

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az uniós szociális biztonsági rendszerek koordinációjának külső dimenziója**

(COM(2012) 153 final)

(2013/C 11/15)

Előadó: **José María ZUFIAUR Narvaiza**

2012. április 18-i levelében az Európai Bizottság az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 304. cikke alapján felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen véleményt a következő tárgyban:

*A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az uniós szociális biztonsági rendszerek koordinációjának külső dimenziója*

COM(2012) 153 final.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2012. október 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. november 14–15-én tartott, 484. plenáris ülésén (a november 14-i ülésnapon) 137 szavazattal 2 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Összegzés és ajánlások

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a gazdasági globalizáció nyomán – a kereskedelmi kapcsolatok és a migrációs áramlások ezzel együtt járó intenzívebbé válásával – minél inkább nemzetközivé kell tenni a szociális biztonsági szabályokat annak érdekében, hogy állampolgárságtól függetlenül általában a polgároknak és konkrétan az – akár migráns, akár letelepedett – munkavállalóknak ne sérüljenek a jogai, és élvezhessék az úgynevezett „szociális globalizációt”. Olyan hátrányokról és előnyökről van szó, amelyek a vállalatokat is érintik.

1.2 Az EGSZB ezért üdvözli az Európai Bizottság *Az uniós szociális biztonsági rendszerek koordinációjának külső dimenziója* című közleményét. Ez a dokumentum hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az EU közös stratégiát alkalmazzon a szociális biztonsági rendszerek összehangolásának terén a harmadik országok vonatkozásában, tiszteletben tartva a nemzeti hatásköröket és biztosítva a harmadik országokkal kötött, szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó kétoldalú megállapodások és az uniós jogszabályok szükséges összehangolását és összhangját. A tagállamok közötti együttműködés erősítését abból a célból is sürgeti a közlemény, hogy a tagállamok rendelkezzenek ezen a téren a nemzetközi koordinációs politika kialakításához szükséges információkkal és eszközökkel. Végül hangsúlyozza, hogy a harmadik országoknak mind a vállalkozásai, mind a polgárai tisztában vannak azzal, hogy minden tagállamnak megvan a saját szociális biztonsági rendszere, ami bizonyos nehézségeket okozhat az Európai Unióban történő letelepedéskor.

1.3 Az EGSZB támogatja a közleménynek azt a javaslatát, amely a koordinációs szabályok külső dimenziójára és a nemzeti perspektívák, valamint az uniós perspektíva közötti komplementaritás biztosítására irányul az egyensúlyhiányok és egyéb hiányosságok elkerülése végett.

1.4 Az EGSZB rámutat arra, milyen minőségi változást jelentett a szociális biztonsági rendszerek Marokkóval, Algériával, Tunéziával, Izraellel, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal és Horvátországgal történő koordinálására vonatkozó határozatok elfogadása. Arra kéri az Európai Unió Tanácsát, hogy haladjon tovább ezen az úton a Montenegróra, San Marinóra, Albániára és Törökországra vonatkozó határozatjavaslatokkal kapcsolatban.

1.5 Az EGSZB hangsúlyozza annak célszerűségét, hogy az átfogó európai megközelítést kibővítsük az EU megállapodásai révén, amelyek – a nemzeti hatásköröket tiszteletben tartva – mérsékelnek bizonyos, a nemzeti megközelítéseknek tulajdonítható működési zavarokat, és az összes tagállam számára kedvezőbb lehetőségeket kínálnak.

1.6 Az EGSZB arra kéri a Tanácsot, hogy bízta meg az Európai Bizottságot, hogy a Szerződés jogi keretén belül lépjen előre a feltörekvő hatalmakkal (BRIC-országok: Brazília, Oroszország, India, Kína), a balkáni országokkal és a kelet-európai szomszédokkal, valamint más olyan államokkal folytatott tárgyalásokon, amelyeknek számos polgára dolgozik az Unió területén<sup>(1)</sup>, és kössön nemzetközi megállapodásokat a szociális biztonsági rendszerekkel kapcsolatban, amelyek lehetővé teszik az uniós polgárok és a megállapodásokat aláíró harmadik országok állampolgárai kölcsönös védelmének garantálását. Különösen arra hívja fel a figyelmet, hogy meg kell védeni azon országok polgárait, amelyek geopolitikai és gazdasági helyzetük miatt nem számítanak stratégiaileg fontosnak az Unió számára, és ezért hátrányos pozícióba kerülhetnek.

