

Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

**Dr. Töttös Ágnes**

**MERRE TART AZ EURÓPAI UNIÓ  
LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKÁJA?**

**AZ EURÓPAI UNIÓ LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK HANGSÚLYELTOLÓDÁSA  
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MUNKAVÁLLALÁSI CÉLÚ MIGRÁCIÓRA**

*Doktori értekezés*

**Témavezető:**

**Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet**  
habilitált egyetemi docens

Pécs

2014



## TARTALOMJEGYZÉK

<b>I. BEVEZETÉS</b>	6
<b>1. Bevezető gondolatok</b>	6
<b>2. Az értekezés által vizsgált szabályozási tárgykörök</b>	7
2.1. <i>A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja</i>	7
2.2. <i>A mélységében nem érintett tárgykörök</i>	9
2.3. <i>A vizsgálat szűkített fókuszában álló személyi kör</i>	10
2.3.1. <i>A migráns munkavállaló nemzetközi értelmezése</i>	10
2.3.2. <i>A munkavállaló fogalma az Európai Unióban</i>	11
<b>3. Az értekezés kiinduló hipotézisei</b>	14
<b>4. Az értekezés felépítése</b>	15
<b>5. A kutatás módszertana</b>	16
5.1. <i>A kutatás forrásai</i>	16
5.2. <i>Az értekezés szemléletmódja</i>	17
<b>II. AZ UNIÓ MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK ALAPVETŐ MÉRFÖLDKÖVEI</b>	19
<b>1. A fejlődés jellegzetességei</b>	19
<b>2. A fejlődés mérföldkövei</b>	20
2.1. <i>A kiinduló pont – a kormányközi együttműködés időszaka</i>	20
2.2. <i>Első pilléressé váló szabályozási terület – az Amszterdami Szerződés reformjai</i>	21
2.3. <i>Az első öt éve célkitűzései - a Tamperei Program</i>	22
2.4. <i>A gazdasági fejlődés középpontba állítása – a Hágai Program</i>	25
2.5. <i>A tagállamok rendszerezett kötelezettségvállalása - az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum</i>	28
2.6. <i>Az Európai Bizottság értékelése és tervei</i>	30
2.7. <i>Lendületet hozó reformok - a Lisszaboni Szerződés</i>	33
2.8. <i>A jelenlegi célkitűzések - a Stockholmi Program</i>	37
<b>3. A legális migrációs szakpolitika formálása</b>	39
3.1. <i>A politikaformálás szereplői</i>	39
3.2. <i>A politikaformálás dinamikája</i>	42
<b>III. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKA SZABÁLYOZÁSÁNAK IRÁNYVONALA KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MUNKAVÁLLALÁS CÉLÚ MIGRÁCIÓRA</b>	45
<b>1. Az irányelvek szerepe</b>	45
<b>2. Az első próbálkozások</b>	46
2.1. <i>A kudarcba fulladt horizontális irányelvtervezet</i>	46
2.2. <i>A családtagokra vonatkozó szabályozás</i>	48

2.3. <i>A tudásalapú migráció előmozdítása</i>	56
2.3.1. <i>A Tanulmányi Irányelv</i>	56
2.3.2. <i>A Kutatói Irányelv</i>	61
2.4. <i>A Huzamos Tartózkodási Irányelv</i>	65
<b>3. A második próbálkozás</b>	68
3.1. <i>Az előkészítés fázisa</i>	68
3.2. <i>Megvalósult jogalkotás</i>	73
3.2.1. <i>A Kék Kártya Irányelv</i>	73
3.2.2. <i>Az Összevont Engedély Irányelv</i>	80
3.3. <i>Az új irányelvtervezetek</i>	87
3.3.1. <i>Az ICT irányelvtervezet</i>	90
3.3.1.1. <i>Az ICT irányelvtervezet bemutatása</i>	90
3.3.1.2. <i>Az ICT irányelvtervezettel kapcsolatos kritikák</i>	98
3.3.2. <i>A Szezonális irányelvtervezet</i>	100
3.3.3. <i>A Tanulmányi és a Kutatói Irányelv együttes módosítása</i>	106
<b>IV. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKA MEGVALÓSÍTÁSA</b>	112
<b>SORÁN MEGFIGYELHETŐ TRENDEK</b>	
<b>1. A megfigyelés háttere</b>	112
1.1. <i>Az Európai Unió és tagállamai gazdasági és demográfiai helyzete</i>	112
1.2. <i>A megfigyelés eredménye</i>	114
<b>2. A megfigyelt trendek</b>	115
2.1. <i>Irányított migráció</i>	115
2.2. <i>Szektorális migráció</i>	119
2.3. <i>Az ideiglenes migráció</i>	126
2.4. <i>A körkörös migráció</i>	128
2.5. <i>Az Unión belüli mobilitás joga</i>	136
2.5.1. <i>Mit is jelent a mobilitás?</i>	136
2.5.2. <i>A harmadik országbeli állampolgárok mobilitását szabályozó uniós eszközök</i>	139
2.5.2.1. <i>Rövidtávú tartózkodási mobilitás</i>	139
2.5.2.2. <i>Hosszú távú mobilitás</i>	140
2.6. <i>A feltételek zárt listája és a párhuzamos nemzeti szabályozás</i>	147
2.7. <i>A munkavállalói minőség kérdése</i>	154
2.8. <i>Befogadási volumenek</i>	157
2.9. <i>A közösségi (uniós) preferencia és a munkaerőpiaci vizsgálat</i>	160
2.10. <i>Foglalkoztatási feltételek</i>	162
2.11. <i>A migránsok jogainak biztosítása</i>	165
2.11.1. <i>A legális migrációt szabályozó irányelvek egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezései</i>	165
2.11.2. <i>Kiterjesztő értelmezés</i>	172
2.12. <i>A harmadik országbeliek migrációjának korlátozása</i>	174

