Bíróság megállapította, hogy „az – noha kívánatos, hogy az ilyen igazolást az érintett időszak kezdete előtt állítsák ki – [...] ezen időszak során, sőt, annak lejártát követően is kiállítható”,<sup>44</sup> és
- különösképpen az elévülési szabályokat, amelyek hatással vannak a társadalombiztosítási járulékok visszatérítésére.<sup>45</sup>

48. A lengyel kormány emellett különösen arra a kockázatra hívta fel a Bíróság figyelmét, hogy a munkavállaló nem részesül szociális védelemben.

49. Ebben az összefüggésben tehát véleményem szerint meg kell jegyezni, hogy a 883/2004 rendelet 76. cikkének (6) bekezdésében előírt, párbeszédre alapuló és békéltető eljárás<sup>46</sup> nem az egyetlen keret, amelyet az uniós jogalkotó a munkavállalók szabad mozgásának hatékony gyakorlása érdekében a szociális védelem révén biztosít.<sup>47</sup>

50. Valójában számos más rendelkezés foglalkozik *az érintett személyek jogainak és kötelezettségeinek meghatározása céljából történő információcseréről*.

51. Először is, a 883/2004 rendelet 76. cikkének (4) bekezdésében előírt együttműködés keretében a 987/2009 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése, 15. cikke, 16. cikkének (2) és (3) bekezdése és 20. cikke az intézmények vagy összekötő szervek közötti közvetlen információcserét írja elő, az e rendelet (1) és (2) preambulumbekkezdésében megfogalmazott célkitűzésekkel összhangban.

52. Másodszor, a 883/2004 rendelet „Kivételek a 11–15. cikk alól” című 16. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[k]ét vagy több tagállam, e tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai, vagy az ilyen hatóságok által kijelölt testületek *közös megállapodással* meghatározott személyek vagy személyek csoportjai érdekében *rendelkezhetnek a 11–15. cikk alóli kivételekről*”.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Az alapeljárás körülményei mellett a 987/2009 rendelet 14. cikkének (10) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint bizonyos esetekben az alkalmazandó jogszabályok meghatározásához az érintett intézmények figyelembe veszik a következő 12 naptári hónapra előre jelzett helyzetet, szintén a felülvizsgálati okok felmerülésének kedvez. Lásd a gyakorlati útmutató 28. oldalát (a 3. példa előtti esetet analógia útján) és 36. oldalát.

<sup>43</sup> Az ideiglenes tagság esetében e hatályról lásd a 987/2009 rendelet 6. cikkének (4) bekezdését.

<sup>44</sup> Lásd: Alpenrind és társai ítélet (70. és 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>45</sup> Lásd: Vueling ítélet (69. pont). Ami a csalás esetén az esedékes összegek visszafizettetésével és az A1 igazolás visszavonásáról szóló határozat meghozatalának kiváráásával kapcsolatos nehézségeket illeti, lásd Emeriau, A., „Le travail détaché en Europe: concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection?”, *Informations sociales*, Caisse nationale d'allocations familiales, Párizs, 2021, 203–204. kötet, 144–152. o., különösen a 150. o.

<sup>46</sup> Lásd a jelen indítvány 30–32. pontját.

<sup>47</sup> Lásd a jelen indítvány 40. lábjegyzetét.

<sup>48</sup> Kiemelés tőlem.

53. Következésképpen – a cseh, belga és francia kormányhoz hasonlóan – a 883/2004 rendelet 76. cikkének (4) bekezdése, illetve a 987/2009 rendelet 6. cikkével összefüggésben értelmezve e rendelet 2. és 20. cikke alapján először is úgy vélem, hogy az A1 igazolásnak a kiállító intézmény kezdeményezésére történő visszavonása esetén e rendelkezések a munkavállalók védelmét kellőképpen szolgáló jogi keretet<sup>49</sup> biztosítanak az eljáráshoz, amely a következő lépésekből áll:

- az A1 igazolás visszavonására vonatkozó egyoldalú döntés meghozatala, miután az azt egyértelműen érvénytelenné tevő elemek ismertté váltak,<sup>50</sup> és
- az érintett személy és a fogadó tagállam intézményének tájékoztatása<sup>51</sup> a lehető legrövidebb időn belül,<sup>52</sup>

54. Másodsorban, ebben a szakaszban a munkavállalók védelme háromféleképpen is megvalósítható. Először is, a munkavállaló vagy munkáltatója A1 igazolást kérhet a fogadó tagállam intézményétől.<sup>53</sup>

55. Továbbá, amennyiben az A1 igazolás visszavonásáról értesített intézmény és a határozatot hozó intézmény között véleménykülönbség alakul ki, az előbbi a 987/2009 rendelet 6. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételek mellett ideiglenesen ellátásokat nyújthat.<sup>54</sup> Ami a lengyel kormány által jelzett, az illetékes intézmény tehetetlenségétől való félelmet illeti, megjegyzem, hogy a Bíróságnak megküldött írásbeli észrevételekből nem derül ki, hogy az érintett munkavállaló érdekében leküzdendő konkrét nehézségek<sup>55</sup> különböznek-e azoktól, amelyeket az A1 igazolásnak egy másik tagállam intézményének kérésére történő visszavonása okoz.<sup>56</sup>