<sup>(1)</sup> Harmadik országok több mint 20 millió állampolgára dolgozik különféle uniós tagállamokban.

1.7 Az ezzel a területtel kapcsolatos külső tevékenységét az Unió kiegészítheti egy olyan többoldalú politika kialakításával, amely szorosabban fűzi a kapcsolatokat más nemzetközi szervezetekkel vagy szupranacionális regionális szervezetekkel. A latin-amerikai országokat, Spanyolországot és Portugáliát tömörítő Iberoamerikai Szociális Biztonsági Egyezmény kitűnő példája ennek a multiregionális együttműködésnek. Az EGSZB ezért támogatja azokat a kezdeményezéseket, amelyeket az Európai Bizottság, illetve az európai uniós, latin-amerikai és karibi állam- és kormányfők legközelebbi csúcstalálkozásának chilei elnöksége tesz a két fél szociális biztonság terén folytatott együttműködésének javítása érdekében.

1.8 Az EGSZB arra kéri az EU és az érintett harmadik országok között létrejött társulási tanácsokat, hogy fejezzék be azokat a munkákat, amelyek a szociális biztonsági rendszerek összehangolására vonatkozó határozatok végleges elfogadására irányulnak az Izraellel, Tunéziával, Algériával, Marokkóval, Horvátországgal és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal kötendő társulási és stabilizációs megállapodások keretében.

1.9 Az EGSZB azt szeretné, ha a létező vagy majdani társulási, kereskedelmi vagy gazdasági társulási megállapodások a szociális biztonságra vonatkozó kétoldalú záradékokat tartalmaznának mindenekelőtt az egyenlő bánásmóddal, a nyugdíjak exportálhatóságával és a kettős járulékfizetés megszüntetésével kapcsolatban.

1.10 Az EGSZB azt javasolja, hogy a szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó uniós együttműködés különösen azokra az államokra irányuljon, amelyek el kívánják érni a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) a szociális védelmi minimumra vonatkozó kezdeményezésében javasolt célokat, és támogatásra van szükségük a megkívánt szint eléréséhez, illetve növeléséhez. Ezenkívül így a szociális biztonsággal kapcsolatos olyan kétoldalú megállapodások köthetők, amelyek az egyenlő bánásmódnak, a már megszerzett és majdan megszerzendő jogok megőrzésének, valamint az adminisztratív együttműködésnek az elvén alapulnak. Ezzel kapcsolatban a 883/2004/EK rendelet<sup>(2)</sup> valamint az ILO 157. sz. egyezménye<sup>(3)</sup> és 167. sz. ajánlása<sup>(4)</sup> – a szükséges módosításokkal – modellül szolgálhat.

1.11 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy kövesse nyomon a tagállamok és harmadik országok között kötött valamennyi kétoldalú egyezményt, rendszeresen frissítse ezeknek az egyezményeknek a jegyzékét, és ellenőrizze, hogy alkalmazásuk megfelel-e a vonatkozó uniós elveknek és jogszabályoknak.

## 2. Bevezetés

2.1 Az EGSZB tisztában van azzal, hogy a szociális biztonsági rendszerek összehangolásának terén a tagállamok nemzetközi egyezmények révén két- és többoldalú politikákat alakítottak ki harmadik országokkal. E megközelítés hátránya azonban az, hogy széttagozott és hiányos, mivel gyakran

kizárólag az egyezményeket aláíró államok polgárainak védelmére irányul, vagy olyan konkrét érdekeket elégít ki, amelyekben nem mindig osztozik az összes tagállam.

2.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a bilaterális nemzetközi rendelkezéseknek ez az együttese – bár jelentőségét el kell ismerni – olyan helyzethez vezethet, amelyben a harmadik országok nem minden állampolgára élvezheti ugyanazokat a jogokat vagy garanciákat az EU térségében. Előfordulhatna, hogy egy bizonyos tagállamban az EU-n kívüli országok állampolgárai csak akkor vehetnék igénybe a szociális biztonsági rendszert vagy a nyugdíjak exportálhatóságát, ha létezik egy, az egyenlő bánásmód elvéről rendelkező kétoldalú egyezmény. Következésképpen egy olyan ország állampolgára, amely kötött kétoldalú egyezményt, élvezhetné a szociális biztonsági rendszereket, egy olyan ország állampolgára viszont, amely nem kötött ilyen egyezményt, meg lenne fosztva ettől a joggal, még akkor is, ha mindketten ugyanannál a vállalatnál és ugyanabban a munkakörben dolgoznának. Az is megtörténhetne, hogy egy harmadik ország állampolgárára az egyik tagállamban a vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján kiterjedne a szociális védelem, egy másikban viszont nem, ami ellentmondana az államok közötti tisztességes verseny elvének. Az első esetben tehát fizetnének a harmadik ország állampolgára után járulékot, a második esetben pedig nem. Ez gazdasági előnyt jelentene a második állam számára, amely szociális költségeket takarítana meg. Így megkérdőjeleződhetne az a koncepció, amely szerint Európa az egyenlőség térsége, ahol nincs helye a diszkriminációnak.

