



Összefüggések a magyar–amerikai szociális biztonsági egyezmény és a nemzetközi kollíziós közjog egyes kérdései között

MÉSZÁROS Árpád*

1. Bevezetés

Évről évre a szabad mozgás jogával élő személyek mind nagyobb számú csoportjának lesz egyre fontosabb, hogy a migrációra tekintettel az óhatatlanul több állam joga alkalmazásának lehetőségét is előidéző élethelyzetek jogi szempontból is minél rendezettebbek, megfelelően szabályozottak legyenek.

Különösen igaz ez az érintett személyek szociális biztonsági ellátásai tekintetében. Azaz a jogszerzéshez, a megszerzett jogok megőrzéséhez, az ellátások megszerzéséhez, és – akár külföldön is – az azokhoz való hozzáféréshez kapcsolódó jogai és kötelezettségei tekintetében szükséges a biztonság érzése a többség számára. Ugyanakkor a szociális biztonsági jogokat szabályozó normák önálló jogi elfogadottsága eddig még nem merült fel, míg a nemzetközi magánjog nyilvánvalóan a területet érintő szabályok nemzetközi jogi kollíziója esetében nem ad választ számos felmerülő kérdésre. Ezért egyértelműen indokolt megvizsgálni, hogy milyen kollíziós normarendszerben lehet és célszerű gondolkodni e terület kapcsán.

Mind a nemzeti unilaterális kollíziós szabályok, mind az egyezményes szabályok értékelése – továbbá igaz ez a szupranacionális jogra¹ is a szociális biztonság területén –, arra mutat, hogy ezek

* Phd-hallgató (ELTE ÁJK).

¹ 1. Az EGT/uniós állampolgárok tekintetében ld.

- a) az 1971-ben elfogadott 1408/71/EGK rendeletet a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról HL L 149., 1971.7.5., 2–50. o. – amelyet
- b) a Tanács 118/97/EK rendeletet a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet, valamint az 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 574/72/EGK rendelet módosításáról és naprakésszé tételéről HL L 28., 1997.1.30., 1–229. o. módosított, valamint
- c) Az Európai Parlament és a Tanács 592/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) HL L 177., 2008.7.4., 1–5. o. módosított, valamint

az ennek a rendeletnek a végrehajtására kiadott a Tanács 574/72/EGK rendeletét (1972. március 21.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról HL L 74., 1972.3.27., 1–83. o.

külön-külön csak szegmentáltan és töredékesen képesek lefedni azokat a szabályozást igénylő élethelyzeteket, amelyek a területen felmerülnek nemzetközi jogi kollízió esetén. Emellett a töredékesség mellett is igaz azonban az, hogy e normák egymást sok tekintetben mégis kiegészítik. Azaz e normák hasonló élethelyzetekre külön-külön megoldásokat adva, mégis egymásra is figyelemmel fednek le sok vitát kiváltó területeket.

Ebben a – természetes – rendszerben az unilaterális kollíziós szabályok a személyi hatály tekintetében a legszélesebb körben, tárgyi hatályuk tekintetében a legszűkebb, a legkevesebb jogot biztosító főszabályokkal oldják fel az esetleges kollíziót. Ezzel szemben az egyezmények, illetve a szupranacionális EU-s jog szűkebb személyi és tágabb tárgyi hatállyal, egy egyre cizelláltabb rendszerben jogokat rögzítő szabályozást biztosítanak. Ugyanakkor ezek a legtöbb élethelyzet tekintetében rendszerszerűen mégiscsak kiegészítő szabályként (szabálytömegként) jelennek meg a legtöbb emberre általános szabályt tartalmazó unilaterális szabályok mellett.

Abban az esetben, ha ezt a természetesen alakuló rendszerszerűséget egy tudatosabb megközelítéssel alakítva, az unilaterális jog fejlesztését segítő nemzetközi egységes kollíziós jogi normarendszer létezne, akkor meggyőződésem, hogy ez mindenképpen az állampolgárok/jogosultak jogainak védelmét, erősödését szolgálja.

Mindezek arra vezettek, hogy előzetesen keressem a választ arra a kérdésre, hogy egy nemzetközi egységes kollíziós jog rendszerében az uni-, bi- és multilaterális, valamint a speciális szupranacionális kollíziós normáknak és eszközöknek együttesen lehetne-e értékelhető helye. Ehhez szükséges alapul venni azt kiindulási pontként, hogy ezek a normák együttesen adhatják meg azt a nemzetközi egységes jogszabályütközések feloldására szolgáló eszközrendszert, amely a nem önállósodott, de nemzetközi kollíziót eredményező jogterületeken hatékonyabbá teheti az élethelyzetek nem csak esetleges, de rendszerszerűbb kezelését.

Ha ez a feltételezés igaz, akkor felmerül az a kérdés, hogy melyek azok az elemei ennek a jognak, amelyek a leghatékonyabbak és az állampolgárok legnagyobb részét egységesen segítő jogi megoldásokat kínáló a kollízió feloldására.

Ezekre a kérdésekre keresem a választ ebben a tanulmányban. A válasz kimunkálásához elméleti szempontból Palásti Gábornak a magyar nemzetközi kollíziós közjogról szóló tanulmányát² vettem

2. 2010. május 1-jével hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról HL L 166., 2004.4.30., 1–123. o., illetve az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról (EGT- és Svájc-vonatkozású szöveg) HL L 284., 2009.10.30., 1–42. o., továbbá

3. 2003-ban a Tanács 859/2003/EK rendelete (2003. május 14.) az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáraitra való kiterjesztéséről (HL L 124., 2003.5.20., 1–3. o.) a harmadik államok polgáraitra is kiterjesztette a korábbi rendeletek hatályát.

Megjegyzést érdemel, hogy az új koordinációs rendelet (883/2004/EK rendelet) hatályba lépését követően azonban csak az uniós tagállamokra és ezek állampolgáraitra kellett alkalmazni. A harmadik államok polgáraitra (a 859/2003/EK rendelet szerint), és az EFTA (nem uniós, de EGT) tagállamokra: Izland, Liechtenstein, Norvégia, valamint a Svájci államszövetségre továbbra is az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeletek maradtak érvényben 2012-ig, amikortól a külön megállapodások alapján e körben is a 883/2004 rendelet szabályai kerültek alkalmazásra.

² Amiképpen Palásti Gábor arra rámutatott tanulmányában, célszerű lehet nemcsak nemzetközi kollíziós magánjog keretrendszerében gondolkodni, hanem egységes nemzetközi kollíziós jogként tekinteni a kollíziós jog különböző nemzetközi területeire. PALÁSTI Gábor: A magyar nemzetközi kollíziós közjog alapvonalai. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIII/2. (2005) 439–487.

alapul, amelyben a szerző célja az volt, hogy a nemzetközi kollíziós közjog létjogosultságára felhívja a figyelmet. E felvetést elfogadva vizsgálom ebben a tanulmányban a nemzetközi kollíziós közjog lehetséges forrásait és alkotóelemeit a szociális biztonság területén. Gyakorlati oldalról a felvetés igazolásához a szociális biztonsági koordináció kétoldalú egyezményes szabályrendszerének egy jellegzetes példáját, a magyar–amerikai szociális biztonsági egyezményt és annak magyar, illetve amerikai szabályozási környezetét vizsgálom.

2. A nemzeti normák szociális biztonsági egyezményekkel kezelt nemzetközi kollíziójának közjogias jellege

A szociális biztonság területén alkalmazandó kollíziós szabályok magán- vagy közjogias jellegére választ kereső kutatás tekintetében kiindulópontot jelenthet az, hogy a nemzetközi magánjogi kollíziós jog egyik meghatározó területe a munkajog, amely a szociális biztonsági joggal nagyon szoros kapcsolatban álló jogterület. Igaz, alapvetően különbözik a két terület abban, hogy a szociális biztonság területén a meghatározó jogviszony nem két magánfél között jön létre. De fontos látni, hogy főszabály szerint ugyanakkor a munkajogi kapcsolathoz alapvetően hozzárendeződik a szociális biztonsági jogviszony. A legmeghatározóbb kötelék, amely alapul szolgált a szociális biztonsági jogviszonyok koordinációját kezelő szabályrendszer létrehozásában éppen a munkavégzéshez kapcsolódott. Hagyományosan azok a területek, ahol két vagy éppen több állam jogi normáinak érintettsége miatt az érintett személyek jogait – és kötelezettségeit – szükségessé vált rendezni, és az államok erre közös jogalkotással kívántak válaszolni, éppen a munkavállalók helyzetének a rendezését tűzték ki elsődlegesen célul.³

Ez igaz az államok között a mai napon legmagasabb szinten szociális biztonsági védelmet nyújtó uniós jogfejlődésre is. Az 1958. évi 3. és 4. számú rendeletek a Római Szerződést létrehozó államok közösségében a munkavállalással összefüggő migráció esetére kívántak szociális biztonsági szabályok közötti koordinációs előírásokat bevezetni, számos kollíziós kérdést feloldva a szabályozási területen.

A kérdéskör kiindulópontjaként Vonk felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetközi koordinációs jog korpusza létrehozásának legfőbb kiindulópontja mi is volt. Arra a kihívásra, hogy a nemzeti jogszabályok nem tudták megfelelően megvédeni a migránsokat, mindenképpen választ kellett találni. A védelemnek pedig azt kellett biztosítania, hogy a nemzethez való hovatartozás alapján egyenlő bánásmódot kínáljon számukra a nemzeti jog mellett, hogy figyelembe veszi a külföldön szerzett biztosítási időket, és lehetővé teszi számukra a megszerzett jogok hordozhatóságát. Nem utolsósorban a jogütközések megoldását is biztosítani kellett. Az ilyen célok megvalósítása érdekében kifejlesztett

³ Ld. pl. az 1957. december 7-én aláírásra került európai megállapodást: European Convention on social security of migrant workers.

számos koordinációs technika azonban változatlanul két vagy több állam intézményei közötti együttműködés elemét igényli, és túlmutat a nemzeti jog egyoldalúan szabályozó lehetőségein. Vonk ehhez még azt is hozzáteszi „A nemzeti elbánás normái egyes európai országokban igen kétértelműek.”⁴ ebből pedig egyértelműen következik a nemzetközi koordináció rendszerszerű kiépítésének objektív igénye, a megfelelő szabályrendszer bevezetésével egyetemben.

Mára alapvetően az Európai Unióban a jövedelemszerző tevékenység az, ami elsődlegesen megalapozza a szociális biztonsági jogviszonyt. Ez a korábbi, munkavállalási célú migrációt biztosító szabályozási szemléletet ma már meghaladja. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az alap kiindulópont a munkát végző személy jogainak a biztosítása volt. Éppen ezért a nemzetközi aspektusok először a több állam munkajoga által érintett személyek tekintetében voltak jól beazonosíthatóak és kezelést igénylők. Általában ma is ez a kör a legfőbb célközönsége és kedvezményezettje ezeknek a szabályoknak, különösen az Európai Uniót kívül.

Nyilvánvalóan a szociális biztonság esetében a közjogi aspektusokon van a hangsúly. Magánjogi kollíziós szabályok e területen nem alkalmazhatóak. Nemcsak az alapul szolgáló jogviszony jellegénél fogva, és az abban résztvevő szereplők miatt alkalmatlanok erre, hanem elvi megközelítésük is más. Nem két egymással azonos jogállású magántulajdonos jogviszonyának rendezéséről beszélünk e körben, mint a munkajog esetében.

Ahogy arra Vékás Lajos rámutatott a magánjog fejlődése kapcsán írt tanulmányában: a magánjognak igen kevés eszköze van a szociális egyenlőtlenségek kiküszöbölésére (kiigazítására), ilyen kísérleteknek a magánjogban alapvetően nincs lehetősége sikerre jutni, hiszen „[...] a magánjogban azért nehéz a szociális szempontú korrekcióra módot találni, mert a magántulajdonosok viszonyainak rendezésénél a kiinduló elv csak az egyenjogúság és a mellérendeltség lehet.”⁵ Ebbe pedig nemigen fér bele az a kiigazítás, amit a szociális szempontok alapján elvárnánk.

Vékás Lajos megállapítása rávezet minket arra, hogy a klasszikus, kollíziós normákkal operáló és közvetett szabályozást nyújtó nemzetközi magánjogban, annak elvi rendszerében, természetesen nem kapunk és nem is kaphatunk választ azokra a kihívásokra, amelyek a közjogias jellegű kapcsolatrendszerekben mégis igénylik, igényelnék egy rendszerszerű kollíziós normarendszer létét és alkalmazását.

Az állam által nemcsak szabályozott, de legtöbb esetben az állam által működtetett rendszer az, amelyik tekintetében az érintett személy és az állami/társadalombiztosítási feladatot ellátó szervek között létrejön valamely jogviszony. Így legalábbis a munkaviszony elvesztése, a munkaképesség átmeneti vagy tartós elvesztése, csökkenése, a nyugellátások, és a sok társadalomban a családmodellekre és az egykeresős családfenntartói hagyományokra tekintettel a családi ellátások köre ilyen. Ha

⁴ Gijssbert VONK: Sailing the seven seas: A schematic overview of mechanisms that can be used to strengthen the social security protection of persons moving in and out of the EU. *European Journal of Social Security*, vol. 20., no. 2. (2018) 8.

⁵ VÉKÁS Lajos: Új irányok a magánjogtudományban. *Magyar Tudomány*, 2007/12. 1563.

ez az élethelyzet több állam szerveit és az általuk kezelt szabályokat érinti – amely természetszerű a munkavállalási célú migráció esetében –, mindenképpen felmerül a nemzetközi jogi kollízió lehetősége. Figyelemmel a magánjog kapcsán Vékás Lajos által írtakra is e területen tehát megalapozottnak tűnik az a megállapítás, hogy „a nemzetközi kollíziós magánjoghoz egyáltalán nem kapcsolódó kérdésekben keletkezik nemzetközi kollízió”⁶. Palásti rámutat arra, hogy ilyenkor olyan kérdésekben kell dönteni, ahol „[...] közjogi vagy ‘közjogias’ szabályok – nemzetközi kollízióját kell feloldani, és ezen kollíziós tényállások nem kötődnek a nemzetközi magánjoghoz [...]”⁷.

Annak érdekében, hogy konkrét példán keresztül is lássuk, ez mit jelent a gyakorlatban, utalunk arra, hogy Palásti az általa alkalmazott rendszerező vizsgálat során,⁸ annak szerves építőelemeként, maga is elemezte a nemzetközi adójog kérdését, besorolva azt a *‘külföldi közjogi szabály figyelembevétele belföldi közjogi jogviszonyok alapkategóriába’*.

E tekintetben igényelhet további elemző gondolkodást különösen az, hogy amíg a nemzetközi szerződések maguk is alakítják egyes esetekben és ügykörökben a két vagy több nemzeti jog ütközésének feloldására alkalmazott eszköztárat, addig nyilvánvaló, hogy ezt normatív módon csak az elfogadott egyezményes körben tudják megtenni, azon kívül – legalábbis látszólag – nem.

Palásti által a tanulmányában felhozott konkrét példa, a nemzetközi adójog területén alkalmazott kettős adóztatás elkerülésére szolgáló egyezmények köre, igen impozáns,⁹ de nyilvánvalóan nem fed, és nem is fedhet le valamennyi esetet, ahol a kettős adófizetés kérdése felmerülhet. Több országgal nincs ilyen egyezményünk, mint amennyivel van, így a megoldandó élethelyzetek kezelésére szükséges megoldások csak egy körét fedheti le a szerződéses kör. Emellett maga a szerző is rámutat arra, hogy a nemzetközi szerződések megkötése *„megannyi kihirdetési jogszabályt is jelent, amelyekben mindben felmerül a kollíziós probléma”*¹⁰ most már nemzeti jogszabályként, ezért tehát érdemes mégis vizsgálni ezeket a szerződéseket. Ugyanakkor talán az sem vitatható, hogy a tárgykörben felmerülő kollíziós kérdések teljeskörű értékeléséhez érdemes a kollíziós normákat a nemzetközi szerződések horizontján kívül is megvizsgálni.