<b>V. A JÖVŐ ÚTJA</b>	179
<b>1. A megállapítások értékelése</b>	179
<i>1.1. A szabad mozgás jogával rendelkezőkre és a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó uniós szabályozás fejlődésének összehasonlító értékelése</i>	179
<i>1.2. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja uniós szabályozásának értékelése</i>	182
<b>2. Az Unió víziója a jövőre</b>	185
<i>2.1. Útiterv a Bevándorlási Kódexhez</i>	185
<i>2.2. Lehetetlen küldetés?</i>	188
<i>2.3. Következtetések</i>	189
<b>3. A legújabb öt éves terv – a Római Program</b>	190
<i>3.1. Előzetes kérdések</i>	190
<i>3.2 Konkrét javaslatok a legális migráció területével kapcsolatban</i>	191
<b>VI. ÖSSZEGZÉS</b>	199
<b>1. Lezáró gondolatok</b>	199
<b>2. Következtetések</b>	201
<b>Summary</b>	204
<b>Rövidítések jegyzéke</b>	206
<b>Bibliográfia</b>	207
<b>Felhasznált jogesetek jegyzéke</b>	219
<b>A szerző saját publikációinak jegyzéke</b>	220

# I. BEVEZETÉS

## 1. Bevezető gondolatok

Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum bevezető része is rögzíti, hogy „a nemzetközi migráció olyan realitás, amely mindaddig fennáll majd, amíg a világ különböző térségei között jóléti és fejlettségi szakadékok tátonganak. A migráció lehetőség is, mivel alkalmat teremt az emberek közötti és a gazdasági cserekapcsolatokra, továbbá lehetővé teszi az egyének részére saját törekvéseik megvalósítását. A migráció meghatározó módon hozzájárulhat az Európai Unió és azon tagállamok gazdasági növekedéséhez, amelyeknek munkaerő-piaci vagy demográfiai helyzetükből adódóan szükségük van migránsokra. Végül pedig forrást jelent a migránsoknak és származási országaiknak, hozzájárulva ezzel a fejlődésükhöz. A bevándorlás leállítását egyaránt irreális és veszélyes feltevésnek tűnik.”<sup>1</sup>

Nem mindegy azonban, hogyan is közelítünk a migráció, és különösen a migránsok felé. Ugyanis „a ma Európája sok tagállamban bevándorlás-ellenes politikai pártok támogatottságának emelkedését szemléli. Ezen választási eltolódásokra és azon aggodalmakra reagálva, hogy a migránsok veszélyeztetik a szociális kohéziót, a politikusok Európa-szerte nyíltan hangsúlyozzák a migrációs áramlatok korlátozásának szükségességét. Ebben az igen politikai és szenzitív környezetben kulcsfontosságú, hogy hangsúlyozzuk a migrációs és integrációs politikák fontosságát mind az Unió, mind a tagállamok gazdasága, stabilitása és szociális kohéziója számára.”<sup>2</sup>

Különösen fontos tehát a ma migrációs politikájának és joganyagának formálásában, hogy milyen értékek és érdekek mentén alkotjuk meg a szabályokat, és hogy a jogalkotási folyamatok során mennyire tudunk olyan koherens szabályrendszert létrehozni, amely valóban el tudja érni a jogalkotás céljaként szabott feladatokat.

A legális migrációt érintő uniós jogalkotási folyamatokban való részvételem révén több éve kísérem már az uniós jogalkotás alakulását a harmadik országbeli migránsok esetében, így az uniós jognak nemcsak egy-egy szegmensét, de magát a jogalkotási folyamatot is megismerve

---

<sup>1</sup> Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, 13440/08, Brüsszel, 2008. szeptember 24., 2. o.

<sup>2</sup> PASCOUAU, Yves- M'LOUGHLIN, Sheena: Legal migration and integration policies: what solutions?, In: Growth, well-being and social policy in Europe: trade-off or synergy?, Challenge Europe issue 21, European Policy Centre, Brussels 2011. 65. o.

korántsem olyan kép alakult ki számomra a legális migráció uniós szintű szabályozásáról, mintha az egy koherens és a kitűzött célokat messzemenően megvalósítani képes szabályrendszer lenne.

Mindezek alapján a „merre tart az Unió legális migrációs politikája” mondat végére tudatosan került kérdőjel az értekezés címében, hiszen ennek a területnek a vizsgálata számomra egyelőre sokkal inkább kérdések halmazát veti fel, mintsem hogy egyértelmű válaszokat adna.