2.3 Ezzel megsértenék a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben szereplő elvet is, amely szerint a kiküldött munkavállalót ugyanolyan bánásmód illeti meg, mint a tagállamok állampolgárait.

2.4 Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a koordinációs szabályok külső dimenziója azt a célt is kell, hogy szolgálja, hogy védje az európai polgárok jogait, amikor az EU földrajzi területén kívül tartózkodnak, vagy amikor harmadik országokban végeztek vagy végeznek munkát.

2.5 Az EGSZB pozitív, dicséretes, de hiányos kezdeményezésnek tartja azt az ötletet, hogy az egyes uniós tagállamok külön-külön kössenek kétoldalú egyezményeket az összes harmadik országgal. Ez jelentős, túlzott és aránytalan erőfeszítéssel járna, amelyeket nem mindig koronázna siker, nem beszélve arról, hogy az ilyen egyezmények tartalma eltérő, sőt, egymással ellentétes is lehetne. Ráadásul a tárgyalások során, különösen, ha ezek bizonyos nagyhatalmú és befolyásos feltörekvő országokkal (amilyenek például a BRIC-országok) folynak, az erőviszonyok nem egyenlők, ha a tagállamok nem együttesen, közös érdekeket és álláspontokat képviselve lépnek fel. Ezért meg kellene vizsgálni annak a lehetőségét, hogy maga az Európai Unió folytathasson a szociális biztonsági rendszerekkel kapcsolatos tárgyalásokat harmadik országokkal vagy harmadik országok szövetségeivel, és adott esetben – a Szerződésekkel összhangban – ennek megfelelően kellene eljárni.

2.6 Az EGSZB úgy véli, hogy ezeknek az eszközöknek a segítségével, különösen az áttelepülő vagy kiküldött munkavállalók esetében, elkerülhető lenne, hogy a szociális járulékok kétszeresen is – a munkavégzés országában és a származási

<sup>(2)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o.).

<sup>(3)</sup> A szociális biztonságra vonatkozó jogok megőrzése nemzetközi rendszerének megteremtéséről szóló egyezmény, Genf, az ILO Általános Konferenciájának 68. ülése (1982. június 21.).

<sup>(4)</sup> A szociális biztonságra vonatkozó jogok megőrzése nemzetközi rendszerének megteremtéséről szóló ajánlás, Genf, az ILO Általános Konferenciájának 69. ülése (1983. június 20.).

országban – befizetésre kerüljenek. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a kettős járulékfizetés megszüntetése jelentősen csökkenti a költségeket, ami kedvezően hatna a munkavállalók mobilitására, az uniós vállalkozások külső versenyképességére, továbbá elősegítené harmadik országok vállalkozásainak az EU területén történő letelepedését. Ezenkívül egységes szabályozást lehetne bevezetni annak elkerülésére, hogy – az egyes érdekektől függően – mérlegelés alapján, önkényes módon vagy a munkahely szerinti, vagy a származási ország jogszabályait alkalmazzák, valamint annak megakadályozására, hogy egy és ugyanazon államban ne legyenek egymással összhangban az adóügyi és a szociális biztonsággal kapcsolatos kötelezettségek.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB már ismertette álláspontját a koordinációs rendeletekről, amelyek alkalmazási körét az Unió területén belül új csoportokra és juttatásokra terjesztették ki. Ezenkívül e rendeletek néhány olyan európai országra (Norvégiára, Izlandra, Liechtensteinre és Svájcra) is kiterjednek, amelyek nem tartoznak az Unióhoz, és alapul és modellül szolgáltak más multilaterális jogi eszközök számára. A legjobb példa erre az Iberoamerikai Szociális Biztonsági Egyezmény, amely közvetlenül az európai koordinációs szabályokra támaszkodik. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy a tagállamok, illetve az EU nemzetközi koordinációra vonatkozó szabályait a 883/2004/EK rendelet – uniós területre vonatkozó – leglényegesebb elveinek és mechanizmusainak kellene inspirálniuk, ezeknek kellene hatást gyakorolni rájuk.