56. Ugyanakkor – a 987/2009 rendelet egyes rendelkezéseivel analóg módon – az A1 igazolás visszavonásáról szóló határozatot megelőzően pusztán egy észszerű időtartamú egyeztetésre vonatkozó javaslat a szóban forgó helyzetre való tekintettel nem tűnik számomra elegendőnek. Valójában egy olyan igazolás joghatásainak megszüntetéséről van szó, amelynek téves jellegéhez nem fér kétség, miközben a joghatások ideiglenesen sem tarthatók fenn.<sup>57</sup> Ugyanakkor megjegyzem, hogy egyrészt a munkavállalók érdekében a gyakorlatban léteznek olyan megoldások, amelyeket a különböző intézmények alkalmaznak, amint arra a cseh, a belga<sup>58</sup> és a francia kormány rámutatott. Másrészt a tagállamok közötti együttműködés kétoldalú keretek között is megvalósítható, a 883/2004 rendelet által érintett személyek jogainak tiszteletben tartása mellett.<sup>59</sup>

<sup>49</sup> A munkavállalók védelmének és a jogbiztonságnak a szabad mozgással kapcsolatos elveiről lásd a jelen indítvány 40. lábjegyzetét.

<sup>50</sup> Emlékeztetőül, a kiállító hatóság azon kötelezettségével kapcsolatban, hogy a 883/2004 és a 987/2009 rendelet alkalmazása szempontjából releváns tényeket helyesen értékelje, és biztosítsa az igazolásban szereplő információk pontosságát, lásd a jelen indítvány 17. lábjegyzetét. Az igazolt helyzet nyilvánvalóan téves jellegével kapcsolatos esetleges nézeteltérések hiányáról lásd a jelen indítvány 27. lábjegyzetét.

<sup>51</sup> A lojális együttműködés elvével kapcsolatban lásd a jelen indítvány 35. pontját.

<sup>52</sup> A hatékonyság és gyorsaság elvéről lásd a jelen indítvány 40. pontját. Lásd szintén a Bizottságnak az ellenőrzési kérelmekről szóló, a jelen indítvány 19. lábjegyzetében említett jelentését, különösen a 22. táblázat alatti részt.

<sup>53</sup> Lásd a 987/2009 rendelet 5. cikkét és 19. cikkének (2) bekezdését, valamint a jelen indítvány 4. lábjegyzetét.

<sup>54</sup> Lásd ebben az értelemben: Alpenrind és társai ítélet (76. pont) az A1 igazolás visszavonásával kapcsolatban.

<sup>55</sup> Lásd a jelen indítvány 45. és 47. pontját. Megjegyzem, hogy a jelen ügyben ilyen információkat nem adtak meg.

<sup>56</sup> Lásd e tekintetben a jelen indítvány 19. lábjegyzetében idézett jelentés 51. oldalán található 23. táblázatot. Lásd szintén: Morsa, M., i. m., 362. o., 25. pont

<sup>57</sup> Lásd: DRV Intertrans ítélet (27. és 57. pont).

<sup>58</sup> Lásd még a jelen indítvány 19. lábjegyzetében idézett jelentés 51. oldalán található 23. táblázatot.

<sup>59</sup> Lásd a 883/2004 illetve a 987/2009 rendelet 8. cikkét, valamint az utóbbi rendelet (8) preambulumbekkezdését. A csalás elleni küzdelemben való együttműködésre példaként lásd: Emeriau, A., i. m., 149. o., és Morsa, M., i. m., 361. o., 24. pont.

57. Továbbá a 883/2004 rendelet értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos nézeteltérések vagy nehézségek indokolttá teszik a 883/2004 és a 987/2009 rendelet által előírt, párbeszédre alapuló és békéltető eljárás alkalmazását ezekben a konkrét esetekben.<sup>60</sup>

58. Végül, igazolás hiányában az érintett munkavállalónak vagy munkáltatójának mindig joga van bírósághoz fordulni annak érdekében, hogy az a munkavállaló biztosításáról döntsön, amint azt az alapeljárás esete is mutatja.<sup>61</sup>

59. Harmadsorban, megjegyzem, hogy a munkavállalóra nézve a hátrányos következmények kockázata a nem csalárd helyzetekben korlátozott.<sup>62</sup>

60. Következésképpen javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy – a 883/2004 és a 987/2009 rendeletekben előírt, párbeszédre alapuló és békéltető eljárás hiányában – amennyiben az A1 igazolást a tévesen kiállító intézmény hivatalból visszavonja, az említett intézménynek a lehető leghamarabb értesítenie kell a fogadó tagállam intézményét, anélkül, hogy előzetesen egyeztetnie kellene vele.

## V. Véggövetkeztetés

61. A fentiekre tekintettel javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

A 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 5., 6. és 16. cikkét, valamint 2. és 20. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

- az az intézmény, amely saját kezdeményezésére végzett ellenőrzéseket követően megállapítja, hogy tévesen állított ki A1 igazolást, visszavonhatja azt anélkül, hogy előzetesen az alkalmazandó jogszabályok meghatározása céljából párbeszédre alapuló és békéltető eljárást kezdeményezne az érintett tagállamok illetékes intézményeivel.
- Ennek az intézménynek mindemellett a lehető leghamarabb tájékoztatnia kell az érintett tagállamok illetékes intézményeit a visszavonásra vonatkozó döntéséről.

<sup>60</sup> Lásd: a jelen indítvány 29 és 34–36. pontját.

<sup>61</sup> Lásd ebben az értelemben: Alpenrind és társai ítélet (61. pont).

<sup>62</sup> Lásd a gyakorlati útmutató 36. oldalának végét és a 37. oldalát.