Számos feladat mutatkozik tehát egyelőre nemcsak a konkrét jogalkotás, de a politikaformálás területén is a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációját illetően: „A migráció széles körű és mélyreható gazdasági és szociális folyamatokat eredményez. Előnyeinek felismerése és hasznosítása elengedhetetlen az Európai Unió számára, ahogy hátrányainak elhárítása is, ennek érdekében pedig hatékony migrációs fejlesztési politikára van szükség, amely összhangban áll a minden egyént megillető emberi és szociális jogokkal.”<sup>3</sup>

## **2. Az értekezés által vizsgált szabályozási tárgykörök**

### *2.1. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja*

A doktori képzés felvételi elbeszélgetésén Dr. Ádám Antal professzor úr a következő kérdést tette fel: „Mit értünk migráció alatt?” Én akkor a kérdés egyszerűsége miatt lepődtem meg, ám azóta pontosan tudom, hogy mindennek ez a kiinduló pontja: mit értünk a vizsgálat tárgya alatt, és a vizsgálatnál mely személyi kört kívánjuk lefedni.

A migrációs joggal foglalkozó szakértők a „külföldiek” kifejezést egyre kevésbé használják, hiszen ez a fogalom számos olyan személyi kört fed le, akikre más és más politikai megközelítést alkalmazunk, és ennek eredményeképpen más és más szabályrendszer alá tartoznak. Különösen igaz ez az Európai Unió migrációs szabályrendszerére, amely egyértelműen megkülönbözteti az uniós polgárok és a velük érkező vagy hozzájuk csatlakozó családtagjaikat – függetlenül azok állampolgárságától – azáltal, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogát biztosítja számukra, és az adott állam saját állampolgáraival széles körű egyenlő bánásmód alkalmazására készíti a tagállamokat.

---

<sup>3</sup> JAGUSZTIN Tamás - BODNÁR Gergely: Az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközei az Európai Unióban, In: PÓCZIK Szilveszter - DUNAVÖLGYI Szilveszter (szerk.): Nemzetközi migráció-nemzetközi kockázatok, HVG-Orac Kiadó, Budapest 2008. 179. o.

Merőben más a helyzet azonban, amikor nem uniós polgárokról és az ő családtagjaikról, hanem e személyi körbe nem tartozó harmadik országbeli állampolgárokról van szó. Ez az a kör tehát, amelyre vonatkozóan az előbbi, preferált csoporthoz képest sokkal restriktívabb módon kerülhet sor mind az uniós, mind a nemzeti szabályozás kialakítására.

Tekintettel az értekezés céljára, azaz az Európai Unió migrációs politikája legális migrációra vonatkozó elemeinek vizsgálatára, az értekezés célcsoportja azon harmadik országbeli állampolgárok, akik jogszerűen érkeznek az Unióba, illetve jogszerűen tartózkodnak az Unió területén három – a szezonális migráció keretében érkezőkön kívül - hónapnál hosszabb időtartamban, illetve ilyen céllal beutazni kívánnak.

A migrációról számos fogalommagyarázatot hallottam már, a European University Institute Migrációs Nyári Egyetemén ahány tudományterület képviselője tartott előadást, annyi féle megközelítés szerinti definíciót, értelmezést tehetünk magunkévá: történelmi, statisztikai, jogi, közgazdasági, szociológiai, antropológiai megközelítés szerinti. Elhatárolhatjuk a migrációt annak jogszerűsége szempontjából, és megkülönböztethetünk legális és illegális/irreguláris migrációt. Elhatárolhatjuk időben, és nevezhetjük a relatíve hosszabb távú mozgást migrációnak, míg a rövidebb időtartamú pusztán mobilitásnak. Elhatárolható a migráció annak indokai, célja, a migráns személye szerint is, és még ezen elhatárolások tekintetében is számos elmélet alakult ki.

Több mint tíz évvel az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően is a politikaterület „mostohagyereke” maradt a legális migrációs politika.<sup>4</sup> Az értekezés a fentiekben meghatározott személyi kör tekintetében vizsgálja az Európai Unió politikájának és szabályozásának a legális migrációra vonatkozó elemeit. Legális, azaz jogszerű migráció alatt értem a meghatározott és igazolt céllal történő, előzetesen engedélyezett beutazást az Unió valamely tagállamának területére, illetve az ott történő tartózkodást. Ahogy a személyi kör meghatározásánál is jeleztem, elsődlegesen a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodás szabályait, az arra vonatkozó uniós politikát tekintem a vizsgálat tárgyának, ugyanakkor egyes célcsoport (pl. szezonális munkavállalók) tekintetében nem kivitelezhető a vizsgálat a három hónap alatti tartózkodás szabályainak érintése nélkül.

---

<sup>4</sup> PASCOUAU, Yves: Intra-EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy, EP Issue paper No. 74, Brussels 2013. 1. o.