3.2 Az EGSZB emlékeztet rá, hogy a szociális jogszabályok és különösen a szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó rendelkezések túlléphetnek az európai földrajzi térség keretén, és azon kívül is alkalmazhatók. Így az olyan elvek, mint a tagállamok munkavállalói közötti egyenlő bánásmód, az EU területén kívül is védelmet nyújthatnak az uniós munkavállalók számára, és jogi hatásokkal járhatnak. Az Európai Unió Bíróságának (EUB) a következő ügyekben hozott ítéletei: Boukhalfa, C-214/94 (egy belga munkavállaló, aki alacsonyabb bért kapott, mint az algériai német konzulátusi képviselőn dolgozó német kollégái), Hirardin, 112/75, Fiège 110/73, Horst C-247/96 és Van Roosmalen, 300/84 (az Algériában és Belga Kongóban teljesített biztosítási időszakok Franciaország, illetve Belgium általi elismerése valamennyi uniós polgár és nem csak a francia és belga állampolgárok számára) jól illusztrálják, hogy a megkülönböztetés tilalmának elve az országhatárokon kívül is alkalmazható, még az Unió területén kívüli esetekben is. Ezt az értelmezést megerősítették a Prodest, 237/83 és az Aldewered, C-60/93 ügyekben hozott ítéletek is, amelyekkel az EUB elismerte az 1408/71/EGK rendelet<sup>(5)</sup> alkalmazásának megalapozottságát olyan esetekben, amikor uniós munkavállalókat ideiglenesen harmadik országokba küldenek ki.

3.3 Az EGSZB üdvözli a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó határozatok jóváhagyását az Izraellel, Tunéziával, Algériával, Marokkóval, Horvátországgal és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal kötött társulási és stabilizációs megállapodások keretében, amelyek meghatározzák a társulási tanácsokban képviselendő európai uniós álláspontot. Azzal,

hogy ezek az eszközök kétoldalú szinten (Unió/társult állam) meghatározzák és szabályozzák az egyenlő bánásmódnak és a nyugdíjak exportálhatóságának az elvét, minőségi változást hoznak a szociális biztonsággal kapcsolatos uniós politikába. Kölcsönös kötelezettségekről és jogokról van tehát szó, amelyek egyaránt vonatkoznak az uniós polgárokra, akik valamely érintett országban dolgoznak vagy dolgoztak, valamint a társult államok olyan polgáira, akik az Unió területén dolgoznak vagy dolgoztak. Többé nem az Európai Unió egyoldalú, csak az egyik irányban alkalmazandó rendelkezéseiről van szó, hanem olyan nemzetközi megállapodásokról, amelyek mindkét aláíró fél számára előnyösek. Ráadásul az ilyen jellegű megállapodások és a rájuk vonatkozó végrehajtási határozatok munkamegtakarítással is járnak, mivel sok eddig különálló kétoldalú egyezmény anyaga egyetlen jogi aktussá tömöríthető össze.

3.4 Az EGSZB üdvözli az ILO szociális védelmi minimumra vonatkozó kezdeményezését, amely véleménye szerint nem lehet kizárólagos és egységes, és nem alkothat merev keretet a szociális biztonsági rendszerek kialakításával kapcsolatban, hanem minimális küszöbnek kell tekinteni, amelyet lehetőség szerint növelni kell. A szociális védelmi minimumnak állandó, folyamatosan változó kihívást kell jelentenie az előrelépés és a tökéletesítés tekintetében, azzal a pontosan meghatározott céllal, hogy teljes védelmet kapjanak a munkavállalók és a polgárok.

3.5 Az EGSZB azt is kedvezően fogadja, hogy az Európai Unió egy, a tagállamok közötti együttműködésre irányuló mechanizmust (munkacsoportot) alakít ki, amelynek célja az információcsera, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos bevált gyakorlatok bemutatása, a nemzeti és uniós politikák egyesítésére és komplementaritására irányuló erőfeszítések elmélyítése, valamint a harmadik országokkal szembeni majdani uniós fellépések megtervezése.