Jelen elemzés céljának eléréséhez azért tekinthető jó kiindulópontnak ez az eleme Palásti Gábor tanulmányának, mert egy nagyon hasonló élethelyzetet jelent az adók módjára beszedni szükséges társadalombiztosítási járulékok szabályozása és bizonyos tekintetben a nemzeti adójogszabályok és

⁶ PALÁSTI i. m. 442.

⁷ Uo. 442.

⁸ Bár Palásti Gábor tanulmányában kihangsúlyozta, hogy az uralkodó felfogásnak megfelelően nem foglalkozik a nemzetközi egyezmények, illetve a szupranacionális jog alkalmazási kérdéseivel, még ha a nemzeti joggal szembeni kollízió kérdése azokban is élesen felmerül, mert a nemzetközi kollíziós jogot államok közötti összeütközéseknek látja, nem pedig az akármilyen tárgyú két- vagy többoldalú nemzetközi együttműködés eredményeként született, nemzetközi jogforrás alkalmazhatóságát leíró szabályok területének. Alapvető megállapításai szerint a nemzetközi szerződések nem képezik szükségszerűen a nemzetközi kollíziós jog részét, legalábbis tanulmánya keretrendszerében, azonban talán mégis érdemes megfontolni, hogy a nemzetközi szerződéses keretrendszerek milyen hatást gyakorolhatnak az ebben a tanulmányban elemzett lehetséges egységes nemzetközi kollíziós jogra. Uo. 445.

⁹ Uo. 473., 83. lj.

¹⁰ Uo. 473., 83. lábjegyzet utolsó mondata.

a társadalombiztosítási jogszabályok hatálya alá tartozás. Sőt, több jogban – és erre majd a IV. pont alatt térünk ki konkrét példánkban – a járulékfizetés és az adófizetés egybeesése, vagy összefüggései, illetve az ellátások megadóztatásának kérdései egy másik nagyon is fontos nemzetközi kollíziós kérdéseket felvető szabályozási területet emelnek a vizsgálat homlokterébe.

A képet már csak színesíti az, hogy több esetben a társadalombiztosítási ellátásokhoz való hozzáférés alapja nem is az azt közvetlenül megalapozó járulékfizetés, hanem az adott országban való adófizetési rendszerben való részvétel, az ország területén való huzamos tartózkodás és az abból fakadó kötelező adófizetés. Ami azonnal felveti a kérdést, hogy egy ilyen, egy konkrét személy élethelyzetét érintő esetben a két ország adójogi szabályainak ütközése és az ütközések feloldása, vagy annak elmaradása például milyen hatást gyakorolhat az érintett személy szociális biztonsági jogosultságaira.

De amíg a pénzügyi jog nemzetközi szabályozása és önálló jogági kezelése, ennek tanulmányozása komoly hagyományokra vezethető vissza, addig a szociális biztonság nemzeti szabályainak ütközését feloldó jogszabályi rendszerről, elkülönült jogágról nem beszélhetünk. Az ezen a területen kialakult szabályok, szabályozási keretek, szemben a nemzetközi pénzügyi joggal, ahhoz hasonló mértékben eddig még nem eredményezték önálló nemzetközi szociális biztonsági jog létrejöttét.

Palástinak azon megállapítása tehát, amely a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosan került megfogalmazására ebben a kontextusban, továbbgondolást igényel. Különösen igaz ez arra a megállapítására, amely szerint „a normatív értelmezés fonálán is el lehet jutni a nemzetközi kollíziós joghoz, csak nem egyetlen jogszabály [...], hanem sok különféle jogszabály tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amik a nemzetközi kollíziós közjog kifejezést tartalommal töltik meg”.¹¹ Éppen e megállapítás mutat rá arra, hogy a nemzetközi szerződésekben található jogi normák csak egy szeletét képesek kezelni a kollíziót eredményező élethelyzeteknek. Azaz egy egységes nemzetközi kollíziós jog minél alaposabb megértéséhez érdemes azokat is vizsgálni, de csak mint egy adott élethelyzet-típus esetében felmerülő kollízió feloldására szolgáló eszközrendszer egyik felét. Emellett azonban óhatatlanul ott vannak a kollíziót eredményező élethelyzeteknek a tömege is, amelyekre a szerződések értelemszerűen nem adhatnak – legalábbis – közvetlenül megoldást. Így követve Palásti tanulmányának logikai felépítését, a szociális biztonsági jogokkal kapcsolatos kollíziót előidéző helyzetek tekintetében a következőket érdemes megfigyelni.

A kétoldalú egyezményeink köre egy, a kettős adóztatás elkerülését biztosító egyezmények köréhez hasonlatos impozáns szabályozási anyagot foglal magába.

Ugyanakkor Európában az Európai Gazdasági Térségre és Svájcra, illetve most már a jövőre nézve Nagy Britanniára kiterjedően egy rendkívül összetett és fejlett szupranacionális szociális biztonsági koordinációs jogrendszer működésének tényét mindenképpen célszerű szem előtt tartanunk; leg-

¹¹ Uo. 451.

alábbis annak létezését, mint egy meghatározó alapelemét a kérdéskörnek, kiindulási pontként rögzítenünk.¹²

Emellett nem feledkezhethünk meg az alapvetően anyagi jogi szabályokat adó Európai Szociális Karta rendelkezéseiről sem, amelynek keretében vállalt kötelezettségek felvethetnek érdeklődésre számot tartó kollíziós kérdéseket is. Ez igaz már csak azért is, mert éppen a Kartában, a természetbeni egészségügyi ellátások körében, a sürgős szükségben feltétlenül nyújtani szükséges ellátások esetében vállalt kötelezettség létrehoz olyan élethelyzeteket, amelyek óhatatlanul is szükségessé teszik egynél több állam jogi normáinak vizsgálatát. Az csak színesíti a képet, hogy az alapul szolgáló esetek elsődlegesen magánjoginak tűnő jogviszonyokat fednek le, és csak abban az élethelyzetben jelennek meg a nemzeti szabályok esetleges ütközési kérdései, ha az érintett személy az igénybe vett szolgáltatásért nem tud vagy nem akar fizetni.¹³

E tekintetben fontos utalni azonban arra, hogy a szerződéses, illetve a szupranacionális jog mellett a nemzeti jogszabályokról semmiképpen sem feledkezhethünk meg. Vonk felhívja a figyelmet arra, hogy

„Veldkamp a nemzeti jogot a nemzetközi szociális biztonsági jog forrásának tekintette a nemzetközi szerződések mellett. Ebben az összefüggésben külön hivatkozott a nemzeti rendelkezésekben szereplő a területiség elvére vonatkozó, illetve a nem állampolgárokkal, a külföldi munkavállalással és a külföldi tartózkodással kapcsolatos különös rendelkezésekre. Veldkampnak nemcsak technikai szempontból, hanem – bizonyos mértékig – elvileg is igaza volt a migráns munkavállalók érdekeinek védelmére vonatkozó cél megvalósítása szempontjából. Számos ország nemzeti szociális biztonsági törvényeiben találunk olyan rendelkezéseket, amelyek a maguk módján hozzájárulhatnak például a pozitív és negatív jogütközések és a nyugdíjak hordozhatóságának elkerüléséhez. Ily módon minden országnak megvan a maga nemzeti előírása a migránsok védelmére, melyek közül némelyik bőkezűbb, mint mások¹⁴.”

Majd Vonk rámutat arra, hogy a kollízió megszüntetésére irányuló intézkedések meghatározóak a migráns munkavállalók jogainak védelme érdekében. Figyelemre méltónak tartja, hogy az elmúlt évtizedekben a nemzetközi fórumokon jelentős figyelmet kapott a nemzeti jog azon lehetősége, hogy

¹² Ld. az 1. számú jegyzetet a vonatkozó szupranacionális jog tekintetében.

¹³ Mint az uniós csatlakozásunkat megelőző egyik legfontosabb jogi keret az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Karta 13. Cikke a szociális és egészségügyi segítségre való jogok körében azt a kötelezettséget róta hazánkra, hogy mindenki, „aki nem rendelkezik megfelelő anyagi eszközökkel és ezeket az eszközöket nem képes megteremteni, megfelelő segítségnyújtásban részesüljön és betegsége esetén az állapotának megfelelő ellátást kapjon.” Ezt a rendelkezést – a 13. Cikk 4. pontja értelmében – a hazánknak a saját állampolgáraival megegyezően kell(ett) alkalmaznia a többi Szerződő Fél területünkön törvényesen tartózkodó állampolgára esetében. Általában azok a személyek, akik ellátásának nyújtására csak a Kartára tekintettel kerül sor, olyan személyek, akik saját hazájukban sem rendelkeznek semmilyen jövedelemmel, illetve olyan vagyonnal, amellyel ellátásuk költségeit fedezni tudnák, továbbá a legtöbb esetben hazai joguk szerint nem biztosítottak, illetve a külföldön igénybe vett ellátásuk költségeit az állampolgárságuk szerinti állam nem téríti meg. Így végső soron ezen személyek ellátásáért (az ellátás nyújtásáért és finanszírozásáért), nemzetközi vállalására tekintettel, a magyar állam vállalt kötelezettséget. Ez mindenképpen legalább két tekintetben felveti a magyar jog, illetve az ellátott személy személyes joga szerinti jogot biztosító normák vizsgálatának kérdését. Egy konkrét ellátás megtérítésének kérdéséhez mindenképpen figyelembe kell venni azt, hogy van-e olyan biztosítása/jogosultsága, ami kizárja a magyar jog alkalmazását. Ha nincs, vizsgálni kell, hogy van-e olyan jog, amelyet az érintett személy állampolgárságára tekintettel élvez/élvezhet, és amelyet figyelembe kel venni.

¹⁴ VONK i. m. 207., ahol hivatkozva Veldkamp írását: G. M. K. VELDKAMP: *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België. Deel II (Part 2)*. Deventer, Kluwer, 1980. 269.

egyoldalúan megvédje a migráns munkavállalókat. Ez különösen igaz a munkaerő-küldő országok szempontjából, amelyek nem kapcsolódnak a két- és többoldalú társadalombiztosítási kapcsolatok kiterjedt hálózatához.¹⁵

Ugyanakkor Vonk arra is ráerősít, hogy a nemzeti bánásmód egyoldalú normái gyakran elfogultak a nemzeti vagy a belföldi állampolgárok helyzetének javára¹⁶, ezzel lényegében kijelölve nemcsak a gyakorlati, de egyfajta elméleti korlátját is annak, hogy mennyiben jelenthet ma megoldást a kollíziók feloldásának nemzeti jogszabályokban való kezelése rendszerszerűen.

3. Unilaterális kollíziós szabályok a szociális biztonsági jogunkban

Ha abból indulunk ki, amit Palásti Gábor úgy fogalmazott meg, hogy „nemzetközi kollíziós közjogról beszélhetünk akkor, ha a nemzetközi kollízió közjogi szabályok között áll fenn, azaz ha a jogalkalmazónak azt kell eldönteni, hogy melyik állam közjogi szabályát alkalmazza”,¹⁷ akkor a szociális biztonsági jogterület különösen érdekes vizsgálatot adó tárgykört ad a kezünkbe. Mind az uniós, mind az egyezményes szabályok önálló fejezetet szentelnek az alkalmazandó jog kérdésének a kétoldalú viszonyrendszerben, és ez az egyezmények tekintetében az egyik legmeghatározóbb és legérzékenyebb kérdése a szabályozásoknak. Ugyanakkor azon országok tekintetében, ahol nincs érvényben a fent jelzett szupranacionális, illetve két- vagy többoldalú egyezményes rendszer, ott is van olyan releváns szabály, amely egyoldalú nemzeti szabályként, „autonóm jogalkotási eredményként”, illetve „egyoldalú kollíziós szabályként”¹⁸ is megerősít egyes nemzetközi kollíziós szabályokat.

Ezek a szabályok hazánk esetében a magyar társadalombiztosítási szabályozásunkban találhatóak.¹⁹ Ezek azok, amelyek azt a kiegészítő normacsoportot jelentik, amely az adott kollíziót eredményező helyzetekben a nemzetközi szerződések és a szupranacionális jog nemzetközi kollíziót feloldó szabályai hiányában irányadóak. Éppen ezért ahhoz, hogy az adott élethelyzet kollíziós szabályrendszerét egységben vizsgálhassuk, ezeket is szükséges figyelembe vennünk. Már csak azért is igaz ez, mert még azon országok esetében is, ahol van a tárgykörben érintett nemzetközi szerződés, nem biztos,

¹⁵ Uo. 207.

¹⁶ Uo. 207.

¹⁷ PALÁSTI i. m. 457.

¹⁸ Uo. 473., 475.

¹⁹ Elsődlegesen a következő törvényeket és a hozzájuk kapcsolódó szabályozásokat érdemes tekintetbe venni: TBJ (korábban a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, és jelenleg az azt felváltó a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény), TNY (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény), EBTV (a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény), MMTV (a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény), és szükség szerint végrehajtási szabályait. Ld. pl. a TNY 101. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti felhatalmazást, amiben a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy a külföldön élők nyugellátásának folyósítását szabályozza.

hogy az a felmerülő élethelyzetek mindegyikére ad ütközést feloldó szabályt, és akkor ezen országok esetében felmerülő élethelyzetekben is csak a nemzeti szabályozás lehet releváns.²⁰

Ezek tekintetében két kiinduló megjegyzést érdemes tenni.

1. Hasonlóan az unilaterális szabályok korlátosságához, természetüknél fogva a nemzetközi megállapodások is nagyon korlátosak, mind személyi, mind tárgyi hatályukban (a hatály alá kerülő jogi normák, ellátások tekintetében), és nyilvánvalóan csak az azonos élethelyzetek egy szűk körét tudják szabályozni (két, vagy meghatározott számú ország kapcsán).
2. Ugyanakkor a nemzetközi normák kialakításuk és alkalmazásuk során egyértelműen gyakorolnak egyfajta jogfejlesztő tevékenységet a nemzeti unilaterális szabályok tekintetében.

Az elemzés során tehát két keretet különböztethetünk meg. A nemzeti unilaterális szabályok kereteit és kollíziós normáit, másrészt a nemzetközi megállapodásokat.²¹

A téma szempontjából egyik oldalról különösen fontosak az alapvetően releváns hazai társadalombiztosítási szabályok a TBJ, EBTv, TNY, MMTV nemzetközi kollíziót rendező szabályai, amikor egy általános szabállyal kijelölik az alkalmazandó jogot. Nyilvánvalóan ezek a nemzeti törvények látszólag rendkívül korlátos körben tudnak csak élethelyzeteket rendezni, és amelyek lényegében formálisan csak különösen kevés szabályozási kérdést képesek kezelni az egyezményes (és a szupranacionális) jog alkalmazása nélkül. Ugyanakkor minden törvényünk esetében igaz, hogy alkalmazásuk során érdekes külföldi elemet tartalmazó tényállások mégis gyakran felmerülnek. Ezekre pedig az unilaterális normák kénytelenek választ adni számos esetben azon az általános szabályon is túl, amikor az unilaterális szabály az alkalmazandó jog elsőbbségét előíró kollíziós szabályokat rögzíti.²² Így különösen ilyen szabályok a pénzbeli ellátások külföldre utalásának, utalhatóságának, az ellátás megállapításának, felfüggesztésének vagy megszüntetésének kérdései nem hazai lakóhely esetén, De utalhatunk a TNY 41. § (5) bekezdésének szabályára is, amely a külföldi tanulmányi idők szolgálati időként való figyelembevételének szabályait írja elő.²³

A kérdéskör másik oldala, hogy több ország közjogi szabályait érintő, kollíziót feloldó nemzetközi szerződéses szabályok közvetlenül vagy közvetve, de érdemben hatnak az unilaterális szabályokra.

Vegyünk erre egy konkrét példát. A magyar jog engedi a külföldre költözött személynek, hogy nyugellátása utalására való jogát megtartsa, de nem biztosítja általánosságban egy harmadik or-

²⁰ Ld. pl. azokat a nemzetközi szerződéseinket, amelyek a természetbeni egészségügyi ellátások nyújtására vonatkozó szabályokat nem vonják a hatályuk alá, azaz ebben a tekintetben a két ország közjogi szabályainak ütközését kezelni hivatott egyezmény lényegében nem is létezik, ebben a körben az élethelyzetek sokkal szélesebb körére csak az unilaterális szabályokat vehetjük alapul.