## *2.2. A mélységében nem érintett tárgykörök*

Az Európai Unió migrációs politikájának számos további, nem kifejezetten a legális migrációt szabályozó területe érinti bár a legális migránsokra vonatkozó politikát, mint például a határrendészeti szabályok, a vízumpolitika, az integráció, a migráció külső dimenziója beleértve a migráció és fejlődés témakörét, az illegális/irreguláris migráció kezelése.

A vízumszabályok és a schengeni acquis számos tekintetben figyelembe vételre kerül a IV. Fejezetben ismertetett egyes trendek esetében, hiszen a rövidtávú tartózkodás szabályai közvetlenül befolyásolják például a szezonális munkavállalókra vonatkozó szabályrendszert, illetve az Unión belüli mobilitás egyes kérdéseit is.

Az illegális/irreguláris migráció közvetlen kapcsolatban van a legális migrációval, hiszen valamely migráció jogszerűtlenségének ítéltételezi a legális migráció szabályainak létezését, ráadásul az illegális migráció megvalósulása gyakran a legális migráció egyes csatornáival való visszaélés révén valósul meg. Ennek megfelelően kulcskérdés a legális migráció szabályrendszerét a visszaélésekkel szembeni harc figyelembevételével kialakítani, ugyanakkor törekedni kell a minél ideálisabb legális migrációs lehetőségek megvalósítására, hiszen ez elejét veheti a potenciális migránsok szabályszegésének és viktimizálásának is.

A potenciális migránsok megszólításában, illetve jövőbeni migrációs döntésük befolyásolásában elengedhetetlen szerepe van a kibocsátó harmadik országokkal való kapcsolatfelvételnek, amelyet a migráció globális megközelítése elképzelés alatt szorgalmaz egyre fokozottabban az Európai Unió. A migráció e külső dimenziója egyrészt számos többletinformációt eredményez az uniós tagállamok számára is a kibocsátó országokról, másrészt a kiépített kapcsolatok révén az uniós tagállamok is hatékony együttműködést valósíthatnak meg annak érdekében, hogy az Unió számára demográfiai és gazdasági szempontból is szükséges bevándorlók a lehető leghatékonyabb, legbiztosabb és nem utolsó sorban jogszerű módon találhassák meg jövőbeni boldogulásuk helyét.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Lásd e tekintetben különösen a Prágai Folyamat Célzott Kezdeményezés keretében Magyarország vezetésével jelenleg megvalósítás alatt álló, a legális migrációval, azon belül is a potenciális migránsok számára információnyújtással foglalkozó Pilot Projekt 2-t: <http://www.pragueprocess.eu/english/targeted-initiative/pilot-project-2/> (2014. január 31.)

Az integráció vegyes természetű fogalomként bukkan fel a legális migráció körében, ugyanis egyes esetekben már befogadási feltételként meghatározott integrációs feltételek szerepelnek egyes nemzeti szabályozásokban, mint például meghatározott szintű tudása a fogadó ország nyelvének, ugyanakkor a már tartózkodási jogot szerzett legális migránsok beilleszkedése cél is egyben. Az integráció területe azonban feltételezi már a legális migráció megvalósulását, eszközei között pedig elsősorban nem jogi aktusok szerepelnek, így bár egyre fokozottabb az igény a hatékony integráció megvalósításához, ennek vizsgálata azonban nem célja az értekezésnek.

A fenti szabályozási területeket, azok legális migrációhoz kötődő határmezsgyéit tehát kizárólag érintőlegesen, a vizsgált kérdéskörök megértéséhez szükséges mértékben kívánom csupán megemlíteni, azok nem képezik az értekezés tárgyát. Ami pedig a jogszerűen, hosszú távra érkező migránsok csoportját illeti, vizsgálatom kizárólag a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra koncentrálódik.

### *2.3. A vizsgálat szűkített fókuszában álló személyi kör*

#### *2.3.1. A migráns munkavállaló nemzetközi értelmezése*

Tekintettel arra, hogy az értekezés különös hangsúlyt helyez a munkavállalás célú migrációra, így szükséges a migráns munkavállaló fogalmával is foglalkozni.

Viszonylag tágan is értelmezhető a migráns munkavállaló fogalma, ha azt az ENSZ 1990-es jogi definíciójával összhangban használjuk, amely szerint migráns munkavállaló „minden olyan személy, aki idegen állam területén valamilyen tevékenységet ellenszolgáltatásért cserébe végzett, végez vagy fog végezni”.<sup>6</sup> „A fogalomból tehát a Genfi egyezmény szerint menekültnek minősülő személyek, a de facto menekültek, a saját országukon belül elvándorlók, a zarándokok, a nomádok és a turisták egyértelműen ki vannak zárva, míg a külföldön tanulók és a nyugdíjas korukban külföldön leteleplők csak mint jelenlegi, illetve korábbi munkavállalók tartoznak bele.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Az ENSZ Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezménye, 2. cikk (1) bekezdés

<sup>7</sup> DUX László: A migráns munkavállalók jogvédelmének multilaterális eszközei, doktori értekezés, Szeged 2007. forrás: [http://www2.juris.u-szeged.hu/juris/tartalom//docs/doktori/Dux\\_ertekezés.pdf](http://www2.juris.u-szeged.hu/juris/tartalom//docs/doktori/Dux_ertekezés.pdf) (2011. 09. 08.), 17. o.