3.6 Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy a koordinációs szabályok külső dimenziójának kialakítására irányuló folyamatba bevonják a civil szervezeteket, ezeken belül pedig különösen a munkavállalói és munkaadói szervezeteket. Tekintettel e rendelkezéseknek a munkaügyi kapcsolatokra gyakorolt hatására és az érintett csoportok sokféleségére, célszerűnek tűnik mind a kormányzati, mind a nem kormányzati partnerek javaslatainak figyelembevétele. Az EU és Latin-Amerika szervezett civil társadalmi közötti hatodik találkozáson, amelyet 2010 májusában az EGSZB szervezett Madridban, bizonyos követelések már megfogalmazódtak a szociális biztonsági rendszerek külső dimenziójával és annak szükségességével kapcsolatban, hogy szorosabb együttműködés alakuljon ki az EU és a latin-amerikai és karibi országok csoportja között. Különösen azokra az országokra vonatkozik ez, amelyekkel az EU stratégiai partnerséget alakított ki – ilyen Brazília és Mexikó.

3.7 Szintén említést érdemel a szociális biztonság területén illetékes európai uniós, latin-amerikai és karibi miniszterek és magas rangú felelősök 2010 májusában, Alcalá de Henaresben rendezett találkozója, amely a szociális biztonság külső dimenziójának összehangolására irányuló uniós szintű erőfeszítések kiindulópontjának tekinthető, és a tárgyalt közlemény forrása.

<sup>(5)</sup> A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról (HL L 149., 1971.7.5., 2–50. o., 5. fejezet, 1. szakasz).

3.8 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az átfogó európai megközelítést fokozatosan ki kellene bővíteni az EU más államokkal és regionális szervezetekkel kötött megállapodásaival, mivel ez a megoldás megfelelőbb és hatékonyabb, mint a szigorúan nemzeti megközelítés, amelynek keretében a tagállamok egyoldalúan járnak el. Ezzel kapcsolatban követendő példaként említést érdemel az Iberoamerikai Szociális Biztonsági Egyezmény<sup>(6)</sup>. Ebben a vonatkozásban az EGSZB azt szeretné, ha az Iberoamerikai Szociális Biztonsági Szervezet megvizsgálná annak a lehetőségét, hogy Portugálián és Spanyolországon kívül az egyezményhez, hogy egyetlen ratifikációs okmány révén több latin-amerikai állammal is kapcsolatokat lehessen kialakítani a szociális biztonság területén, elkerülve így számos kétoldalú tárgyalást és egyezményt.

#### 4. A jelenlegi helyzet lehetőségei és hiányosságai

4.1 A nemzetközi szociális biztonság területén átfogó európai uniós megközelítésre van szükség a tagállamok harmadik országokkal kialakított politikáinak kiegészítésére, máskülönben ugyanis nem lehet teljesen eleget tenni az uniós jogszabályok által előírt kötelezettségeknek. Konkrét példa erre a megállapításra a C-55/00 sz., Gottardo-ítélet, amelyben az egyenlő bánásmód elve alapján az uniós tagállamok harmadik országokkal kötött valamennyi kétoldalú egyezményének személyes alkalmazási körét az EUB valamennyi uniós polgárra kiterjeszti, még akkor is, ha a kérdéses jogi eszköz alkalmazási köre csak az egyezményt aláíró országok állampolgáira terjed ki.

4.1.1 Ez a bírósági határozat ugyanakkor elismeri, hogy a belőle fakadó kötelezettségek csak a tagállamokat érinthetik, a harmadik országokat nem, ezekkel kapcsolatban ugyanis az EUB-nek semmilyen hatásköre nincs. Ennek következtében nehéz az ítéletnek érvényt szerezni, mivel a harmadik ország megtagadhatja az egyezmény személyes alkalmazási körének valamennyi uniós polgárra történő kiterjesztését, azaz egy bizonyítvány kitöltését, a betegségi ellátáshoz fűződő jog elismerését vagy olyan személyekre vonatkozó adatközlést, akikre nem terjed ki az egyezmény személyes alkalmazási köre.

4.1.2 Ebből a szempontból a Gottardo-ítéletnek az az érdeme, hogy miközben továbbfejleszti az uniós szabályok külső dimenzióját, rámutat a korlátokra és a hiányosságokra is, mivel más államok vagy szupranacionális szervezetek együttműködését is szükségessé teszi.

4.1.3 Az EGSZB ezért azt kéri, hogy kezdjék el tanulmányozni, szükség van-e arra, hogy uniós megállapodások vagy más nemzetközi szereplőkkel folytatott kölcsönös együttműködési politikák révén közös uniós perspektívát alakítsanak ki a nemzetközi szociális biztonság területén.