²¹ A szupranacionális (EU) jog részletes elemzésére terjedelmi okokból nem vállalkoztam e keretek között.

²² Ld. pl. a TNY 1. § (2) bekezdés és Mmtv. 1. § (1) bekezdés előírásait [tartalom szerint: a szociális biztonsági tárgyú nemzetközi szerződés, illetve szociálpolitikai egyezmény hatálya alá tartozó személyre e törvény rendelkezéseit az adott nemzetközi szerződés (egyezmény) szabályai szerint kell alkalmazni].

²³ „A külföldi felsőoktatási intézményben nappali képzésben folytatott tanulmányok ideje szolgálati időként akkor vehető figyelembe, ha a külföldi állam joga szerint kiállított bizonyítvány és oklevél Magyarországon a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény rendelkezései szerint egyenértékűnek ismerhető el az illetékes hatóság szakvéleménye alapján, illetőleg a külföldi résztanulmányok idejét a hazai felsőoktatási intézményben nappali képzésben folytatott tanulmányi időbe beszámították.” Megállapította: 2003. évi CXVI. törvény 97. § (4). Módosította: 2014. évi XCIX. törvény 230. § 6.

szágban nyitott bankszámlára való utalást. Lényegében ahhoz, hogy az ellátást megtartsa magyarországi lakóhely nélkül, egy magyarországi bankszámlaszám mindenképpen szükséges.²⁴ Ugyanakkor egyezmények megkötését követően alkalmazandó a TNY 79. § (2) bekezdése, amely engedi a szerződéses partnerországban vezetett számlára utalást, azonban ez a jog nem terjed ki az ezzel kapcsolatos költségek viselésének kötelezettsége alóli felmentésre.²⁵ Létező konkrét példaként figyelembe vehető a nemzetközi szerződések unilaterális nemzetközi közjogi kollíziót kezelő nemzeti szabályok fejlődésére gyakorolt hatásaként a TNY 79. § (4) bekezdése.²⁶ Ez a szabály egyértelművé teszi, hogy ilyen egyezményes országba történő utalás eseteiben ki viseli a költségeket. E nemzeti szabály kihirdetése előtt nyilvánvalóan a jogalkalmazó intézmény számára több esetben nehezen kezelhető helyzetet jelentett, ha a másik ország intézményeinek gyakorlata a magyar gyakorlattól eltérő volt, és közvetlenül költségek áthárítása nélkül utaltak magyar bankszámlára. Mivel a nemzeti jogszabály nem volt egyértelműen előre kiszámítható és konkrét az ügyfelek részére, ezért egy ilyen módosítás a nemzetközi szerződéses gyakorlat hatására került elfogadásra.

Szintén az egyezményes gyakorlattal összefüggő problémák kezelésére született egy másik törvénymódosítás. A kisebb összegű, nem teljes, az egyezmények összeszámítási szabályai alapján megállapított ún. egyezményes nyugdíjak kisebb összegére tekintettel ma már a TNY engedi a főszabályhoz képest történő eltérést, amikor úgy rendelkezik a 79. § (3a) bekezdésében, hogy „A (2) bekezdéstől eltérően a külföldön élő vagy tartózkodó jogosult kérelmére a nyugellátást negyedévente, félévente vagy évente utólag kell folyósítani, ha a nyugellátás havi összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj jogszabályban meghatározott legkisebb összegét.”²⁷

A nemzetközi szerződések nemzeti jogra gyakorolt közvetett hatásaként értékelhető egy másik példaként az MMTV eredeti jogosultsági szabályainak következő módosítása. Az eredetileg bevezetett szabály az ellátás igénylését megelőző 5 éven belül teljesítendő szolgálati idő megszerzésére vonatkozó kizárólagos szabályt tartalmazott. A módosítás után az ellátás feltételeként már három különböző (kettő esetben jelentősen hosszabb) időtartam alatt (értelemszerűen több napot tartalmazó) megszerzett biztosítási időket is figyelembe kellett venni.²⁸ Alapvetően a törvény indokolása csak azt jelezte, hogy „előfordul, hogy a kérelmező hosszú, esetenként több évtizedes biztosítási előzménnyel rendelkezik, azonban a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül nem rendelkezik 1095 nap

²⁴ Ahonnan aztán már az ügyfél teljesen piaci aktusaként egy továbbutalásra vonatkozó utasítása alapján, a bank utalja egy külföldi bankszámlára az összeget transzferdíj és átváltási díj levonását követően, vagy a magyar számlához tartozó bank/hitelkártyával éppen külföldön is felvehető a pénz stb.

²⁵ TNY 79. § (2) bekezdés: A nyugdíjfolyósító szerv a megállapított nyugellátás folyósítását [...] c) pont Magyarországgal szociálpolitikai, szociális biztonsági egyezményt kötött állam területén élő személy részére történő folyósítás esetén a jogosult által megjelölt, a szerződő államban, pénzforgalmi szolgáltatónál vezetett fizetési számlára, [...] utalással teljesíti [...].

²⁶ TNY 79. § (4) bek.: A szociálpolitikai, szociális biztonsági egyezményt kötött államban, pénzforgalmi szolgáltatónál vezetett fizetési számlára történő folyósítás költségét az ellátásra jogosult viseli. Megállapította: 2012. évi CCVIII. törvény 12. § (3). Hatályos: 2013. I. 1-től.

²⁷ Beiktatta: 2012. évi CCVIII. törvény 12. § (2). Hatályos: 2013. VII. 1-től.

²⁸ Ld. MMTV 2.§ (1) bekezdés a pont, amelyet a 2013. évi CCXXV. törvény iktatott be, az eredeti, csak az 5 évet rendező szabály helyébe.

előzetes biztosítási idővel.” Ugyanakkor a módosítás elfogadásában valójában az is nagyon fontos tényező volt, hogy a törvény 2012. január 1-ei hatálybalépését megelőzően már jelentős volt a magyar társadalomban a külföldön való munkakeresés, munkavégzés. Erre nem feltétlenül csak az EGT-n belül került sor,²⁹ ami viszont az eredetileg a 2012. január 1-én hatályba lépő új szabályozás alapján óhatatlanul jogvesztéshez vezetett például egy huzamosabb amerikai munkavégzés esetén.³⁰ Erre a helyzetre megoldást vagy nemzetközi szerződés vagy valamely nemzeti jogi rendelkezés adhatott.³¹ Már csak azért is érzékeny kérdés volt ez, mert az esetek legtöbbszörében e személyek végeztek munkát szemben azokkal, akiket a törvény sújtani akart a szigorú eredeti rendelkezéssel, éppen azért, mert nem végeztek munkát, csak erre a munkavégzésre nem Magyarországon került sor. És meglehet, hogy akár több évig valóban nem Magyarországon dolgoztak és fizettek járulékokat, de előtte ezek a személyek – sokszor akár évtizedekig – részt vettek a magyar társadalombiztosítási rendszer járulékfizetési rendszerében, és teljesítették a hozzájárulási kötelezettségeiket, és később sem léptek ki a munka világából.

A legjobban cizellált kollíziós jogi szabályokat a területen, mint az alkalmazandó jogot meghatározó szabályunk, a TBJ adja. Mind az uniós, mind a szerződéses kapcsolatokban alapelv, hogy egy személyre, fő szabály szerint, egy ország joga kerüljön alkalmazásra. Az unilaterális magyar szabályozás fő célja, hogy lehetőség szerint mindenkit a magyar jog hatálya alá vonjon, azonban nyilvánvalóan vannak kivételek, amik elismerésre kerülnek. Ezek esetében is fontos, hogy csak egy olyan alkalmazandó jog legyen, amely alapján járulékokat kell fizetni, és ellátásokat lehet igénybe venni egy adott időszak tekintetében.

Így egyrészt a TBJ. 17. §-ában egyoldalú szabályban megadja, hogy kire, illetve milyen jogviszonyokra nem terjed ki a szabályozás. Itt az alapul fekvő ok azonban mindig az, hogy az érintett személyre egy másik ország joga (vagy egyéb jog, például nemzetközi szervezet alkalmazottai esetében) már alkalmazandó, azaz az érintett személyre vonatkozóan létezik egy alkalmazandó szabály. Így különösen a külföldi állampolgárságú diplomaták, külföldi alkalmazottak, családtagjaik, nemzetközi szervezet alkalmazottja, családtagja, kiküldött munkavállaló, hallgatói munkaszerződéssel foglalkoztatott külföldiek érintettek ezzel a rendelkezéssel.³² Itt utalnék a nemzeti jog fejlődésének kapcsán arra a tényre, hogy az alkalmazandó jog tárgykörében a legtöbb elméleti vitát kiváltó kiküldetés (a magyar szabály a TBJ 17. § (2) bekezdés a) pont) kérdései az idő múlásával összetettebb szabályozás bevezetését kívánták meg.³³

²⁹ Az EGT területén belül megszerzett biztosítási időket a magyar biztosítási idővel azonos értékűként veszik figyelembe ilyen esetben.

³⁰ Például egy a törvény hatálybalépését megelőző 5 éven belüli Brazíliában vagy Kínában munkavégzéssel töltött három év már szükségszerűen jogvesztő hatással járt.

³¹ A szupranacionális európai uniós jog az EGT tekintetében ezt szintén biztosítja a szociális biztonsági koordinációs rendeletek útján.

³² TBJ. 17. § (1) határozza meg, hogy a biztosítás kire, illetve mely jogviszonyokra nem terjed ki.

³³ Ld. TBJ. 18–19. §.

A TBJ is tartalmazza ugyanazt az elvi megközelítésű unilaterális – nemzetközi ill. szupranacionális közjogi kollíziót feloldó – szabályt, mint amit a korábbi két vizsgált törvényél láttunk.³⁴ Az új TBJ a korábbi TBJ szabályaihoz képest jelentősen többnek tűnő szabályokat is tartalmaz, ezek azonban a már korábban is meglevő kormányrendeleti szintű végrehajtási szabályokat emelték törvényi szintre. Ez véleményem szerint egy fontos lépés a kollíziós unilaterális szabályok fontosságának elismerésében. A törvényi szintű szabályozással az egységes szabályrendszer kialakításában való előrelépés a jogbiztonságot egyértelműen erősítette, és a kollíziós szabályok elméleti jellegű általános szabályait nagyon is fontos végrehajtási szabályokkal teszik alkalmazhatóbbá.

A hazánkba akkreditált diplomatára vonatkozó jog tükröként értelemszerűen a magyar diplomaták tekintetében is tartalmaz a magyar szabály rendelkezést, azonban a 2020 július 1-ével hatályba lépett szabályozás már sokkal cizelláltabb az egyszerűen a magyar jognak a diplomaták tekintetében releváns bécsi egyezmények alapján már biztosított kizárólagosságát rögzítő rendelkezésnél. Itt a másik ország joga vagy az uniós jog alól való kimaradás megalapozását, illetve igazolását a korábbinál már összetettebb szabállyal rögzíti az EBTV. EGT államban a tartós külszolgálat nem minősül a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendelet szerinti kiküldetésnek.³⁵ Ilyen típusú unilaterális szabályra egyértelműen – másképpen nem kezelt – nemzetközi közjogi kollíziós problémák felmerülése esetén van szükség, az érintett személyeket hátrányosan érintő általános szabályok nem kellően specifikált rendelkezései esetében.

Végül az EBTV. 8/A §-a is ugyanúgy tartalmazza az alkalmazandó jog unilaterális, a magyar jog hatályának kizárását előíró általános szabályokat,³⁶ míg speciális szabályként kiemelés érdemel az uniós betegektel tekintetében a nemzeti és a szupranacionális jog kollízióját feloldani hivatott 8/B §-ában foglalt rendelkezés, amely az azonos elbírálás feltételeit hivatott megteremteni.

Egy nagyon érdekes szabálya az EBTV-nek az alaprendelkezésnek tekinthető 8/A. § szabályához képest a még ennél is sokkal általánosabb jellegű szabály a 8. §-ban, amely kimondja, hogy (EBTV. 8. §) „Államközi vagy kormányközi egyezmény, illetve viszonyosság alapján igénybe vett egészségbiz-

³⁴ TBJ. 89. § (1). A 90–95. § rendelkezéseit:

- a) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet, 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 rendelet, az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáraitra való kiterjesztéséről szóló, 2003. május 14-i 859/2003/EK tanácsi rendelet,
- b) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 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 (a továbbiakban a) és b) pont együtt: koordinációs rendeletek) és
- c) a Magyarország által kötött szociális biztonsági egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) által előírt, az alkalmazandó jog meghatározására irányuló eljárásban kell alkalmazni.

³⁵ EBTV. 13/A. § Beiktatta: 2018. évi LXXVII. törvény 3. §. Hatályos: 2019. I. 1-től.

³⁶ EBTV. 8/A. § (1) E törvény rendelkezéseit a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek (a továbbiakban: uniós rendeletek) hatálya alá tartozó személyekre és ellátásokra az uniós rendeletekben meghatározott módon kell alkalmazni.
(2) E törvény rendelkezéseit a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személyre az egyezmény szabályai szerint kell alkalmazni.

tosítási ellátások tekintetében e törvény rendelkezéseit az abban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” Ez a szabály jól láthatóan kifejezetten fontosnak tartotta deklarálni már a törvény megalkotásának idején, hogy melyik szabály határozza meg az alkalmazandó jogot. Ez akkor történt, amikor még nem merült fel az európai uniós joggal való összeütközés lehetősége, és amely időszakban a mára jelentős számú kétoldalú egyezményünkhöz képest érdemben csak az 1990 előtt kötött ún. szociálpolitikai és egészségügyi ellátást biztosító, alapvetően elszámolás nélküli megállapodásaink voltak hatályban. Ugyanakkor a nemzetközi kollíziós jogi szabályozási rendszer létjogosultságának elméleti megközelítésében, éppen ennek a nemzeti unilaterális kollíziós szabálynak a meglétére is tekintettel, szükséges a jogi norma formáját nem öltő, de az államok közötti együttműködésben mégis létező viszonyossági intézménynek a jövőbeni besorolása, vagy legalábbis értékelése. Véleményem szerint ez egy különleges és nagyon rugalmas eszköze lehet a gyakorlatban az esetleges kollíziók feloldásának. A viszonyosság fennállása tekintetében a külpolitikáért felelős miniszter állásfoglalása irányadó, azaz egy állami szerv állásfoglalása az, amely végül is – egyoldalúan – egy nemzetközi elemet tartalmazó esetleges jogi kollízió feloldásának eszköze, és bár nem jogszabály, de hatásában mégis akként viselkedik.

Ami a fentiekből mindenképpen kiemelést érdemelhet az az, hogy számos, nem feltétlenül kollíziós szabályként megfogalmazott, de hatásában mégis kollíziós szabályként jelentkező speciális szabály van jelen az egyedi szabályozásainkban. Ezek ilyenként való azonosítására és értelmezésére nagyon sok esetben csak a nemzetközi szerződéses kontextus ismeretében lehet vállalkozni. Másrésztől a speciális szabályokhoz képest jól beazonosíthatóak az általános kollíziós szabályok, amelyek elsősorban a magyar jog hatályának, alkalmazásának kizárását rendezik vagy esetleg éppen a magyar jog hatályának elsőbbségét rögzítik. Ez a kettősség pedig felveti azt a kérdést, hogy amennyiben lenne nemzetközileg egységes kollíziós jog, az segíthetne-e a szegmentált egyedi esetleges szabályozások felett/mellett az állampolgárok jogainak érvényesítésében több segítséget adni? Lenne-e erre egyáltalán szükség? Lenne-e ennek hozzáadott értéke a bevett nemzetközi szerződéses konstrukciókhoz képest? S ha igen, pontosan milyen eszközökkel tehetné meg ezt a leghatékonyabban?