„Az ENSZ fogalomhasználata tágabb személyi kört takar, mint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet hivatalos definíciója, mely alapján azok minősülnek migráns munkavállalónak, akik azért vándorolnak egyik országból a másikba, hogy ott nem saját számlájukra munkát vállaljanak. Ez a definíció csak az elvándorlás, illetve a munkavégzés fogalmának használatával tér el az ENSZ definíciójától, ténylegesen jóval szűkebb személyi kört fed le. Ezt jól érzékelteti a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet újabb fogalma, amely már a következőképpen szól: a „migráns munkás” kifejezés olyan személyt jelent, aki egyik országból a másikba vándorol annak érdekében, hogy ott, nem önfoglalkoztatóként, munkát vállaljon, valamint vonatkozik minden olyan személyre, akit migráns munkásként szabályszerűen fogadtak.

Még szűkebb fogalmat használ az Európa Tanács, e szerint vándormunkásnak csak a migránsok jogairól szóló egyezményt ratifikáló államok azon állampolgárai minősülnek, akiknek a fogadó ország engedélyezte, hogy területén fizetett munkát vállaljanak. Ki vannak zárva viszont az egyezmény hatálya alól a határ-menti munkavállalók, a művészek, a sportolók, a tengerészek, a képzésben lévők, az időszakos munkavállalók és a vállalkozók.”<sup>8</sup>

### *2.3.2. A munkavállaló fogalma az Európai Unióban*

Az EUMSZ. IV. Cím 1. Fejezete „A személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása” rendelkezéseiben belül a munkavállalók szabad mozgását rögzíti, amely „magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.”<sup>9</sup> Gellérné Lukács Éva szerint azonban a Szerződés keretszabálynak tekinthető, mivel nem határozza meg, mit takar a „munkavállaló” fogalma.<sup>10</sup> Én még fontosnak tartom ehhez azt is hozzátenni, hogy már-már megtévesztő is ez a rendelkezés, hiszen azt a látszatot kelti, mintha ténylegesen azonos megítélés alá esnének a különböző állampolgárságú személyek, és mintha a személyek, illetve azon belül a munkavállalók szabad mozgásának joga az uniós polgárok mellett minden egyes harmadik országbeli állampolgárt megilletne. Lukács Éva is ugyanakkor első- és másodosztályú munkavállalókat különböztet meg,<sup>11</sup> hiszen a szabad mozgás joga tulajdonképpen csak az

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> EUMSZ. 45. cikk (2) bekezdés

<sup>10</sup> GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: Munkavállalás az Európai Unióban, KJK Kerszöv, Budapest 2004. 95. o.

<sup>11</sup> Ibid.

uniós polgárokat és családtagjaikat illeti meg, míg a szabad mozgás jogával nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok esetében a jelen értekezés III. Fejezetében bemutatott irányelvek kifejezetten differenciált megközelítést alkalmaznak az egyes migráns csoportok vonatkozásában.

Kulcsfontosságú döntést hozott az Európai Bíróság a Hoekstra-esetben,<sup>12</sup> „amelyben előírta, hogy a Szerződésben használt „munkavállaló” fogalmához önálló közösségi jogi jelentést kell hozzárendelni. Az Európai Bíróság az önálló fogalom létjogosultságát három fő érveléssel indokolta. Kifejtette, hogy a Szerződésben a munkavállalóknak biztosított jogosultságok egyértelműen azt mutatják, hogy a Szerződés „közösségi jelentést rendel a koncepcióhoz”. Másodsorban az Európai Bíróság azt hozta fel, hogy az önálló közösségi munkavállaló (Community worker) fogalom hiánya a tagállamok által egyoldalúan bevezetett korlátozásokhoz vezethetne, amely a szabad mozgáshoz való jog csorbulását idézné elő. (Itt elsősorban arra kell gondolni, hogy a jogbiztonságot veszélyeztetné, ha az egyik tagállamban csak az lenne „munkavállaló”, aki pl. 4 órát dolgozik naponta, míg a másik tagállamban az is, aki csak 1 órát hetente.) Az önálló fogalom léte viszont kizárja a tagállami értelmezésekből adódó különbségeket. Harmadrészt, az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy azért is szükséges a közösségi munkavállaló önálló jelentésének bevezetése, mert így a közösségi jogalkotó a szükségeshez mérten legszélesebben értelmezheti a fogalmat. Még ekkor sem lehetett azonban tudni, pontosan kik fognak a közösségi munkavállaló fogalom alá tartozni.”<sup>13</sup>

Célszerű megvizsgálni, hogy a munkavégzésre magára vonatkozó, általánosabb fogalom-meghatározás milyen stádiumban van uniós szinten. Az Európai Unió jogában a foglalkoztatás, azaz a munkavállaló státuszának meghatározására<sup>14</sup> a Lawrie-Blum ügyben<sup>15</sup> került sor, mely szerint a munkavállaló fogalmát objektív kritériumok alapján kell meghatározni, amelyek az érintett személyek jogai és kötelezettségei alapján különböztetik meg a munkaviszonyt, amely nem más, mint hogy egy személy meghatározott ideig szolgáltatásokat teljesít egy másik személy javára és irányítása alatt, amelyekért

---

<sup>12</sup> 75/63. sz. M.K.H. Unger, R. Hoekstra felesége kontra Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht ügy [EBHT 1964., 347. o.]