4.2 Az EGSZB nagyon kedvezően értékeli az 1231/2010/EU rendeletet<sup>(7)</sup>, amely a 883/2004/EK rendelet szabályait harmadik országok állampolgáira is kiterjeszti. Úgy véli azonban, hogy még maradtak hiányosságok és joghézagok, és az európai bizottsági közleményben felvázolt új megközelítés éppen ezeket szándékozik megszüntetni. Ez a rendelet ugyanis csak az EU-n belüli határokon átnyúló esetekben alkalmazandó. Következésképpen az egyenlő bánásmódnak a rendeletben előirányzott elve általánosságban csak akkor alkalmazandó, amikor egy harmadik ország munkavállalója több tagállamban dolgozott. Így, mivel a harmadik országokból érkező migránsok többsége csak egy uniós tagállamban dolgozott, rájuk nem terjed ki az 1231/2010/EU rendelet személyes alkalmazási köre. Ez azt jelenti, hogy nem rendelkeznek semmilyen uniós garanciával az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség tekintetében, és helyzetük a nemzeti jogszabályok ezekre vonatkozó rendelkezéseitől függ. Ezenkívül a rendelet nem intézkedik a munkavállaló származási országában teljesített biztosítási időszak összesítéséről, sem a nyugdíjaknak az említett államba történő exportálásáról. Végül az említett uniós eszköz nem követeli meg a kölcsönösséget az uniós polgárok számára, akiket a harmadik országok semmiféle ellenszolgáltatásban nem részesítenek.

4.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a migrációval kapcsolatban elfogadott irányelveknek<sup>(8)</sup> és a jelenleg a Tanács és a Parlament által vizsgált európai bizottsági javaslatoknak köszönhetően igen jelentős előrelépés történt az Európai Unió külső dimenziójának tekintetében. A már elfogadott irányelvek ugyanis a szociális biztonságra vonatkozó egyenlő bánásmód elvét – bizonyos korlátozásokkal – kiterjesztik harmadik országok migráns munkavállalóira. Ezenkívül azt is előírják, hogy a nyugdíjak harmadik országokba történő exportálhatóságára és hordozhatóságára ugyanazok a feltételek vonatkozzanak, mint amelyek az érintett tagállam polgáira irányadóak anélkül, hogy kétoldalú egyezményre vagy megállapodásra lenne szükség. Maradtak azonban még nem szabályozott elemek, amilyen a kölcsönösség, az Unión kívül teljesített biztosítási időszakok összesítése és a nyugdíjak exportálása olyan esetekben, amikor egy ország jogszabályai saját állampolgáiraik részére nem biztosítják ezt a jogot. Az EGSZB ezenkívül azt szeretné, ha a szociális védelem vonatkozásában a már elfogadott migrációs irányelvek – hozzáigazítva őket a különféle esetekhez és a különböző biztosított csoportokhoz – általános alapként szolgálhatnának a jelenleg tárgyalás alatt álló irányelvekhez.

#### 5. Fogalmak

5.1 **A szociális biztonsági rendszerek nemzetközi koordinációja.** A szociális biztonsági rendszerek koordinációja azoknak a munkavállalóknak a védelmét célozza, akik két

<sup>(7)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1231/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről (HL L 344., 2010.12.29., 1. o.).

<sup>(8)</sup> Különösen az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343., 2011.12.23. 1. o.).

<sup>(6)</sup> Latin-amerikai Szociális Biztonsági Egyezmény, 2007. november 10.

vagy több államban végeztek munkát, és így különböző szociális biztonsági rendszerek vonatkoztak rájuk. Az államok ebből a célból egyezményeket kötnek egymással, amelyek gyakran az egyenlő bánásmódra, a jogszabályok egységességére, a származási ország társadalombiztosításának a kiküldött munkavállalók részére történő fenntartására, a nyugdíjjogok exportálhatóságára és a megállapodásokat aláíró államokban teljesített biztosítási időszakoknak az összesítésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Az 1408/71/EGK rendelet és az ennek helyébe lépő 883/2004/EK rendelet azok az uniós eszközök, amelyek meghatározzák az ezekre az elvekre vonatkozó szabályokat és végrehajtási rendelkezéseket az EU-n belül, egyben mintát jelenthetnek a harmadik országokkal kötendő megállapodásokhoz is.

5.2 A szociális biztonsági rendszerek külső dimenziójának **nemzeti perspektívája** valamely tagállamnak egy harmadik országgal kötött olyan megállapodásaiban jelenik meg, amelyek célja a szociális biztonsággal kapcsolatos védelem nyújtása azon munkavállalók számára, akik két államban dolgoztak. Bizonyos esetekben a személyes alkalmazási kör csak a megállapodást megkötő államok állampolgáira terjed ki.