4. A magyar–amerikai szociális biztonsági egyezmény vizsgálata

Ezen kérdéseket is szem előtt tartva, érdemes a vizsgálatot egy konkrét esettanulmánnyal folytatni. Minek minősül pontosan, ha egy normatív rendelkezéseket rögzítő keretrendszer megállapodás útján létrejön ugyan, de azt csak az egyik fél tekinti a hagyományos értelemben vett önálló nemzetközi szerződésnek, míg a másik fél azt, klasszikus értelemben, nem önálló nemzetközi szerződésként, hanem a nemzeti jogszabályi rendszere végrehajtási normájának tekinti. Joggal merül fel a kérdés, hogy ebben az esetben ez az eszköz, hogyan viszonyul a nemzetközi kollíziós jog rendszeréhez, elhelyez-

hető-e, elhelyezendő-e abban. Ahhoz, hogy erre a kérdésre választ kapjunk, érdemes megvizsgálni azt a jogi normát, amelynek kapcsán a gyakorlatban is felvetődhet ez a kérdés.

Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szociális biztonságról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kormányközi és nem államközi egyezményként jött létre.³⁷ Ugyan ez első ránézésre nem feltétlenül jelent meghatározó különbséget, ezen egyezmény tekintetében mégis van egy fontos mögöttes tartalma a szerződéskötő felek szintjének.

Magyarország részéről nemzetközi szerződéssel lényegében az alkotmányos keretek között egy adott viszonyrendszerben el lehet térni a nemzeti szabályoktól.³⁸ Erre tekintettel magyar részről nyitott volt, hogy mely magyar jogszabályok koordinációjára kerül sor a megállapodás alapján. Az amerikai fél azonban egyértelműen – az amerikai törvényben kapott felhatalmazás alapján – a szociális biztonsági jogról szóló amerikai jogszabály³⁹ végrehajtását szabályozó kollíziós, és szükség szerint anyagi szabályok kitérgyalását tűzhetette csak ki célul, és ettől a kiindulóponttól nem is térhetett el.

Hogy jól érthető legyen ez a kiindulópont, érdemes alaposabban feltárni az amerikai szabályozási környezetet. Ebben nagyon komoly elméleti segítséget nyújt Allison Christiansen tanulmánya, amely a nemzetközi szociális biztonsági koordináció három területének kérdéseit elemzi, és ennek kapcsán bemutatja az amerikai jogi környezetet, (nemzeti és nemzetközi viszonylatban⁴⁰).

Christiansen rámutat arra, hogy a globalizált világban azok a szociális biztonsági rendszerek, amelyek széles körű járulékfizetési követelményeket írnak elő, az ellátásokhoz való jogosultságok és hozzáférés korlátozásának szabályrendszerével együttesen komoly hatással lehetnek a migráns munkavállalókra. Például azért, mert több jogrendszerben is hozzájárulást kell fizetniük, de végül többen vagy akár egyikükben sem lesznek jogosultak ellátásokra; vagy például olyan esetekben, amikor kétszer is adózniuk kell a kapott juttatások után.

Az Egyesült Államok az 1930-as években vezette be szociális biztonsági (társadalombiztosítási) programját. Ebben az időszakban azonban a munkavállalókat még sokkal ritkábban küldték ideiglenes, határokon átnyúló megbízatásokra. Mára azonban a helyzet gyökeresen megváltozott, az Egyesült

³⁷ A kormányközi megállapodást a Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről 2015. évi XXIX. törvény hirdette ki: Az Nszt. 7. § (1) bekezdés a) pontjára és (3) bekezdés b) pontjára való tekintettel a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére akkor kerülhet sor, ha a szerződés szövegének ismeretében az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetében az Országgyűlés erre felhatalmazást ad.

³⁸ Mivel a szabályozás tárgya törvényhozási tárgykörbe tartozik, értelemszerűen csak az Országgyűlés megerősítésével kerülhetett rá sor Az Nszt. 7. § (1) bekezdés a) pontjára és (3) bekezdés b) pontjára való tekintettel a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére akkor kerülhet sor, ha a szerződés szövegének ismeretében az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetében az Országgyűlés erre felhatalmazást ad.

³⁹ Az Amerikai Egyesült Államok Szociális Biztonságról szóló Törvényének II. Címe és az ehhez kapcsolódó rendeletek, az említett Cím 226., 226A és 228. szakaszainak és az ezen szakaszokhoz kapcsolódó rendeletek kivételével.

⁴⁰ Allison CHRISTIANSEN: Taxing the Global Worker: three Spheres of International Social Security Coordination. *University of Wisconsin Law School Legal Studies Research Paper Series Paper*, No. 1031. (April, 2006) 2–46. A szerző tanulmányának összességében (46. oldal) felhívja a figyelmet arra, hogy

„az Egyesült Államok a három területet (járulékfizetés, ellátások, ellátásokat terhelő adók szabályai) különféle módon érintő szerződések és végrehajtási megállapodások kombinációjával törekedett a nemzetközi koordinációra. Az eredmény egy egymást (részben) átfedő és potenciálisan ütköző megállapodások csoportja, amely értelmezési kérdéseket vethet fel és bizonytalanságot okozhat a munkavállalók és a szociális biztonsági és az adózási adminisztrációban dolgozók számára. [...] a nemzetközi szociális biztonsági koordinációt lehetne javítani és esetleg kibővíteni a meglévő és a jövőbeni nemzetközi megállapodások területeinek egyértelműbb körvonalazásával.”

Államoknak alkalmazkodnia kellett az egyre inkább nemzetközi munkaerőpiaci mozgó munkaerőt érintő kihívásokhoz. A kihívásokra elsősorban a nemzetközi megállapodások létrehozásának mechanizmusával válaszolt. Ezzel kapcsolatban Christiansen megállapítja, hogy „A szociális biztonsági programok mindhárom szabályozási területét érintő nemzetközi adószerződések és szociális biztonsági megállapodások (SSTA-k⁴¹) kombinációja szórványos és néha következtelen nemzetközi koordinációhoz vezetett.”⁴² Christiansen kiemeli, hogy a szociális biztonsági szabályokat végrehajtó intézmények között nemzetközi koordinációra mindenképpen szükség van. Annak érdekében, hogy a munkavállaló bérét ne terhelje kettős hozzájárulás fizetési kötelezettség, a migráns munkavállaló járulékfizetési előzményeit ne hagyják figyelmen kívül, amikor eljön a munkavállaló nyugdíjba vonulásának ideje, és hogy a munkavállaló juttatásait ne kelljen kettős jövedelemadó-fizetési kötelezettséggel terhelni, ehhez két ország intézményeinek együttműködése elengedhetetlennek tűnik.

Az Egyesült Államokban kétféle nemzetközi megállapodást alkalmaznak az érintett területek koordinációjának kezelésére. Az első és hagyományosabb eszköz a nemzetközi adószerződés.⁴³ A második egy újabban bevezetésre került, az ún. összeszámitási (*totalization*) megállapodás (SSTA). Ez formájában „végrehajtási megállapodás”-ként egy olyan jogi eszköze az amerikai szabályozási rendszernek, amely eltér a hagyományos nemzetközi szerződéstől.⁴⁴

A végrehajtási megállapodások alkotmányos hatásköre az elnök fődiplomataként betöltött szerepén alapul. Ez más alkotmányos hatásköri delegáción vagy értelmezési alapokon áll, mint a szerződések megkötésével kapcsolatos jogköre.⁴⁵ Ugyanakkor arra a kérdésre, hogy az elnöknek a hatáskörét érintően valójában mekkora is a mozgásteret és a legitimációs ereje, nagyon alapos elemzést találhatunk Ramsey-nél.⁴⁶ A végrehajtási megállapodásoknak is van tehát törvényhozói legitimációja.⁴⁷ Azaz,

⁴¹ SSTA – social security totalization agreement – szociális biztonsági megállapodás.

⁴² CHRISTIANSEN i. m. 46.

⁴³ „Az Egyesült Államokban a nemzetközi megállapodások különféle típusainak leírására használt terminológia eltér a szerződések jogáról szóló bécsi egyezményben foglalt standard definíciótól. A Bécsi Egyezmény értelmében minden ország által kötött nemzetközi megállapodás szerződés. Az Egyesült Államokban csak azokat a nemzetközi megállapodásokat nevezik megfelelően szerződéseknek, amelyeket az elnök aláír és az Egyesült Államok Alkotmányának II. Cikke alapján a Szenátus kétharmadának tanácsára és beleegyezésére megerősítenek.[U.S. CONST. art. II, § 2, cl. 2.] Az elnök ugyanakkor a szerződésen kívül más eszközökkel is kötelezettséget vállalhat az Egyesült Államok nevében egy másik országgal kötött megállapodással. Amikor ezt megteszi, a megállapodást végrehajtási megállapodásnak nevezik.” Ld. CHRISTIANSEN i. m. 6.

⁴⁴ Uo. 5.

⁴⁵ Ld. MYRES MCDUGAL S. – ASHER LANS: Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements: Interchangeable Instruments of National Policy I. *Yale L. J.*, vol. 54., n. 181 (1945) 81.; továbbá BRUCE ACKERMAN – DAVID GOLOVE: Is NAFTA Constitutional? *Harv. L. Rev.*, vol. 108., n. 799. (1995) 799., hivatkozva CHRISTIANSEN i. m. 6.

⁴⁶ „Amint az alábbiakban kifejtem, arra a következtetésre jutok, hogy az eredeti megegyezés (vagyis az Alkotmány) magában foglalta a független elnöki hatalmat a nemzetközi kötelezettségek vállalására. Megállapítom azonban, hogy ez az elnöki hatalom két szempontból is korlátozott volt. Először is csak kisebb, rövid távú megállapodásokra terjedt ki. Másodsorban, a szerződésekkel ellentétben, az elnök által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek önmagában hiányzik a törvény státusza a hazai jogrendszerben, és ezért a hazai végrehajtáshoz jogszabályalkotást igényelnek.” MICHAEL D. RAMSEY: Executive Agreements and the (Non)Treaty Power. *North Carolina Law Review*, vol. 77. (1998) 136–137.

⁴⁷ „Mind a szerződésekről, mind a végrehajtási megállapodásokról a végrehajtó hatalom tárgyal, azonban a végrehajtási megállapodásokhoz általában a kongresszus egészének többségi jóváhagyása szükséges, nem pedig a szenátus kétharmadának jóváhagyása, amint az a szerződésekhez szükséges.” CHRISTIANSEN i. m. 6.

amíg az USA ezt nem tekinti nemzetközi szerződésnek gyakorlati oldalról, az mégis akként viselkedik mind a felhatalmazása, mind a legitimitációja szempontjából.⁴⁸

Christiansen továbbá arra is rámutat, hogy nehézkes, szenátusi döntést igénylő szerződésekhez képest az SSTA-k elfogadása gyors, mert a Kongresszusban kerülnek automatikusan jóváhagyásra, kivéve, ha a Kongresszus a megalkotásukat megakadályozza. Erre azonban még soha nem került sor. A szerződésekhez hasonlóan az SSTA-k is kétoldalúak. Nem léphetnek hatályba, amíg a nemzeti jogban és a szerződésben felsorolt összes feltétel nem teljesül. Ebbe beletartozik a másik szerződő állam általi megerősítés is, mint az USA-n kívülálló feltétel.⁴⁹

Az SSTA-k koordinációra irányuló rendelkezései így hamarabb és hatékonyabban vezethetők be, mint az adókkal kapcsolatos nemzetközi megállapodások. A koordináció lényege itt nem a megszerzett forrásokból a jogszerű állami bevételek, az adók érvényesítése, az adóelkerülés, vagy a célszerűtlen kettős adóztatás kiküszöbölése, hanem egy valószínűleg időben távoli életciklusban szükséges ellátások tekintetében megszerzett jogosultságok elvesztésének megakadályozása.⁵⁰

Hogy véleménye szerint ez a rendszer mennyire hatékony, jól megállapítható tanulmányának végkövetkeztetéseiből. Christiansen ugyanis a következő, a mi elemzésünk szempontjából is fontos következtetésre jut: egyszerűsíteni kellene a nemzetközi megállapodások rendszerét, de leghatékonyabban a megfelelő egyoldalú szabályok bevezetésével, alkalmazásával kellene a nemzetközi koordinációt megvalósítani.⁵¹

Christiansen elismeri, hogy a szociális biztonsági ellátások magas költsége, a politikai akadályokra is figyelemmel, biztosan kihívásokat teremt a két- vagy egyoldalú koordinációs intézkedések végrehajtásban. De tekintve, hogy a világ munkaereje egyre nagyobb mértékben válik mobilissá, a koordináció hiányának költségei még magasabbak lehetnek.⁵² Kihangsúlyozza, hogy igen időszerűnek

⁴⁸ Ugyanakkor fontos látni azt is, hogy végeredményben

„Az egyesült államokbeli felfogás szerint a szerződések és végrehajtási megállapodások megegyeznek mind a nemzetközi megállapodás megkötésének céljában – a két ország átfedő vagy ellentétes belföldi törvényi rendelkezéseinek, azaz a nemzeti jogszabályok kollíziójának feloldása a tárgyuk –, mind jogi státusukban, amely szerint a nemzetközi jog általános elvei alapján ezek egyaránt kötelező érvényűek az Egyesült Államokra nézve [...] *Hagyományosan a jövedelemadózás legtöbb formájának más országokkal való összehangolását a II. Cikk szerinti szerződéses jogkörrel hajtják végre, míg a nemzetközi kereskedelem egyéb (kiemelés tőlem) kérdéseit, például a kereskedelmi adóztatást, egyre inkább végrehajtási megállapodások révén hangolják össze.*” Uo. 8.

⁴⁹ Uo. 11.

⁵⁰ „A koordinációt úgy lehet elérni, hogy a különböző országokban egybeszámítják az összes lefedett jogosultsági időszakokat (periódusokat), vagy összevonják (figyelembe veszik) azokat olyan mértékben, amennyire az szükséges a fent tárgyalt kreditek megszerzésére vonatkozó követelmények teljesítéséhez. A szociális biztonsági (társadalombiztosítási) törvény felhatalmazza az elnököt, hogy olyan totalizációs (SSTA) megállapodásokat kössön, amelyek lehetővé teszik a munkavállalók számára, hogy az illetékes hatóságok egybeszámítsák azokat a különböző időszakokat, amelyek alatt eltérő országban fizettek szociális biztonsági (társadalombiztosítási) járulékokat. Az SSTA-k általában úgy koordinálják az ellátásokat, hogy a külföldi szociális biztonsági (társadalombiztosítási) rendszer hatálya alá tartozó külföldi (tengerentúli) munka beszámítható a másik ország szociális biztonsági (társadalombiztosítási) rendszere szerinti ellátásokra való jogosultság követelményeinek teljesítése céljából.” Ld. CHRISTIANSEN i. m. 24. (hivatkozásokkal a releváns, az USA szociális biztonsági szabályairól szóló törvényi rendelkezésekre is).

⁵¹ Uo. 46.: „Az erőfeszítéseket úgy lehetne javítani az Egyesült Államokban és világszerte, hogy egyrészt a bizonytalanságok és az átfedések elkerülése érdekében a különféle meglévő megállapodások egyszerűsítésére kellene törekedni, másrészt a megállapodások hálózatának jelentős kiterjesztésével, vagy optimálisabban az egyoldalú szabályok bevezetésével kellene a nemzetközi koordinációt megvalósítani.”

⁵² Itt figyelmet érdemel az a vita, amely a Mexikó–USA SSTA kapcsán kialakult, és amely alapján a szerződés rendkívül egyoldalúan csak a mexikói állampolgárok előnyös helyzetbe hozását éri el, és kifejezetten hátrányos az USA számára. Ld. Marti

látja annak érdemi megfontolását, hogy hogyan lehetne az amerikai szociális biztonsági rendszert úgy megújítani, hogy az egyre inkább globalizálódó világunkban az akadályozás helyett elősegítse a munkaerő számára a mobilitás, és az azt támogató koordinációban rejlő potenciális előnyök kihasználását.⁵³

Következtetéseinek legfontosabbika talán a nemzeti szabályrendszer kollíziós szabályainak (az unilaterális szabályok) megújításában és megerősítésében várt előrelépés, és az erre irányuló javaslata. Ez ugyanis a kétoldalú megállapodások által nagy létszámú lefedetlen személyi kör, illetve élethelyzetek jelentős körének esetére tud megoldást nyújtani.