<sup>13</sup> GELLÉRNÉ: i. m. 95-96. o.

<sup>14</sup> VÁRNAY Ernő - PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV, Budapest 2003.

<sup>15</sup> C-66/85. sz. Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg ügy [EBHT 1986., 2121. o.]

ellenszolgáltatást kap.<sup>16</sup> Sem a javadalmazás korlátozott mértéke, sem a kifizetésére szolgáló pénzforrások eredete, sem az, ha az érintett személy megélhetésének biztosítása végett más módokon – például a lakóhely szerinti tagállam állami forrásaiból finanszírozott segély révén – próbálja kiegészíteni díjazását, nem jár semmiféle kihatással az uniós jog szerinti munkavállalói minőségre.<sup>17</sup>

„Munkavállalónak” kell tekinteni minden olyan személyt, aki valóságos és tényleges tevékenységet végez, kivéve az olyan mértékben jelentéktelen tevékenységeket, amelyek pusztán kiegészítőnek és járulékosnak tekinthetők. A valós és tényleges gazdasági tevékenység végzésére vonatkozó feltétel vizsgálata tekintetében objektív kritériumokra kell támaszkodni, és az ügy valamennyi körülményét összességében kell értékelni mind az érintett tevékenység, mind a munkaviszony jellegére vonatkozóan.<sup>18</sup> E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy a ténylegesen teljesített szolgáltatások a munkaerőpiacon szokásos szolgáltatásnak tekinthetők-e, mely kérdés megválaszolásában irányadó a munkáltató jogállása és gyakorlata, a személy által végzett tevékenységek tartalma, valamint a szolgáltatás teljesítésének jellege és módja.<sup>19</sup>

A munkavállalókat migráns jelzővel ellátva még tovább szűkíthetnénk aszerint, hogy milyen szempont szerinti csoportosítást feltételezünk. Megkülönböztethetünk ideiglenes és hosszútávra érkező migráns munkavállalót, képzettségük alapján magasan képzett, alacsonyan képzett vagy akár képzetlen migráns munkavállalót, de akár aszerint is szűkíthetjük a fogalmat, hogy kifejezetten munkavállalási célból érkeznek-e a migráns, vagy netalán más jogalapon nyer tartózkodási jogosultságot, mely engedély birtokában ugyanakkor munkavállalási tevékenységet is folytathat.

---

<sup>16</sup> Lásd különösen a 66/85. sz. Lawrie–Blum-ügyben 1986. július 3-án hozott ítélet [EBHT 1986., 2121. o.] 16. és 17. pontját, valamint a C-228/07. sz. Petersen-ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6989. o.] 45. pontját.

<sup>17</sup> Lásd különösen a 139/85. sz. Kempf-ügyben 1986. június 3-án hozott ítélet [EBHT 1986., 1741. o.] 14. pontját, a 344/87. sz. Bettray-ügyben 1989. május 31-én hozott ítélet [EBHT 1989., 1621. o.] 15. pontját, valamint a C 10/05. sz., Mattern és Cikotic ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-3145. o.] 22. pontját.

<sup>18</sup> Lásd a C-413/01. sz. Ninni-Orasche-ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-13187. o.] 27. pontját.

<sup>19</sup> Lásd a C-456/02. sz. Trojani-ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-07573. o.] 24. pontját.

### 3. Az értekezés kiinduló hipotézisei

Nagy kihívások előtt áll tehát Európa és az Európai Unió különösen, ha arra gondolunk, hogy a tagállamok szabályozása, hagyományai igen eltérőek. Az Európai Bizottság is úgy érvel, hogy a személyek szabad mozgását garantáló közös piac esetében túl kell lépni a 28 különböző tagállami bevándorlási szabályozáson.<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) által közösen kiadott összehasonlító tanulmány<sup>21</sup> 636 oldalon át részletezett 27 tagállami legális migrációs szabályozás is rámutat arra, hogy a migrációs jog e gyakran háttérbe szoruló területe is, mint a legális migráció, olyan összetett normarendszerré nőheti ki magát, hogy szükséges lehet a jövőt meghatározó koncepciónak az eddigieknél jóval alaposabb átgondolása, különös tekintettel arra, hogy az uniós szintű szabályozás milyen formában, mely személyi kört lefedve szülessen meg.