5.3 A külső dimenzió **uniós perspektívája** az egész Európai Unió érdekeit figyelembe veszi. Azokra a megállapodásokra vonatkozik, amelyeket az EU egy vagy több harmadik országgal köt, vagy egyéb, a szociális biztonsággal kapcsolatos védelemre irányuló intézkedésekre. Elvileg valamennyi európai polgárra kiterjed.

5.4 A **társulási, illetve stabilizációs megállapodások** előírnyozhatják az egyenlő bánásmód elvének és a nyugdíjjogok exportálhatóságának alkalmazását. Az uniós polgárokra és a megállapodást aláíró ország állampolgáira vonatkoznak. Határozatok révén valósíthatók meg.

5.5 **Az EU és harmadik államok közötti, szociális biztonság kapcsolatos megállapodások** egyelőre nem léteznek. Létrehozásukhoz az első lépés olyan jogszabályok kialakítása lehetne, amelyek elkerülhetővé teszik a kettős járulékfizetést, továbbá lehetővé teszik a nyugdíjjogok exportálhatóságát és a biztosítási időszakok összesítését. Ezek a megállapodások nagymértékben különböznenek az előzőektől, amelyek sokkal általánosabb jellegűek, és csak érintőlegesen foglalkoznak a szociális biztonság kérdéseivel.

5.6 A **társulási, kereskedelmi és gazdasági partnerségi megállapodások** gazdasági és kereskedelmi kérdéseket, valamint a fenntartható fejlődésre és az EU, illetve harmadik országok és régiók közötti együttműködésre vonatkozó szakpolitikákat szabályozzák. Néhány megállapodás a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

## 6. Példák

### 6.1 Egyenlő bánásmód és a nyugdíjak exportálhatósága

6.1.1 „A” és „B” uniós tagállamok munkavállalói, akik egy harmadik országban („C”) dolgoznak, amelynek szociális biztonsággal kapcsolatos jogszabályai nem tartalmazzák a külföldiek

biztosítására és a nyugdíjak hordozhatóságára vonatkozó rendelkezéseket: „A” állam aláírt egy kétoldalú egyezményt, amelyben szerepel az egyenlő bánásmód és a megszerzett jogok megőrzése (a nyugdíjak exportálhatósága). „B” állam semmilyen egyezményt nem írt alá „C” állammal. „A” és „B” állam munkavállalóinak teljesen különböző a helyzete. Míg „A” állam munkavállalói jogosultak „C” állam szociális biztonsági rendszerének igénybevételére, és amennyiben nyugdíjba vonulásukkor visszatérnek „A” államba, felvehetik ott nyugdíjukat, „B” állam munkavállalói nem lennének jogosultak a nyugdíjra, és még ha azok is lennének, származási országukban nem folyósítanák nyugdíjukat. A bánásmód attól függően különbözik, hogy létezik-e kétoldalú egyezmény, vagy nem, ami pedig általában attól függ, hogy „C” államnak érdekében áll-e ilyen egyezményt kötni valamelyik uniós tagállammal. Tekintettel erre, sokkal célszerűbb lenne, ha az EU kötne közvetlenül „C” állammal egy szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó megállapodást. Egy másik lehetőség az lenne, ha átfogóbb (regionális, többoldalú, partnerségi stb.) megállapodásokba építenék be egy a szociális biztonságra vonatkozó bekezdést, amely rendelkezéseket tartalmazna az egyenlő bánásmódról és a nyugdíjak exportálhatóságáról.

6.1.2 „A” és „B” uniós tagállamok munkavállalói, akiket vállalatuk két évre kiküld „C” államba: Ez utóbbi jogszabályai alapján a területén dolgozó munkavállalóknak járulékokat kell fizetniük. Ezenkívül „A” és „B” állam jogszabályai is előírják a járulékfizetést a kiküldött munkavállalók esetében. „A” állam aláírt egy kétoldalú egyezményt „C” állammal, amelynek alapján csak a származási országban kell járulékot fizetni. „B” ország vállalatának viszont két helyen is – saját országában és „C” államban – kell járulékot fizetnie. Ebben az utóbbi esetben a munkavállalóit kiküldő vállalatnak csökken a versenyképessége, mivel magasabb szociális költségek terhelik, ami elkerülhető lenne, ha a szociális biztonságra vonatkozó egyezményt közvetlenül az EU kötne meg ezzel a harmadik országgal.