Az azonban, hogy ezt miképpen valósítja meg a nemzeti szabályozás (amiképpen Amerikában, úgy bármely más államban) jelentős mértékben meghatározott lehet egy egyetemes nemzetközi közjogi normarendszer szabályai útján. Másképpen fogalmazva, ha van egy olyan egyetemes szabályrendszer, amelynek van egyfajta elfogadottsága – még akkor is, ha nem ölti konkrét nemzetközi szerződés formáját –, és ez közvetve, vagy közvetlenül hatást gyakorol a nemzeti (unilaterális) nemzetközi kollíziót feloldó szabályrendszerekre, akkor joggal és nagyobb biztonsággal várható egyfajta reciprocitás kialakulása és erősödése, a nemzeti szabályrendszerek párhuzamos, és egymással nagyobb összhangot mutató fejlődése, mint enélkül az egyetemes szabályrendszer nélkül.

Hogy a gyakorlatban ez mit is jelent vagy jelenthetne, példaként érdemes megnéznünk ebben az elvi keretrendszerben a magyar–amerikai szociális biztonsági megállapodás adta lehetőségeket, és a megállapodás (természetes) korlátainak kérdéseit.

A megállapodás közvetlen célja értelemszerűen a lehető legszélesebb körben a szociális biztonsági kapcsolatok rendezése volt a két ország között. A legszélesebb kör azonban európai mércével szűknek mondható. Mint minden kétoldalú egyezmény, különösen az európai integrációban érintett országok körén kívül, a megállapodás elsődlegesen a másik ország területén megvalósuló munkavégzéssel kapcsolatos feltételek biztosításának elősegítése volt. Emellett persze deklaráltan a magyar–amerikai gazdasági kapcsolatok fejlesztése is a célkitűzések között szerepelt. Ezért nem a személyek szabad mozgásával, hanem a munkavégzéssel, jövedelemszerző gazdasági tevékenység folytatásával kapcsolatos a koordinációs rendelkezésekkel érintett jogi normák köre az elsődleges a megállapodásban. Ez általában is igaz az Európán kívüli, különösen a gazdaságilag erős országokkal megkötésre kerülő egyezmények esetében.

DINERSTEIN: For Immigration Studies, Social Security Totalization: Examining a lopsided agreement with Mexico. 2004. <https://cis.org/Transcript/Panel-Transcript-Social-Security-Totalization>

Egy kevésbé vizsgált területe a kérdéskörnek, hogy milyen hatásai vannak a kollíziós szabályoknak, ha azok kétoldalú megállapodásos formát öltve kifejezetten hátrányosak a társadalom megítélése szempontjából, de politikai alapon a megkötésükre mégis sor került. Felmondásuk, módosításuk, különösen ha a szerződéses partner politikailag fontos, komoly akadályokba ütközik. Azaz, amire itt érdemes figyelemmel lenni az az, hogy a kétoldalú szociális biztonsági koordinációs szabályok sokkal kötöttebbek és nehezebben mozgathatók, mint a nemzeti szabályok, azaz ez a rugalmatlanság a gyors, adaptív válasznak valódi akadálya lehet. (Csak példaként: általában a magyar egyezmények évtizedekig nem változnak szövegükben megkötésük után.)

⁵³ CHRISTIANSEN i. m. 46.

A megállapodás létrehozására irányuló tárgyalások 2007-ben az amerikai fél kezdeményezésére indultak meg, egy nagyon erősen a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat támogató környezetben.⁵⁴ Az Egyezmény megkötésének indoka magyar részről, a fenti fontos célok mellett, egy komoly akadály leküzdése is volt. Míg Magyarország részéről a megszerzett ellátás külföldre utalásának keretei adottak voltak unilaterális szabályok alapján, az Amerikai Egyesült Államokban nyugellátásra jogosultságot szerző magyaroknak szüksége volt egy kormányközi megállapodás létrehozására a két ország között ahhoz, hogy az amerikai jog szerint szerzett nyugdíjuk ne essen korlátozás alá, ha csak Magyarországon élnek (ha hazatelepülnek), és nem térnek vissza rendszeres időközönként az USA területére. Ezt nemzeti szabály magyar részről egyoldalúan nem rendezhette, az amerikai jogalkotó pedig nem kívánta egyoldalúan rendezni.

A megállapodás a Christiansen által említett három célkitűzés közül kettőt egyértelműen a szabályozási tárgykörébe vont: a járulékfizetési szabályok (az alkalmazandó jog kijelölésével) és az ellátásokhoz való hozzáférés koordinációs szabályai tekintetében.

A megállapodás megkötésével a felek kiemelt célja volt, hogy a jövőre nézve biztosítsák a magyar és az amerikai öregségi, megváltozott munkaképességű személyek részére járó (rokkantsági), valamint halál esetén a hátramaradt hozzátartozók részére járó (nyug)ellátásokra jogosultságot szerzett személyek jogainak megőrzését abban az esetben is, ha a két ország társadalombiztosítási rendszerében önálló jogosultságot az érintett személyek nem szereztek. Másképpen fogalmazva, bár szereztek valamennyi biztosítási időt az egyik rendszerben, de az a nemzeti jogszabályok alapján önálló ellátás megállapítását és folyósítását még nem teszi lehetővé az érintettek számára. Ilyen például, ha valaki a nyugdíjjogosultsághoz szükséges minimum húsz év szolgálati idő helyett csak tizenkettővel rendelkezik a magyar rendszerben.

Az említett gazdasági szempontok figyelembevételével a két kormánynak az Egyezmény megkötésével egyértelmű célja volt az alkalmazandó jog megfelelő szabályozása. A két ország közötti gazdasági kapcsolatok intenzívebbé válásával járó fokozott munkaerőmozgás során a munkavállalók, önálló vállalkozói tevékenységet folytató személyek tekintetében lehetőség szerint a legszélesebb körben kellett kezelni azokat a nemzeti szabályok összeütközését érintő eseteket, amelyek az alkalmazandó jog kérdéskörét érintik. Ez a terület különösen érzékeny egy külföldi munkavégzéssel kapcsolatos személyes döntésben akkor, ha nyilvánvalóan nem európai és különösen nem az európai uniós országok egyikében vállal munkát az érintett személy. Ilyen esetekben továbbra is égető kérdések, hogy „Elveszítem-e jogaimat, vagy legalábbis veszítek-e jogokat azzal, ha a külföldi munkavégzésre tekintettel kiesem a hazám társadalombiztosítási rendszeréből? Bekerülhetek-e úgy egy másik

⁵⁴ EU-s tagságunk és ebből fakadóan piaci szerepünk jelentősen vonzó tényező volt tengerentúli partnerek számára mind befektetések, mint közvetlenül gazdasági társaságok tevékenységének Magyarországra való kiterjesztésével. Látszólag mind az USA, mind az EU gazdasági fejlődése töretlen volt, még a gazdasági válságot követően is, 8 évvel később, az Egyezmény megkötésekor Magyarországon az Amerikai Egyesült Államok a negyedik legnagyobb befektető volt Németország, Ausztria és Hollandia után (és egyben a legnagyobb nem-európai befektető ország volt Magyarországon). Az adatokhoz ld. a törvény általános indokolását.

rendszer hatálya alá,⁵⁵ hogy attól a kiesett hazai időket kompenzáló ellátásra számíthassak? Be kell-e kerülnöm egy másik ország rendszere hatálya alá, amikor a hazai jogszabályok alapján megmaradok a saját hazám jogszabályainak hatálya alatt? (pl. különösen a kiküldetés eseteiben⁵⁶)” és így tovább.

Az egyezményes kapcsolatrendszer akkor éri el a célját, ha olyan szabályozási környezetet teremt, amely érdemben megkönnyíti az egyezményes államokban folyamatban lévő, illetve tervezett befektetésekhez kapcsolódó munkaerőmozgás feltételeit, és az alkalmazandó jog kijelölésével egyértelműen megoldja a csak a nemzeti jogok koordinálatlan alkalmazásából fakadó kollíziót.

Nyilvánvalóan egy jogi keret létrehozása nem egy légtüres térben, hanem mind a két ország tekintetében egy nagyon is jól érzékelhető nemzetközi környezetben kerül sor. Egy olyan környezetben, ahol hasonló, vagy ugyanolyan kollíziós problémák merülnek fel, amelyek tekintetében rendszerszerű megoldások alakulnak ki, még ha azok nem is közvetlenül alkalmazandó jogi normákként jelentkeznek, főszabályként, a két ország kapcsolatrendszerében. Ez a hatás azonban nem mindig korlátok nélkül igaz.

Magyarországnak Európa szívében, a szociális biztonsági egyezmények létrehozása során, hangsúlyozottan tekintettel kell lenni a szociális biztonsági koordináció területén az elmúlt évtizedekben kialakult alapvető elvekre, az Európa Tanács és az Európai Unió keretében kidolgozott jogi eszközökre,⁵⁷ amelyek bizonyos esetekben akár felülírhatják a kétoldalú megállapodások szabályait is.

Így az alábbi elveket egy hazánk által kötött megállapodásban mindenképpen szükséges érvényre juttatni:

- az alkalmazandó jog egyértelmű meghatározása a másik ország területén való munkavégzés, illetve az azzal összefüggő tartózkodás esetében. Főszabályként a foglalkoztatott személyre a munkavégzés helye szerinti jogszabályok vonatkoznak, az ez alóli kivételek között különösen a legérzékenyebb kiküldetési szabályokat egyértelműen rögzítenie kell az Egyezménynek;
- az ellátásokra való jog biztosítása (pl. egy másik ország területén elő személy szerezhethet-e, érvényesíthet-e jogot az adott állam jogának hatálya alatt);

⁵⁵ Ideértve az extrém negatív kollízió eseteit is, amikor valaki egyik ország szabályainak hatálya alá sem esik, azaz kiesik és nem kerül be a szociális biztonsági védelmet adó társadalombiztosítási jogszabályok hatálya alá egyik országban sem.

⁵⁶ Ld. a klasszikus pozitív kollízió azon eseteit, amikor két országban is kell járulékot fizetni ugyanarra a munkavégzésre tekintettel.

⁵⁷ Ezt csak színesíti, hogy uniós tagállamként figyelemmel kell lenni a nemzeti jogok kollíziós kérdéseit kezelő nemzetközi szerződés és az uniós jog kollíziójának kérdéskörére is. Míg egy az USA-ból az egyezmény hatálya alatt Magyarországra küldött munkavállaló tekintetében az alkalmazandó jogot egyértelműen kijelöli az egyezmény, addig ha a kiküldött egyidejűleg egy másik uniós tagállamban is munkát vállal, vagy lakóhelyét ott alakítja ki (pl. Szlovákiában), amíg kiküldöttként Magyarországon dolgozik, akkor a nemzetközi szerződés és az uniós jog ütközése esetén az uniós jogot kell alkalmazni az érintett tekintetében és nem a kétoldalú nemzetközi szerződést. Ez akkor is így van, ha ezt szeretné elkerülni a Magyarországgal szerződő partner, és akármennyire hátrányos is ez az érintett személyre nézve egy konkrét élethelyzetben. Hiába enged a szerződés öt év kiküldetést, az uniós jog minösszesen 24 hónap kiküldetést tesz lehetővé, azaz a magyar jog még a nemzetközi szerződésre tekintettel sem mentesíthet 60 hónapra a magyar jogszabályok hatálya alól. Ez egyben felveheti annak kérdését is, hogy érdemes-e vizsgálni az egységes nemzetközi kollíziós jog doktrínájában a kapcsolóelvek és a feloldások rendszerében egyfajta szükségszerű hierarchikus alá-fölérendeltséget.

- a már megszerzett jogok fenntartása (elismeri-e, s ha igen, hogyan, a másik államban a szabad mozgás jogával élő személy időleges munkavégzésével kapcsolatos megszerzett jogainak megtartására irányuló igényt⁵⁸);
- a jogosultsági időtartamok összeszámítása;
- az ellátásokhoz való közvetlen hozzáférés Magyarországon kívül;
- adminisztratív együttműködés és az arányos teherviselés.

Megállapodás nélkül a nemzeti közjogi szabályok ütközése egy másik ország szabályaival, ha nem is a másik ország jogszabálya alkalmazásának, de legalábbis a figyelembevételre elmaradása okán, feloldatlan marad. A nemzeti szabályokban a megállapodások nélkül jelenleg csak nagyon korlátozott mértékű feloldást találjuk a nemzeti rendelkezések esetleges ütközésének, ahogyan azt korábban már például a TBJ.-ben a kiküldetési szabályok esetében megfigyelhettük.

A vizsgált megállapodás a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nszt.) 2. § a) pontja szerinti nemzetközi szerződésnek minősül magyar oldalról, ennek megfelelően az Nszt. előírásai vonatkoznak rá. Amint arra utaltunk ugyanakkor, az amerikai fél a megállapodást az amerikai szociális biztonsági törvény végrehajtását biztosító szabályozásnak tekintette, amiből egyenesen következett, hogy az Egyezmény hatálya nem tudott kiterjedni pl. az egészségbiztosítás (a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai kivételével) és a balesetbiztosítás, valamint a munkánélküli ellátások koordinációjára. Ez egyben rámutat a nemzeti közjogi normák esetleges ütközésének feloldását szolgáló nemzetközi szerződések természetes korlátaira.⁵⁹

Azaz még egy teljeskörű egyezmény megkötése esetén is nyilvánvalóan nagy számban maradnak a két ország viszonylatában a szociális biztonság területére tartozó olyan élethelyzetek, amelyek nemzetközi közjogi kollíziót eredményezhetnek (pl. családi ellátások, nem járulékalapú ellátások stb.), s amelyeket az egyezmények nem rendeznek. Ilyen esetekben végül mégiscsak a nemzeti unilaterális szabályok maradnak az e körre alkalmazandó szabályként kollízió esetén.

Palásti rámutatott arra, az egyezmények nemcsak kollíziós szabályokat, de anyagi szabályokat is tartalmazhatnak. A szociális biztonsági egyezmények tekintetében is igaz az, hogy a kapcsolódó jogi fogalmak (mint pl. a tartózkodási hely, lakóhely) fogalma nem mindig azonos a polgári jogban szereplő hasonló elnevezésű fogalmakkal, illetve a nemzetközi magánjogi fogalmakkal,⁶⁰ hanem megteremtik és önállóan értelmezik az egyes, az egyezmény alkalmazása szem-

⁵⁸ Pl. megváltozott munkaképesség esetén, a hazai normák által előírt szükséges biztosítási előzményidőkbé – amelyek tekintetében történt valamely, de kizárólag a magyar jog szerint nem elégséges jogszerző idő megszerzése, amelyet követ egy külföldi munkavégzés, amely csak az Mmtv. szempontjából figyelembe vehető esetekben kerülhet elismerésre (úgy mint uniós jog vagy kétoldalú szociális biztonsági egyezmény hatálya alatt megszerzett idők) – beleszámít-e egy pl. két éves amerikai munkavégzés időtartama, amely nélkül lényegében a megszerzett jogokat elveszítené az érintett személy.

⁵⁹ Érdemes például figyelembe venni a munkánélküli ellátások esetében a törvény indokolásában kifejtett szempontot: „Nem kerülnek koordinálásra a munkánélküli ellátások nemzeti szabályai sem, mert ezek az ellátások azokat a nemzeti törekvéseket szolgálják, amelyek a munkavállalóknak a nemzeti munkaerőpiacra való visszavezetését teszik lehetővé a nemzeti szabályozórendszerekben.” Tehát az olyan típusú, más ország jogi normája figyelembevételére irányuló gyakorlatnak (volt pl. amerikai munkaviszonya, munkavégzése, jogszerző idő figyelembevételének azonban) még sincs meg a lehetősége és létjogosultsága a szabályozók szerint, mint amely az öregségi ellátások esetében adott.

⁶⁰ Ld. PALÁSTI (2006) i. m. 473.

pontjából releváns, speciálisan értelmezendő fogalmakat. Bár a legtöbb egyezményben ezek nagyon hasonló körben fedezhetők fel, de mégis mindig vannak eltérések. Amíg pl. a legtöbb egyezményünk tartalmaz speciális tartózkodási lakóhely fogalmat, addig a magyar–amerikai megállapodás nem. Ugyanakkor e tekintetben a megállapodás szabályai (1. cikk (2) bekezdés) bevett és szokásos fordulattal egyértelműen visszautalnak a nemzeti jog(ok)ra: azaz e fogalmak alatt azt kell érteni, amit a nemzeti szabályok akként meghatároznak.