„A jelenleg<sup>22</sup> 27 különböző konfigurációban létező migrációs áramlatok, munkaerőpiacok és szociális biztonsági rendszerek mind azt a kérdést rebegik: megtervezhető-e egy olyan közös bevándorlási rendszer, amely nagyon különböző célokat és struktúrákat tud irányítani a tagállamokban?”<sup>23</sup>

Az értekezés ezt a kérdést próbálja körüljárni a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja területén, amelyhez az alábbi kiinduló hipotézisek mentén kívánom elemezni az Európai Unió legális migrációra vonatkozó eddigi, és jelenleg formálódó elemeit:

1. Tekintettel arra, hogy a legális migrációs politika már 1999 óta uniós szinten formálódik, így már kristályosodott elemei kell, hogy legyenek e politikának, amelyek a jogalkotási folyamatban visszatérően megjelennek, és amelyek a gyakorlatban felmerült kérdésekre vonatkozóan is reagálni kívánnak.
2. Figyelemmel arra, hogy az Európai Unió többek között a szolidaritás eszméjén alapulón jött létre, a legális migrációt érintő politikai elemek között is megfelelő

---

<sup>20</sup> COM(2007) 780 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 5 December 2007 - "Towards a Common Immigration Policy", (Brussels, 2007.12.15.) 7. o.

<sup>21</sup> Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States – Comparative Study of the laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration, International Migration Law No. 16 (European Parliament, IOM, 2009)

<sup>22</sup> Az idézett tanulmány 2009-es állapotot fed le.

<sup>23</sup> COLLETT, Elizabeth: Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy, EPC Working Paper No. 32, Brussels 2009. (ford. Töttös Ágnes)

hangsúllyal érvényesülnek az migrációhoz és a migránshoz kötődő értékek, amelyeket azonban befolyásolhat a gazdasági válság során újra erősödő restriktív politika.

3. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának uniós szabályozása még nem kelti egy teljesen kiforrott uniós politika képét, így a szabályozásban kell, hogy létezzenek olyan kérdések, amelyekre az Unió még nem tud hiteles és működőképes megoldást adni.

#### **4. Az értekezés felépítése**

Az értekezés jelen fejezete a tanulmányozásra szánt témát bevezetve törekszik annak pontos behatárolására, tisztázva a választott kérdéskörrel érintkező, ugyanakkor a vizsgálat trágját nem képező területeket. Mindezek után az értekezés központjába állított kérdéskörre vonatkozóan hipotéziseket rögzít annak érdekében, hogy azok valóságtartalma tekintetében az értekezés további részei útmutatással szolgálhassanak.

Az értekezés II. Fejezete a politikai vonulatok felvázolását a politikai dokumentumok és az elsődleges uniós joganyag által kijelölt irányvonalak és alapvető rendelkezések ismertetésével kezdi a hipotézisek valóságának vizsgálatát az 1990-es évek kezdeti reformjaitól egészen a jelenleg hatályban lévő ötéves tervdokumentumig bezárólag.

A III. Fejezet ugyanezen időintervallumot vizsgálja, de a vizsgálat tárgya immár a másodlagos jogalkotási kezdeményezések, és az azok nyomán keletkezett uniós irányelvek a legális migráció szabályozása területén. Az egyes irányelvek bemutatásának nem célja azok kimerítő elemzése, a vizsgálat elsődlegesen azon szabályozási elemekre koncentrál, amelyek karakterisztikusak az adott jogi aktus tekintetében.

A II. és III. Fejezetben végigvonultatott szabályozási lépések hivatkozási alapként szolgálnak a IV. Fejezetben megállapított azon trendekre, amelyek véleményem szerint a harmadik országbeliek legális migrációja uniós szabályozását leginkább jellemezték az utóbbi évtizedekben. A beazonosított tizenkét trend mellett nyilvánvalóan további jellemzői is léteznek az érintett politikának és jogalkotásnak. A trendek sorában azon tendenciák, szabályozási kérdések és anomáliák kaptak helyet, amelyek elmúlt évek során az uniós jogalkotási folyamatokban történő részvételem során szerzett tapasztalataim alapján a legmeghatározóbbnak és a legtöbb kihívást jelentőnek értékeltem. A trendek katalógusa

tartalmaz mind a migrációs politika, mind az annak eredményeképpen választott irányvonal jellemzőire vonatkozó elmélkedést, ugyanakkor kitér a jogi szempontból leginkább kihívást jelentő szabályozási kérdésekre is.

E vizsgálat, illetve a trendek megállapítása nem lehet azonban öncélú, e megállapítást számos dologgal kapcsolatban, még a faljással kapcsolatban is: „Egyébiránt a faljárás nem lehet öncél. Ez csak a kaland kezdete, mely megkívánja a folytatást, a fejlődést, és summa summarum, a jutalmat.”<sup>24</sup> Következésképpen a trendek kifejtését a legális migráció politikájának és szabályozásának értékelésére kerül sor az V. Fejezetben. Az értékelés egy tágabb és egy szűkebb nézőpontot is megjelenít: indokoltnak tartottam a folyamatot a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó szabályozási folyamattal összehasonlítani a harmadik országbeliekre vonatkozó jogalkotást, ugyanakkor az értékelés szükségszerűen megtörténik pusztán a harmadik országbeliekre vonatkozó szabályozási terület jellemzőinek összefoglalásával is. Az V. Fejezetben ugyanakkor az addigi megállapítások szerinti értékelést annak a szolgálatába állítom, hogy azok alapján a legális migráció uniós politikájának jövőbeni útjai tekintetében konkrét javaslatokat fogalmazzak meg.