6.1.3 „C” és „D” harmadik országok munkavállalói, akik egy olyan uniós államban dolgoznak, amely „C” állammal kötött szociális biztonságra vonatkozó egyezményt, „D” állammal viszont nem: Az uniós tagállam jogszabályai sem az egyenlő bánásmódról, sem a nyugdíjak hordozhatóságáról nem rendelkeznek. „C” és „D” állam munkavállalóit semmilyen uniós jogi eszköz sem védi (idénymunkások is lehetnek például). A munkavállalók nem ugyanazt a védelmet élvezik („C” állam munkavállalói számára teljes jogok, „D” állam munkavállalói számára a jogok hiánya), így az egyenlő bánásmód elve nem érvényesül teljes mértékben. Ez nem történhetne meg, ha maga az EU kötne a szociális biztonságra vonatkozó megállapodást az említett „D” állammal.

6.1.4 „C” harmadik ország állampolgárai, akik „A” és „B” uniós tagállamban dolgoznak: „A” ország jogszabályai rendelkeznek a nyugdíjak exportálhatóságáról, vagy az ország erre vonatkozó kétoldalú egyezményt írt alá „C” országgal, „B” országgal viszont nem. Mindkét ország munkavállalói nyugdíjjogosultságot szereztek abban az uniós tagállamban, amelyben dolgoztak, majd hazatértek saját országukba. Azok a munkavállalók, akik „A” országban dolgoztak, kapnak nyugdíjat, a „B” országban foglalkoztatottak viszont elveszítik nyugdíjjogosultságukat. Ez sem történhetne meg, ha lenne olyan uniós megállapodás, amely kiterjed erre vagy más szociális biztonsági jogokra.

6.1.5 Harmadik országok állampolgárai, akik „A” és „B” uniós tagállamokban dolgoznak: „A” ország szociális biztonsággal kapcsolatos jogszabályai rendelkeznek az egyenlő bánásmód elvéről, „B” ország jogszabályai viszont nem. Az első esetben a harmadik ország állampolgára után fizetnének járulékot, a második esetben nem. Ez gazdasági előnnyel járna „B” ország számára, és semmivé lenne az az elképzelés, hogy az EU az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség térsége. Egy uniós megállapodás ezt a problémát is megoldaná.

6.2 **Viszonosság:** „B” harmadik ország munkavállalói, akik „A” uniós államban dolgoznak, amely a szociális biztonságra vonatkozó saját jogszabályai vagy az uniós jogrend alapján elismeri az egyenlő bánásmód elvét. „A” uniós tagállam munkavállalói, akik „B” harmadik országban dolgoznak, amely nem érvényesíti az egyenlő bánásmód elvét: Mivel az egyenlő bánásmód elve érvényesülésének sem a nemzeti jogszabályokban, sem az uniós rendelkezésekben nem feltétele a kölcsönösség, nyilvánvaló egyenlőtlenség alakul ki. Ha az EU megállapodást kötne a szociális biztonságról, az megoldaná a problémát, mivel kölcsönösségre kényszerítené a feleket.

6.3 **A Gottardo-ítélet hatásai:** „A” uniós tagállam munkavállalói, akik „B” uniós tagállamban és „C” harmadik országban dolgoztak. „B” és „C” ország között érvényben van egy szociális biztonságra vonatkozó egyezmény, amely csak az ezt aláíró országok állampolgáira vonatkozik. „A” és „C” ország viszont nem kötött kétoldalú egyezményt. Az érintett munkavállalók azt állítják, hogy „B” országban 8 évet, „C” országban pedig 10 évet dolgoztak. „B” ország 15 évi járulékfizetéshez köti a nyugdíjjogosultságot. A Gottardo-ítélet értelmében „B” uniós tagállamnak összesítenie kellene a munkavállalók által „C” országban teljesített biztosítási időszakokat. Ehhez az szükséges, hogy számíthasson „C” ország együttműködésére, és hogy ez utóbbi hivatalosan tájékoztassa a bejelentett biztosítási időszakokról. Mivel „C” országot erre nem kötelezi a Gottardo-ítélet, az megtagadhatja a kérés teljesítését. Következésképpen „C” ország jóakarata nélkül nem alkalmazható ez az ítélet. Az Európai Bizottságot nyomonkövetési és koordinációs feladattal is fel kellene ruházni annak érdekében, hogy a megkötött, illetve újratárgyalandó kétoldalú egyezmények hatóköre valamennyi uniós polgárra kiterjedjen.

Kelt Brüsszelben, 2012. november 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Staffan NILSSON

---