Palástinak ahhoz a gondolatához kapcsolódva miszerint az is nyilvánvaló, hogy minden kifejezést nem lehet egyértelműen definiálni egy nemzetközi egyezményben, hozzáténném, hogy ez nem is feltétlenül tűnik szükségesnek. Az eljáró szervek alapvetően azokat a szabályokat használják, amelyek a saját joguk szerinti normák, és azok fogalomkészlete, éppen ezért szükséges is a számukra. Éppen, hogy nagyon jól körülszabottnak és átláthatónak kell lennie az egyezményes fogalomkészletnek, különben olyan mértékben teremtene új, a jogalkalmazó számára egyébként zavaróan eltérő jogi környezetet, hogy az már valóban könnyen elbizonytalanítaná az intézményeket, megsokszorozva ezzel a hibát, az egyezmény szabályainak nem megfelelő eljárási lépések és döntések lehetőségét.

Ez a főszabály így a jelen megállapodás alkalmazása során nem feltétlenül jelent gyakorlati problémát. Már csak azért sem, mert az eljáró intézmények nem alkalmazzák, csak figyelembe veszik a másik ország jogszabályait. Vagyis azok alapján a másik ország hatósága, illetékes intézménye által közölt tény, adatot, döntést vagy egyéb információt (amelyet az a saját szabályai alapján állapít meg és rögzít) veszik figyelembe, és nem a másik ország szabályát alkalmazzák. Ugyanakkor ez a megállapodás is, mint az összes többi, definiál a kollíziók feloldásához szükséges fogalomkészletet, amelyek kapcsolóelvekként működnek. Így a biztosítási idő, ellátás, illetékes hatóság, illetékes intézmény, és talán kiemelt figyelmet érdemlő módon a személyes adatok fogalmai ilyenek a megállapodásban. Így Palásti gondolatmenetén haladva úgy látom, hogy önálló kapcsolóelvek kialakulása természetesen szükséges egy formálódó nemzetközi jogterületen.

A megállapodás a fogalom-meghatározásokat (1. cikk) követően rögzíti, hogy hatálya mely jogszabályokra terjed ki. Így itt is, ahogyan Palásti tanulmányában bemutatott példában láthattuk, a megállapodás nem is kapcsolóelvvvel mutat rá az alkalmazandó jogszabályokra, de konkrétan megnevezi azokat.⁶¹ A megállapodás személyi hatálya (3. cikk) kiterjed mindazokra, akik a megállapodás tárgyát képező jogszabályok hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, valamint azon személyekre, akik jogaikat ezen jogszabályok alapján származtatják.

⁶¹ Ezek Magyarország tekintetében a biztosítási és járulékfizetési kötelezettséget, a társadalombiztosítási jogviszony alapján nyújtott öregségi és hozzátartozói nyugellátásokat, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait szabályozzák, az USA tekintetében pedig azon jogszabályok, amelyek a szövetségi öregségi, hozzátartozói és rokkantsági biztosítási programot szabályozzák:

- a Szociális Biztonságról szóló Törvény II. Címe és az ehhez kapcsolódó rendeletek, az említett Cím 226, 226A és 228 szakaszainak és az ezen szakaszokhoz kapcsolódó rendeletek kivételével, valamint
- az 1986-os Adózás Rendjéről szóló Törvény 2. és 21. fejezetei és az ezen fejezetekhez kapcsolódó rendeletek; (2. cikk).

A megállapodás az egyenlő bánásmód alapelvén (4. cikk) nyugodva szabályozza a kétoldalú szociális biztonsági kapcsolatokat.⁶² Noha ez nagyon is csak egy elvi szabálynak tűnik, Christiansen elemzése rávilágít ezzel kapcsolatosan a következőkre.

„A megkülönböztetés-mentességre vonatkozó rendelkezések általában az összes szerződő állam által kivetett adóra kiterjednek, annak ellenére, hogy az Egyesült Államok nemzetközi adószerezés mintájának 2. cikke általában korlátozza a szerződés alkalmazását a jövedelemadóira, és kifejezetten kizárja a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) adókat (járulékokat) az alkalmazási köréből. Az adószerezések tehát a hasonló helyzetű személyeket érintő hasonló bánásmódot hangsúlyozzák a lakóhely fogalma alapján, de úgy tűnik, hogy a megkülönböztetés-mentesség körét kiterjesztik az adózás minden formájára, függetlenül attól, hogy a szerződés foglalkozik-e vele. Ezzel szemben az SSTA-k az állampolgárság⁶³ fogalmából kiindulva, annak alapján írják elő a belföldi és a külföldi személyekkel szembeni egyenlő bánásmód alkalmazásának kötelezettségét, de a lefedett adók tekintetében szigorúan csak az SSTA hatálya alá tartozó adó és járulékfizetési szabályokat érinti ez az előírás.”⁶⁴

Ez pedig egyértelműen arra enged következtetni minket, hogy a diszkriminációmentesség megoldásának kérdése alapvetően fontos kérdés, amit a minták ellenére a nemzetközi szerződések nem tudnak minden esetben kellő egységességgel és mindenkit (de legalább az azonos helyzetben levő migráns munkavállalókat) érintően azonosan kezelni. Ez pedig arra mutat, hogy a nemzeti jogoknak (és jogalkalmazásnak) a mainál sokkal fontosabb, nagyon fontos szerepe lehet az egységes, a kollíziók feloldására irányuló szabályozás kialakításában e területen. Ha ezen a területen előrelépés történne, akkor az sarokkő lehetne más fontos kérdések nemzeti jogban megjelenő, egységes, unilaterális szabályozási elvek nemzeti jogokon túlnyúló rögzülésében is.

A megállapodás, mint a norma gyakorlati szempontból egyik legfontosabb része – alapvető jelentőségű kollíziós szabályként – tartalmazza az alkalmazandó jog egyértelmű meghatározását a másik ország területén való munkavégzés, illetve az azzal összefüggő tartózkodás esetében (5. Cikk). Főszabályként a foglalkoztatott személyre a munkavégzés helye szerinti jogszabályok vonatkoznak.⁶⁵

⁶² A megállapodás garantálja különösen az ellátások kifizetésének biztonságát. Az ellátások a másik szerződő állam területén tartózkodó személyek számára is az ellátást folyósító állam területén tartózkodó személyekre vonatkozó feltételekkel azonos módon kerülnek folyósításra. Így azok nem csökkenhetnek arra tekintettel, hogy a biztosított a másik ország területén tartózkodik az ellátásnyújtás során.

⁶³ Itt a tanulmányában a *nationality* fogalmat alkalmazza a *citizen* fogalommal szemben a szerző; ld. CHRISTIANSEN i. m. 35.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ A másik ország területén való munkavégzéssel kapcsolatban az alkalmazandó jog szabályai között az Egyezmény – az európai normáknak megfelelően és más hatályos kétoldalú egyezményekhez hasonlóan – főszabályként [5. cikk (1) bekezdés] kimondja, hogy a munkavállaló (önálló vállalkozói tevékenységet folytató személy) biztosítási kötelezettsége annak a szerződő államnak a jogszabályaihoz igazodik, amelynek területén az illető személy a jövedelemszerző tevékenységet folytatja, akkor is, ha az érintett

Ugyanakkor a legtöbb élethelyzet nemzetközi elem megjelenése esetén számos egyedi problémát vet fel, amelyre két kollíziós szabályt ad a norma.

Az egyik alapján a főszabály alóli kivételek pontos meghatározása magában a normában került rögzítésre. Így különösen az általános szabály alól kivételt képeznek [5. cikk (2)–(6) bekezdés] többek között a másik szerződő fél területére kiküldött, közszolgáltatásban foglalkoztatott személyek, a munkaadó által a másik ország területére munkavégzés céljából kiküldött munkavállalók (önálló vállalkozói tevékenységet folytató személyek), a vízi, légi járműveken foglalkoztatottak biztosítására vonatkozó rendelkezések. Amiképpen arra Christiansen rámutatott tanulmányában, alapvető jelentőségű a kiküldetés szabálya az SSTA-kban.⁶⁶ E szabály nélkül az Egyesült Államokban a külföldi munkavállalóknak általában akkor is a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) járulékot kell fizetniük, ha az Egyesült Államokban töltött idő rövid és keresetük minimális.⁶⁷ Christiansen a kettős, egymást sokszor átfedő amerikai nemzetközi megállapodásos szabályozási rendszer belső ellentmondásaira konkrétan is felhívja a figyelmünket.⁶⁸ Ezek pedig olyan problémák, amelyek nem eseti hibák, hanem a nemzetközi megállapodásos rendszer olyan általános korlátaira mutatnak rá, amelyek valamely előremutató megoldás keresésére ösztönöznek.

A magyar–amerikai szociális biztonsági megállapodás másik, nem általános normatív, hanem a konkrét eseteket a végrehajtó hatóságok által egyedileg kezelő megoldása az 5. cikk (7) bekezdése, amely lehetőséget biztosít arra az illetékes hatóságoknak, hogy meghatározott személyek (azok egyes csoportjai) tekintetében az Egyezmény hatálya alá tartozó szabályoktól eltérően a másik állam jogszabályainak alkalmazásában egyezzenek meg. Ennek előfeltétele azonban, hogy a főszabálytól való eltérés az érintett személy kérésére, tehát lényegében az ő érdekkörében felmerülő igény kielégítése céljából történjen.

Azt Christiansen is kiemeli, hogy az SSTA-k létrehozásának oka eredetileg egyértelműen az volt, hogy nemzetközi koordinációra van szükség annak megakadályozása érdekében, hogy a munkavál-

személy lakóhelye vagy a munkáltató székhelye a másik szerződő állam területén van. Ld. a törvény indoklásának a törvény 3. §-át érintő rész 4. bekezdése.

⁶⁶ „A foglalkoztatás helyének szabálya alól talán a legnagyobb kivétel az, hogy az »ideiglenes« kiküldetésben lévő kiküldött munkavállalók akár öt évig is mentesülhetnek a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségek alól a fogadó országban. E szabály szerint a jövedelemforrás típusú munkaviszonyra vonatkozó szabály előnyt enged az eredeti lakóhely szerinti országnak a járulékok beszedésére. Ez nem egy megszokott tartózkodási alapú szabály, mivel a munkavállaló az SSTA-n kívül más célokra is letelepedhet a fogadó országban.” Ld. CHRISTIANSEN i. m. 17.

⁶⁷ Uo. 18.

⁶⁸ Christiansen megjegyzi, hogy „A külföldi munkavállalók a külföldi munkavállalók által fizetendő adó megfizetése alól a törvényi de minimis küszöbértékek alapján mentesülhetnek az Egyesült Államok jövedelemadó-fizetési kötelezettsége alól, de ezek a küszöbértékek nem vonatkoznak a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) járulékokra. Így SSTA nélkül az ideiglenes munkavállalók eltérő bánásmódban részesülnek a szociális biztonsági (társadalombiztosítás) és a jövedelemadó szempontjából: előfordulhat, hogy a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségek vonatkozásában bevallást kell tenniük és fizetniük a bérük után akkor is, ha egyébként nem lennének jövedelemadó-kötelezettségeik. E potenciálisan megterhelő előírás alóli felmentést a nemzetközi adószerveződések, az SSTA-k vagy mindkettő biztosíthatja az érintettek számára.” Uo. 18.

Ugyanakkor Christiansen rámutat arra is, hogy az Egyesült Államok nemzetközi adózási minta-szerződése kifejezetten kizárja a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) kötelezettségeket a hatály alól. „A legtöbb új egyesült államokbeli adószerveződés megfelel az Egyesült Államok nemzetközi adószerveződés-minta nyelvezetének, így a nemzeti jogszabályok és az SSTA-k maradnak az egyedüli jogforrások e járulékfizetések alóli mentességre. Azok a nemzetközi adószerveződések azonban, amelyek nem zárják ki kifejezetten a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) járulékfizetési követelményeket az alkalmazási körükből vitathatatlanul korlátozott mentességet nyújtanak egyes társadalombiztosítási járulékok jövedelemadóként történő besorolása tekintetében.” Ld. uo. 19–20.

lalók elveszítsék az ellátásokhoz való jogukat, ha munkakARRIERJÜKET két vagy több ország között osztják meg.⁶⁹ A megállapodás esetében is jól beazonosítható ez a szándék. Az ellátásokra vonatkozó rendelkezések (6–10. cikk) körében a nyugdíjbiztosítás speciális kérdései szerepelnek. A kollíziós kérdéseket érintően kiemelés érdemel, hogy alapvetően minden ilyen egyezményhez hasonlóan a szabályozások abból indulnak ki, hogy amennyiben egy adott ország joga alapján az érintett személy jogosultságát és ellátását meg lehet állapítani, azt kell elsődlegesen megtenni, és ehhez nem kell és nem is lehet alkalmazni a másik ország anyagi jogi rendelkezéseit. Ha azonban csak ezek alkalmazása alapján nincs lehetőség önálló jogosultság megállapítására vagy ellátás biztosítására, akkor az egyezményes szabályok, és így értelemszerűen a másik ország jogszabályainak figyelembevételére mindenképpen sort kell keríteni. Ez viszont vezethet kollízióhoz. Ezen kollízió feloldására koordinációs szabályokat kell megállapítani a biztosítási idők összeszámítása, az ellátások kiszámítása érdekében.

A megállapodás egyik legfontosabb szabályozási célja a modern szociális biztonsági egyezményes elvek szerint, hogy az ellátások megállapítása a megszerzett biztosítási idővel arányosan (a *pro rata temporis* elv alapján) megtörténhessen akkor is, ha egy nemzeti jog hatálya alatt valaki nem szerez ellátásához kellő jogosultságot. Kiemelten fontos kollíziós szabályként lehet azonosítani az összeszámításhoz vezető rendelkezést. Abban az esetben ugyanis, ha az ellátásra való jogosultságot nem lehet megszerezni a kizárólag egyik szerződő államban megszerzett szolgálati idők alapján, lehetőség nyílik arra, hogy az egyes országok ellátást nyújtó teherviselői figyelembe vegyék a másik ország biztosítási rendszerében szerzett időt is. Christiansen e tekintetben egy jogesetre hivatkozva hívja fel a figyelmet arra, hogy koordinációnak csak akkor van helye, ha a nemzeti szabály nem elégséges az ellátáshoz való hozzáféréshez.⁷⁰

Ugyanakkor a megállapodás úgy rendelkezik, hogy az ellátások megállapításánál nem alkalmazzák a másik ország szabályát, sőt a másik ország joga szerint szerzett biztosítási idők összeszámítására lehetőséget biztosító szabály figyelembevételére is a másik ország az időket igazoló illetékes intézménye közlése alapján kerül sor. A felek törekszenek a gyakorlatban jelentkező kollízió lehetőségeit kizárni. Így például, amikor az illető személy tekintetében úgy vennék figyelembe egy másik ország joga alatt szerzett időit, hogy azt annak az országnak az intézményei az adott személy tekintetében nem ismernék el, nyilvánvalóan jogsértésre kerülne sor.

⁶⁹ Uo. 24.: „[...] és az elsődleges cél [...], hogy az SSTA-kat olyan emberek megsegítésére hozzák létre más országokkal, akik mind az Egyesült Államokban, mind a másik országban dolgoztak, de akik nem dolgoztak elég hosszú ideig egy az egyik vagy a másik országban, hogy szociális biztonsági (társadalombiztosítási) ellátásokra jogosultak legyenek.” Uo. 24.

⁷⁰ Uo. 25.: „[...] egy a bíróság elé vitt ügyben (Georgiou v. Apfel, No. 99-1886, 2000 U.S. App. LEXIS 29118 (8th Cir. Oct. 19, 2000) az Egyesült Államok Fellebbviteli Bírósága kifejtette, hogy ezzel a rendelkezéssel a Kongresszus csak akkor kívánja biztosítani az összeszámítás alapján az ellátásokhoz való hozzáférést, ha az egyénnek nem lesz elegendő megszerzett kreditje egy (azaz az USA) rendszer alatt ahhoz, hogy jogosult legyen az ellátásokra. Ha egy személy elegendő kreditet halmoz fel az Egyesült Államokban ahhoz, hogy jogosulttá váljon egy ellátásra, a másik országban megszerzett jogosultság alapján figyelembe vehető krediteket nem veszik figyelembe az USA ellátás megállapításához. Ha külföldi munkavállalással (jövedelemszerzéssel) megszerzett kreditekre van szükség az ellátásra való jogosultságokhoz szükséges minimális kreditszám eléréséhez, a munkavállaló továbbra is jogosult lesz az Egyesült Államok szociális biztonsági (társadalombiztosítási) juttatásaira, de csak részleges ellátásban részesül, az országban – azaz az Egyesült Államokban – végzett munkával elért kreditek számához kapcsolódóan. A krediteket nem utalják át a külföldi országból az Egyesült Államokba, hanem nyilvántartják a külföldi országban, ahol a munkavállaló szintén részbeni ellátásban is részesülhet (annak a nemzeti jognak a szabályai szerint).”

Mindezt követően, a megállapodás alapján alkalmazandó megállapítási szabályok figyelembevételével, a magyar és az amerikai teherviselő intézmények az általuk alkalmazott jogszabályok szerint megszerzett biztosítási időket arányosítják a két országban megszerzett biztosítási idők összegével. Ezt az arányt ezt követően érvényesítik azon (elméleti) összeg tekintetében, amelyet akkor állapítának meg, ha az összeszámított szolgálati időket kizárólag a saját országuk területén szerezte volna a biztosított.

A magyar jog speciális fejlődési irányt vett, amikor a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak szabályozását nem az európai rokkantsági ellátások szabályrendszerében a klasszikus öregségi rokkantsági, halál esetére járó ellátásokra vonatkozó ellátásként szabályozza.⁷¹ Azt az ezekre vonatkozó általában alkalmazott koordinációs szabályok szerint koordinálni nem is tudja. Az így előállt helyzet speciális rendelkezések bevezetését igényelte az egyezményben (ehhez lásd az MMTV, mint nemzeti szabálynál jelzett, a mai unilaterális kollíziós szabályok korlátosságára vonatkozó megjegyzéseket).

Amikor a megállapodás szabályait és azok korlátait elemezzük, célszerű kitekinteni azokra a megállapításokra, amiket Christiansen az ellátások SSTA-kban való szabályozás korlátai tekintetében tesz. A szerző rámutat arra hogy az ellátások megállapítása és nyújtása szabályainak kizárólag az SSTA-kban való rendezését biztosító rendszer képes lehet megakadályozni a nemzetközi (adó)szerződéseknel tapasztalt átfedések (kollízió) lehetőségét. A belső inkoherenca feloldására tehát jó eszköz lehetne, ha csak egy típusú megállapodásban kezelnék a kérdéskört, és erre az SSTA-k jó lehetőséget biztosítanak.

Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy összességében – számszerűen – sokkal kevesebb emberre vonatkoznak az SSTA-k, mint a nemzetközi adószerződések.⁷²

Jól láthatóan a szerző komoly dilemmával kerül szembe, és érzékelhetően a nemzetközi megállapodások által nyújtott lehetőségeket már elvi szinten sem tekinti kielégítőnek.

A nemzetközi kollízió feloldása fontos eszközének tekinthetjük az adminisztratív együttműködésre vonatkozó elvek megvalósításának részletszabályait rendezni a megállapodásokban. A megállapodás végrehajtásához szükséges általános elveket, igazgatási rendelkezéseket, részletszabályokat külön – a

⁷¹ Fő célja a munkaképességsökkenés megszüntetése, a munkaerőpiacra való visszavezetés, és ennek a célnak alárendelve biztosít ellátásokat. Fontos hangsúlyozni, hogy elsődlegesen nem a munkaképességsökkenés miatt kiesett jövedelempótlás a célja.

⁷² CHRISTIANSEN i. m. 26–28. A szerző előtt álló dilemma még pontosabb megértését segítheti a következő elemzést is figyelembe venni:

„Amennyiben a társadalombiztosítási ellátások jogosultságának nemzetközi összehangolása egyre fontosabbá válik a globális munkavállalók növekvő közössége számára, kívánatosabb lehet ezeket a szabályokat beépíteni az adószerződésekbe a nagyobb lefedettség elérése érdekében. Az SSTA-k ilyen integrálása érdekében meg kell változtatni a nemzetközi adószerződések alkalmazási körét annak biztosítása érdekében, hogy a nemzetközi adószerződések kijátszására, az azzal való visszaélések megakadályozására vonatkozó intézkedéseket ne alkalmazzák – nem megfelelően – a szociális biztonsági (társadalombiztosítási) ellátások jogos igénylőire. Előfordulhat, hogy a két típusú nemzetközi megállapodás formája alapvetően annyira nincs összhangban egymással, hogy az akár kizárhatja az integráció lehetővé tételét. A most alkalmazott kettősség, azaz a kétféle megállapodás párhuzamos használata mégis problémásnak tűnik, mivel a globális munkavállalónak miután az összeszámítási (SSTA) megállapodás révén koordinált, az ellátásokra való jogosultság megállapítása alapján meghatározott ellátásokat megkapta, az esetleges kettős adóztatás alóli mentessége elérése érdekében ismét a nemzetközi adószerződés(ek)hez kell fordulnia.”

megállapodás 11. cikkében nevesített – Igazgatási Megállapodás tartalmazza, amely meghatározza a szerződő felek hatóságai és teherviselői közötti együttműködés szabályait. A megállapodás ugyanakkor közvetlenül szabályozza az összekötő szervek kijelölésének előírását, a végrehajtás során elengedhetetlen igazgatási együttműködés elveit (11–12. cikkek). Természetéből fakadóan nem tartalmazza a megállapodás az ellátások jövedelemként való megadóztatásának kérdéseit, amelyet Christiansen a harmadik nagyon fontos szabályozási területnek tekint, ahol kollíziós szabályok megalkotására szükség van. Ezt a két ország közötti nemzetközi adószerezés kezelheti.⁷³

Másrészről fontos figyelembe venni, hogy a szociális biztonsági megállapodások, és a hasonlóan nagy, összefüggő területeket szabályozó nemzetközi szerződések, mint az adószerezések esetében számos kiegészítő és adminisztratív rendelkezésben jelentős átfedések és ellentmondásos megközelítések vannak (pl. információcsere, adatvédelem). E komplex kérdéseket felvető szabálytömeg tekintetében joggal tesszük fel a kérdést szükségszerű-e a bonyolultság és a bizonytalanság ezekben a szabályokban.⁷⁴ Christiansen tanulmányában részletesen elemzi az USA megállapodásos rendszerének inkohereus jellegét a diszkriminációmentesség biztosítása, a vitarendezési szabályok, az információcsere és a kölcsönös segítségnyújtás tárgykörében. Ezek a megállapítások a magyar–amerikai megállapodás hiányosságaira is rávilágítanak.

A diszkriminációmentesség mellett (a 4. cikk kapcsán kifejtve) az információcsere és az ahhoz kapcsolódó adatvédelem kérdései külön figyelmet érdemelnek.

A megállapodás az adatvédelem vonatkozásában részletes, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseivel összhangban álló rendelkezéseket állapít meg (13. cikk), külön cikkben szabályozza az adatvédelmi kérdéseket a munkáltatókra vonatkozó információk tekintetében (14. cikk). Ez különösen megnövekedett feladat a 2011 évi CXII törvény hatálybalépését követően megkötött egyezmények tekintetében. A nemzeti adatvédelmi előírások az európai uniós államok és az Európán kívüli államok között jelentősen eltérnek, még elveikben is. Ez számos esetben az egyezmények végrehajtása során komoly jogszabályütközésekhez vezethet, amelyek akár az egyezmény céljait megvalósító intézményi együttműködés akadályai is lehetnek, például hogy valamely adat nem lenne átadható vagy kezelhető. Vagy éppen fordítva, például ha adójogi érdekek érvényesítése érdekében használja fel a másik fél intézménye a szociális biztonsági megállapodás keretei között átadott adatokat, információkat. Azaz például, ha az amerikai illetékes hatóság kiadja a nemzeti adóhatóságnak az általa kezelt adatokat, ez a fajta, nem az egyezményes célra történő felhasználás azonnal ellentétbe kerül az adatkezelésre vonatkozó magyar (és egyben európai uniós elveken nyugvó) jogszabályokkal. Ha az egyezményben ezek a kérdések nem megfelelően vannak szabályozva, akkor a jogsértéseket nem lehet megelőzni, vagy megfelelően repa-

⁷³ Ld. a jövedelemadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló magyar–amerikai egyezményt (kihirdette a 2010 évi XXII. törvény).

⁷⁴ CHRISTIANSEN i. m. 34.

rálni. Nagyon fontos ezeknek az együttműködési kereteknek a lehető legpontosabb rögzítése éppen azért, hogy későbbiekben ebből a személyes adatok nem megfelelő kezelése miatt ne keletkezzenek nehezen kezelhető jogviták.

Christiansen is felhívja a figyelmet arra, hogy az információcserére vonatkozó megállapodásos rendelkezések alapján nyújtott információkat általában bizalmasan kell kezelni, az adóhatóságnak azokat kérésre át kell adni.⁷⁵

Ez a kettős megközelítés azonban a rendelkezések egymásnak ütközése esetén feloldhatatlannak tűnő helyzeteket állít elő, a hatóságokat kényszerítve arra, hogy válasszanak a nemzetközi megállapodások rendelkezései között, felvetve azt a kérdést is, hogy mit tegyen az adatot szolgáltató hatóság, vagy intézmény, ha a megkeresésből közvetlenül vagy közvetve kiderül, hogy az adatkezelés célja várhatóan nem szigorúan a szociális biztonsági egyezmény végrehajtásához fűződik. A kérdés Christiansen számára is releváns: „[...] például nem világos, hogy egy személy megtámadhatja-e a jövedelemadó-alapú vizsgálatot, amely az állam által az SSTA-val kapcsolatos információcsere eredményeként kapott információkból származik.”⁷⁶ Ha igen, milyen felelőssége lesz az adatot átadó intézménynek? Ez a dilemma ismételten csak a széttagolt, töredékes nemzetközi szerződéses megoldások korlátosságára hívja fel a figyelmünket.

A megállapodás átmeneti és záró rendelkezéseiben (23–26. cikkek) elsődlegesen a hatálybalépés és az időbeli hatály, továbbá nagyon fontos kollíziós szabályként Magyarország európai uniós kötelezettségeinek rögzítése szerepel.⁷⁷ Ez utóbbi nagyon jó példája annak, hogy a szupranacionális európai uniós jog milyen fontos keretrendszert jelent a kétoldalú kollíziós jogi megoldásaink vonatkozásában, lényegében egyaránt a bilaterális, és az unilaterális megoldások felett állva, azokat korlátozva, egyfajta abszolút keretként jelentkeznek. Ez, legalábbis Magyarország részéről, relativizálja az alkalmazott és alkalmazható kollíziós jogi megoldások erejét. Ugyanakkor ez inkább csak jogelméleti kérdés, mert a gyakorlatban nemigen merülnek fel ezzel kapcsolatban olyan jogviták, amelyek az egyezmények nemzetközi jogszabályi ütközést feloldó jogi eszközrendszerként való működésében a szupranacionális európai uniós jognak a bilaterális szabályokat lerontó hatásra utalnának. De az nem kizárt, hogy a jövőben ilyen esetre is sor kerüljön.

⁷⁵ Uo. 44.: „Az adószereződések általános megközelítése tág körű a lefedett adók tekintetében, és elfogadja az információ belső megosztását az ország igazságügyi és közigazgatási hatóságai között. Az SSTA-k ismét más megközelítést alkalmaznak. Az SSTA-k egységesen biztosítják a kölcsönös segítségnyújtást és az információcserét a szerződő államok között. A nemzetközi adószereződésekhez hasonlóan az SSTA-k általában nem követelik meg a szerződő államoktól, hogy jogszabályaikkal ellentétes intézkedéseket hajtsanak végre, vagy olyan információkat szolgáltatassanak, amelyek a törvényeik szerint általában nem állnak rendelkezésre. Azonban a szerződésben a kölcsönös segítségnyújtás és az információcserére vonatkozó rendelkezések széles körétől eltérően az SSTA-k általában a kölcsönös segítségnyújtás körét korlátozzák a megállapodás végrehajtásával kapcsolatos kérdésekre.”

⁷⁶ Uo. 44.

⁷⁷ Ld. a törvény indokolásának azt a részét, amely rögzíti, hogy: „Az Egyezményben alkalmazott szociális biztonsági koordinációs rendelkezések teljes mértékben összhangban vannak az Unió joga szerinti szabályozás elveivel, és az Európai Unió Bírósága által C-55/00. sz. Gottardo ügyben hozott ítéletében foglaltakkal. Az Egyezmény ún. EU-klauzula révén kimondja, hogy az Egyezmény nem befolyásolja azokat a kötelezettségeket, amelyek Magyarország Európai Uniói tagságából fakadnak. A fenti cikk Egyezményben való megjelenítésével Magyarország eleget tesz a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 72. cikk a) pontja alapján az igazgatási bizottság által elfogadott, P1. ajánlásban foglaltaknak.”

A megállapodás rendelkezéseinek Christiansen tanulmányának fényében vett elemzése egyértelműen igazolni látszik az amerikai szerző meglátásait a kétoldalú megállapodás kollíziós jogi eszközként való korlátossága tekintetében.

5. A kihívások kezelésének előremutató eszközei

Minden ország válaszok keresésére kényszerül egyrészt a társadalom elöregedéséből, másrészt a munkaerő migrációjából eredő mind nagyobb kihívások miatt (ki és beérkező személyek, és legtöbb esetben családtagjaik, eltartottjaik csoportjai kapcsán). A szociális biztonsági koordináció nemzeti szabályozórendszerének karbantartása, és az új kihívásoknak való folyamatos megfelelés érdekében szükséges, állandó jellegű megújítása a nemzetközi aspektusok figyelembevételével ma már nem célszerű, ha rendszerszintű problémák generálása nélkül egyáltalán lehetséges.⁷⁸

A szociális biztonsági egyezmények rugalmasságát jelzi, hogy a koordinatív elvek és szabályok rögzítésén túl a nemzeti jogszabályok alkalmazását írják elő. Így azok módosulásakor csak egy egyszerű bejelentési mechanizmus alkalmazásával a megváltozott, vagy módosult nemzeti jogszabályok az egyezmény működése során alkalmazandó szabályok lesznek.⁷⁹

Ez gyakorlati mechanizmusként szintén a kollízió feloldásának sajátos eszköze lehet és ez is a nemzeti (unilaterális) szabályok módosításának, fejlesztésének jelentőségére mutat rá. Ugyanakkor nyilvánvalóan egyoldalúan nem oldható meg minden helyzet. Azok a változások, amelyek nem illeszthetők könnyen a meglévő szabályozási kapcsolatrendszerbe a partnerek között, nyilvánvalóan újratárgyalást és a meglévő megállapodások módosítását, felülvizsgálatát tehetik indokoltá. Ezek a tárgyalások nyilvánvalóan, a rendelkezésre álló erőforrásokra tekintettel, fizikailag akadályozó hatással vannak a kapcsolatrendszer további új államokkal való bővítésére, miközben a munkavállalók mind mobilisabbá válásával a különböző nemzeti szabályok működésének összehangolása egyre fontosabbá válik.

A reformok, a folyamatos megújulás sikerességének záloga, hogy a koordinációs intézkedéseket annak biztosítására hozzák létre, hogy a munkavállalókat ne akadályozzák a lakóhelyük vagy állampolgárságuk alapján a határokon átnyúló jövedelemszerző tevékenységeikben. Ugyanakkor az

⁷⁸ Ld. a TBJ megújításának kapcsán a tényt, hogy az új törvény külön fejezetet szentel a – törvényi szinten kezelt – szabályok számának növekedésével az uniós szociális biztonsági koordinációs szabályok végrehajtását érintő szabályoknak. Az egységes, rendszerszerűen formába öntött szabályozás kihirdetése mindenképpen előrelépés. Ld. GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – GERGELY Katalin: [????????????????? Nincs előzmény!!](#) 2020. 41.

Ez a korábbi széttörédezett szabályozási gyakorlat felszámolását célzó lépés még akkor is egyértelműen pozitív, ha jelenleg csak a szupranacionális uniós jog végrehajtását érintő szabályok a hangsúlyosak az új szabályozásban, mert már pusztán a fejezet egységes létezésével – rendszerszerűségével –, a végrehajtási szabályok ilyen mértékű cizellálásával és kibontásával előrevetíti a kétoldalú megállapodások, illetve a speciális unilaterális kollíziós szabályok fejlesztésének jövőbeni reális lehetőségét.

⁷⁹ „Az SSTA-k általában úgy vannak felépítve, hogy a végrehajtásukra a nemzeti jogra hivatkozzanak, ezért a hazai jog néhány módosítását egyszerűen hivatkozásként be lehet építeni a meglévő megállapodásokba. Ezekben az esetekben az SSA feladata lenne, hogy tájékoztassa a többi szerződő államot az új szabályokról és azoknak a meglévő megállapodásokra gyakorolt hatásáról.” CHRISTIANSEN i. m. 45.

amerikai példa rámutat arra, hogy az adókedvezmények szerződésekbe foglalása létrehoz egyfajta kizáró hatást a kedvező bánásmód normájának alkalmazásával.⁸⁰ Ez mesterséges akadályokat jelent a munkavállalók határokon átnyúló áramlásában. Egyben növeli az olyan országok közötti mozgás költségeit, amelyek jelenleg nem képviseltetik magukat a létrehozott globális megállapodások hálózatában. Ennek kapcsán Christiansen arra a megállapításra jut, hogy

„[...] a kizárólagossági (exclusivity) probléma legjobb megoldása az egyoldalú koordinációs szabályok elfogadása. Az Egyesült Államok kezdeményezheti a kettős társadalombiztosítási adózás és az ellátások korlátozása problémáinak globális korrekcióját azáltal, hogy törvénybe iktatja az adószerződésekben és az SSTA-ban jelenleg foglalt rendelkezéseket.”⁸¹

Rámutat persze arra is, hogy ennek akkor van valóban hatása, ha ez kölcsönös alapon történik, már csak azért is, mert az egyoldalú fellépés politikai, társadalmi és gazdasági költségei jelentősek. Ha ez a hozzáállás teljességgel egyoldalú, ezt a stratégiát hosszú távon fenntarthatatlanná teheti más országok hasonló fellépésének hiánya,⁸² és nem csak a pénzügyi, de leginkább politikai következményei miatt. Ezzel a megállapítással egyetérthetünk, sajnos a teljesen egyoldalú megoldások sokszor nem érik el azt a hatást, amit valóban a mobilitás védelme érdekében szeretnénk megvalósítani. Itt csak utalás jelleggel emlékeztetnénk arra, hogy az Európai Unióban a munkaerő mobilitásával összefüggő, a szociális biztonsági védelmet biztosító irányelvi szabályok megfelelő nemzeti szabályai a legkevésbé sem találhatók meg azokban az országokban, ahonnan az uniós jogból fakadóan kedvezményeket élvező személyek érkeznek.⁸³ Ugyanígy a kétoldalú kapcsolatokban sem terjed ki egy-egy nemzetközi együttműködés, megállapodás hatálya olyan területekre a gyakorlatban, amelyet az egyik fél nem kíván szabályozni. (Így például a családi ellátások egyoldalú nyújtásának kérdésköre a másik országban élő gyermek esetében, ha a szerződésben az nem szabályozott.)

Christiansen kihangsúlyozza, hogy

„[...] ennek ellenére, figyelembe véve az ebben a tanulmányban tárgyalt nemzetközi adószerződések és SSTA-k egyidejű alkalmazásából adódó számos kérdést, egyértelmű, hogy vitára van szükség arról, hogy az egyoldalú jogalkotási intézkedések miként javíthatják a nemzetközi megállapodások révén jelenleg előrehaladott koordinációs erőfeszítéseket.”⁸⁴

⁸⁰ Uo. 45. A szerző itt az ‘exclusivity’ kifejezést használja ennek meghatározására.

⁸¹ Uo.

⁸² Uo.

⁸³ Az egyes irányelvek nemzetközi viszonylatban értelmezhető hatásairól ld. Herwig VERSCHUEREN: Employment and social security rights of third country nationals under the EU labour migration directives. *European Journal of Social Security*, Vol. 20., n. 2. (2018) 100–115.; GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: *Munkavállalás az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004.

⁸⁴ CHRISTIANSEN i. m. 45.

Az amerikai szerző maga is jól láthatóan egy olyan elméleti javaslatot fogalmaz meg, amely tekintetében egyfajta jogelméleti-jogalkotói párbeszédet és együttgondolkodást lát szükségesnek a konkrét jogalkotási folyamatok megkezdése előtt. Ezzel a legmesszebb menőig egyet lehet érteni, mert nehezen megjósolható, hogy ennek a pozitív elvi megközelítésnek a gyakorlatban milyen hatásai lehetnek. Jó példaként azonban érdemes ismételten utalni az Európai Unióban a munkaerő-mobilitással összefüggő szociális biztonsági védelmet biztosító irányelvi szabályok Unión belüli pozitív hatásaira. Ha a valóban érdemi párbeszéd kialakítását lehetséges szakmai alapokon generálni, és ez a kérdés nem átpolitizáltan kerül napirendre, akkor az e téren az EU-ban szerzett tapasztalatokat nem lehet megkezelni, és azok a párbeszédnek is egy jól meghatározható irányt adnak, így különösen az Európai Unió tagállamaiban, így hazánkban is.

6. Összegzés

A szociális biztonság területén a nemzeti unilaterális kollíziós szabályok, és figyelemmel a szupranacionális jogra is, az egyezményes szabályok vizsgálata egyaránt arra mutat, hogy ezek külön-külön csak szegmentáltan és töredékesen képesek lefedni azokat a szabályozást igénylő élethelyzeteket, amelyek területén felmerülnek a nemzetközi jogi kollízió esetei. A vizsgálatok arra is rámutatnak, hogy ezeknek a normáknak a külön-külön fejlődési ívei egy természetesen, de éppen ezért nagyon is esetlegesen alakuló rendszerszerűségekre vezetnek. Ezt a folyamatot egy tudatosabb megközelítéssel is alakíthatnák a jogalkotók, aminek hatékony eszköze lehetne a különösen az unilaterális jog fejlesztését segítő nemzetközi egységes kollíziós jogi normarendszer létezése.

A tanulmányban arra kerestem választ, hogy egy nemzetközi egységes kollíziós jog rendszerében minden unilaterális, bi- és multilaterális, és a speciális szupranacionális kollíziós normáknak és eszközöknek együttesen lehetne-e értékelhető helye. Az eddigi vizsgálatok eredményeképpen arra a következtetésre jutottam, hogy ezek a normák együttesen, egy rendszerként képezhetik az egységes a nemzetközi jogszabályütközések feloldására szolgáló eszközrendszert. Ez az eszközrendszer egyrészt konkrétan a szociális biztonság területén a nemzetközi kollízió esetén hatékonyabbá teheti az élethelyzetek nem csak esetleges, de rendszerszerűbb kezelését, másrészt alapokat is adhat egy nemzetközi egységes kollíziós jogi normarendszer alapelvei lefektetéséhez.

Joggal merül fel az a kérdés, hogy melyek azok az elemek ennek a jognak, amelyek a leghatékonyabbak és az állampolgárok legnagyobb részét egységesen segítő jogi megoldásokat kínálnak a kollízió feloldására. Erre a kérdésre a tanulmányban a következő választ találtam igazolhatónak. Bár meghatározó szerepet játszanak a nemzetközi szerződéses keretek, azok töredékességével és szűk személyi hatályával szemben az unilaterális szabályok, egy egységes nemzetközi kollíziós jog elvein

és szabályain alapuló fejlesztése segíthet érdemben a leghatékonyabban elérni egy átfogó, a lehető legtöbb érintettet lefedő rendszerszintű védelmi szintet.

A kérdéskör vizsgálatában nagyon jó alapot jelentett Palásti Gábornak a magyar nemzetközi kollíziós közjog alapvonalairól szóló tanulmányának elemzése. Ebben a tanulmányában a szerző célja az volt, hogy felhívja a figyelmet a nemzetközi kollíziós közjog létjogosultságára. Ezen alapvető felvetést elfogadva, ebben a tanulmányban megvizsgáltam a nemzetközi kollíziós közjog lehetséges jogi forrásait és alkotóelemeit a szociális biztonsági koordinációs szabályok tekintetében. Egyetértve a szerző kiindulópontjával és a végkövetkeztetéseivel, az alapul szolgáló érvelésben foglaltakkal szemben azonban mindenképpen vizsgálandó szempontnak láttam a kétoldalú szerződések szerepének vizsgálatát is, amit a szerző elsődlegesen a nemzetközi egységes kollíziós jogi normarendszer szempontjából nem feltétlenül tekintett relevánsnak. Véleményem szerint azonban ezek a szerződések igen fontos és szerves elemei annak az eszközrendszernek, amely a kollíziók feloldására szolgál, ezért nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezzel az aspektussal kiegészítve, továbbgondolva a szerző alapfeltételezését, úgy vélem, hogy saját következtetéseimnek igen jó elméleti alapot adhat az a tétel, hogy lenne helye a jogban a nemzetközi kollíziós közjogi szabályrendszernek.

Egy ilyen elvi megközelítést célszerű volt a gyakorlat oldaláról is megvizsgálni. A vizsgálat ugyanis feltárhatja, hogy milyen olyan kihívásokkal és megoldásokkal találkozhatunk a való életben, amelyek a tétel igazolhatóságát megalapozzák vagy cáfolják.

Gyakorlati oldalról a szociális biztonsági koordináció kétoldalú egyezményes szabályrendszerének egy jellegzetes példáját, a magyar–amerikai szociális biztonsági egyezményt és annak magyar illetve amerikai szabályozási környezetét találtam érdemesnek megvizsgálni. Az amerikai és a magyar rendszer a szociális biztonság területén olyan mértékben eltér, hogy a koordináció szabályainak megalkotásában felmerülő kihívások megértéséhez szükséges az amerikai szabályok áttekintése. Ehhez a tanulmányomban elemzett Christiansen amerikai szerző cikkének megállapításai nagyon jó kiindulópontot adnak. A szerző ebben a tanulmányában alapos kritikai szemlélet mellett, az amerikai szabályozás gyakorlatából fakadó problémák bemutatása alapján rámutat a kétoldalú szabályok nagyon is korlátos, és sok szempontból ambivalens jellegére. Ezt alapul véve egy nagyon komoly egyoldalú jogalkotói tevékenységre tesz javaslatot. Javaslatát egyértelműen az unilaterális szabályok minőségi fejlesztését helyezi előtérbe a jövőbeni fejlesztés lehetséges hatékony útjaként.

Megvizsgálva a magyar–amerikai egyezmény szabályait és kontextusát, az amerikai szerző megállapításai egyértelműen a magyar szempontból mérlegelendő releváns korlátokra is rámutattak. A magyar–amerikai megállapodás a magyar lakosság egészéhez képest egyértelműen csak egy nagyon szűk személyi kört fed le. A tárgyi hatályában pedig figyelembe kell venni, hogy az amerikai fél a megállapodást az amerikai szociális biztonsági törvény végrehajtását biztosító szabályozásnak tekinti. Ennek következtében az Egyezmény hatálya nem terjed ki sem az egészségbiztosítás (a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai kivételével) és a balesetbiztosítás, valamint a munkanélküli

ellátások koordinációjára. Azaz még egy az amerikai fél részéről teljeskörűnek tekintett egyezmény megkötése esetén is nyilvánvalóan nagy számban maradnak a két ország viszonylatában a szociális biztonság területére tartozó olyan élethelyzetek, amelyek nemzetközi közjogi kollíziót eredményezhetnek (pl. családi ellátások, nem járulékalapú ellátások stb.), amelyeket az egyezmény nem rendez. Nemzetközi jogi kollízió esetén csak a nemzeti unilaterális szabályok maradnak az ezekre az esetekre alkalmazandó szabályként. Az egyezmény vizsgálata e szemszögből összességében tehát olyan kihívásokat tárt fel, amelyek megoldásához célszerű az amerikai szerző javaslatait mindenképpen a magyar szabályozási környezet oldaláról is mérlegelni. Úgy vélem, hogy a magyar törvényi szabályozás fejlődése is ebbe az irányba mutat az új Tbj. kihirdetésével.

Nem vitatva Christiansen javaslatainak az általános érvényességét, véleményem szerint érdemes egy gondolati elemmel továbblépni. A szerző tanulmánya konklúziójaként az ilyen unilaterális jogfejlesztést javasolta, illetve rámutatott arra, hogy erről mindenképpen célszerű szakmai, szakmapolitikai vitát folytatni. Amivel én javaslom kiegészíteni a gondolatot, az az, hogy ezt a megoldást érdemben támogathatja egy nemzetközi közjogi kollíziós normarendszer elvi kialakítása. Ez az elvi szintű egységes nemzetközi közjogi kollíziós normarendszer nemcsak az USA-ban vagy hazánkban, de a belső szabályozások felülvizsgálatára lehetőséget látó minden országban egyaránt segíthet a lefolytatható vitákat és szabályozási irányokat közel azonos, vagy hasonló mederbe terelni a nemzeti jogok továbbfejlesztése során. Ez a nemzeti szabályokban hatékonyabban kezelhető kérdéseket rendező, az egységes elvek alapján az egymáshoz lehető legközelebb álló megszövegezéssel megjelenő szabályok bevezetéséhez vezethet a különböző nemzeti jogokban.

Összességében ilyen szélesebb tárgyi hatályú unilaterális kollíziós szabályok elméletileg sokkal hatékonyabban lehetnek képesek kezelni napjaink kihívásait, mint amire ma a nemzetközi szerződések töredékes hálója képes. Érdemes ezt az utat és lehetőséget is tovább vizsgálni. Elméletileg, a fenti vizsgálat alapján is, mindenképpen hatékonyabbnak tűnik az eszközrendszere, mint a kétoldalú szerződéseké. Azt, hogy ez igaz lesz-e a gyakorlatban is, most még nehéz megmondani.

A nemzeti szabályrendszert fejlesztő munkát nagymértékben segítő nemzetközi kollíziós közjog elveire, szabályaira a fenti példák alapján konkrét területek, szabályrendszerek adhatnak már most is jó kiindulási alapot.

Ha konkrét esetet tekintünk, akkor ilyen például a diszkriminációmentesség elveinek megfelelően egyértelmű – a mainál sokkal kiforrottabb, a többféle értelmezés lehetőségét kizáró – szabályozási lehetőségének megteremtése.

Arra a kérdésre pedig, hogy általában szélesebb körben hol találunk ilyen rendezőelveket, az Európai Unió joga adhatja meg a választ. Rendszerszerűen nagyon komoly hatást gyakorolhat ugyanis egy ilyen nemzetközi kollíziós közjog fejlesztésére az európai szupranacionális szociális biztonsági jog elveinek figyelembevételével. Végül soron az Európai Unió jogfejlődése e területen ugyanilyen gyökerekből táplálkozva, csak egy más jogi környezetben jutott el ezeknek, az általa a jogterületen alkalmazott

elveknek az egyértelműsítésére. Amíg az Európai Unióban van helye valamennyi államra vonatkozó közvetlenül alkalmazandó közös normának, addig nyilvánvalóan világviszonylatban ez nem járható út, legalábbis az eddigi tapasztalatok még a multilaterális szerződések kapcsán sem ezt mutatják a fejlődés egyetlen célravezető útjának.⁸⁵ Ez azonban nem változtat a tényen, hogy az elvek sok tekintetben nagyon is kiforrottan léteznek. Érdemesnek tűnik tehát tovább gondolkozni azon, hogy a kihívások kezelésében egy esetleges nemzetközi kollíziós közjog kialakítását, és annak elvein állva a nemzeti kollíziós jogszabályok minőségi fejlesztését hogyan segíthetnénk elő, valósíthatnánk meg.

⁸⁵ Ld. pl. az ibero–amerikai szociális biztonsági egyezményt, amely alapvetően koordinációs nemzetközi (multilaterális) egyezményként funkcionál. Működésére ld. A. J. FERNANDEZ: Social security Coordination in Ibero America: Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security. In: P. ARELLANO ORITZ – M. OLIVIER – G. VONK (eds.): *Social Security for Migrant Workers: Selected Studies of Cross-Border Social Security Mechanisms*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014. 71–81.