Az értekezést záró VI. Fejezet az összegzés részeként az I. Fejezetben felállított hipotézisekre is reagál, összefoglalva egyben az értekezés főbb megállapításait.

## **5. A kutatás módszertana**

### *5. 1. A kutatás forrásai*

Az értekezés elsősorban a politikai dokumentumok, tervezetek, illetve az elsődleges és másodlagos jogalkotás szintjén kívánja bemutatni a legális migráció e területén eddig megvalósult, valamint folyamatban lévő kezdeményezéseket.

A dolgozat nagyban támaszkodik a migrációs politika tárgykörében megjelent külföldi irodalomra, amelyek elsősorban a jogalkotási folyamatokban résztvevők tollából, illetve ún. „*think tank*” csoportok munkájának eredményeiként születtek.

---

<sup>24</sup> AYMÉ Marcel: A faljáró, Európa Könyvkiadó, Budapest 1970.



Az értekezés tárgyköre által lefedett migrációs terület esetén nem célja azonban a kutatásnak a részletszabályok bemutatása, vagy az egyes tagállami szabályrendszerek, illetve gyakorlatok feltárása, valamint összehasonlító elemzés elvégzése.

Az Európai Unió Bíróságának esetjogának vizsgálata sem kifejezett célja az értekezésnek, hiszen az értekezés tárgya elsősorban a dokumentumok alapján feltárható politikai irányvonal és a szabályozást formáló tényezők, elvek bemutatása. Az esetlegesen hivatkozott jogesetek szerepeltetését azért tartottam mégis indokoltnak, mivel azok a szabályozási koncepcióra is jelentős hatással bírnak.

## *5.2. Az értekezés szemléletmódja*

Szándékom, hogy ne csak a jogalkotási folyamatok eredményeit mutassam be, hanem azok dinamikáját is, hogy még nagyobb betekintést nyújthassak az uniós jogalkotási folyamatokba és a megoldandó szabályozási kérdésekbe.

Amennyiben beazonosíthatóak, ismertetem az uniós jogalkotás egyes szereplőjének álláspontját egy-egy kérdéskör tekintetében, ugyanakkor nem céлом, hogy a Tanácsban helyet foglaló egyes tagállamok nézőpontját külön-külön vizsgáljam. Ennek megfelelően céлом, hogy függetlenítsem a vizsgálatot az egyes tagállamokban uralkodó politikai szemlélettől vagy az adott fogadó társadalomra jellemző idegengyűlölet mértékétől.

Vizsgálatom fókuszban ehelyett a jogi és jogesetjogi és jogszociológiai kérdések állnak. Tapasztalataim szerint ugyanis az uniós jogalkotási folyamatok nagy részét kitevő szakértői szintű egyeztetések során elhangzó álláspontokat sokkal inkább befolyásolja a napirenden lévő jogi aktus egyes rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazhatósága és joghatása, mint az, hogy a rendelkezések eredményeként érkező migráns csoportok hatása a társadalomra.

Saját nézőpontom is túlnyomó részt pragmatikus, jogalkalmazói tapasztalataim révén ugyanis elengedhetetlennek tartom, hogy az elfogadott jogi aktus – legyen az akár uniós, akár nemzeti – a gyakorlatban is működőképes és eredményes legyen, azaz képes legyen kiváltani a jogalkotás célját.

A felvetett hipotézisek, különösen az emberi jogi megfontolások kérdése a gyakorlati szempontok mellett etikai kérdések felvetését is igényli. Vizsgálatomnak vannak továbbá

jogszociológiai szempontjai is, mivel foglalkozom az uniós jogalkotás korlátaival, illetve annak létjogosultságával az egyes kérdésköröket illetően.

## II. AZ UNIÓ MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK ALAPVETŐ MÉRFÖLDKÖVEI

### 1. A fejlődés jellegzetességei

„Az EU 1999 óta dolgozik közös politika kialakításán – ebben az évben ismerte el először az EK-Szerződés a Közösség hatáskörét ezen a területen. Számos közösségi eszköz és szakpolitika foglalkozik a bevándorlás belső és külső vonatkozásaival.”<sup>25</sup> „Az Unió felségterületei egyre szélesebbé válnak: kezdetben a tagállamok a gazdasági közjogokat adták át, majd bővült külpolitikai és belpolitikai jogosítványokkal is, és a közös politikákon keresztül az Unió mind több, korábban tisztán állami feladatterületet „europaizál”.<sup>26</sup> Az uniós együttműködés rendszere ugyanis az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás és hatáskör-átruházás sajátos egyvelegén alapul, amely nemcsak kizárólagos uniós vagy kizárólagos tagállami hatásköröket tartalmaz, hanem a szabályozandó kérdések jelentős része megosztott hatáskörként létezik,<sup>27</sup> amelyek esetében folyamatos változást is eredményeznek az újabb és újabb uniós kezdeményezések. Az Uniót tehát nem lehet lezárt rendszerként értelmezni, mivel a szerződések a szervezet számára folyamatos fejlődést biztosítanak, fejlődési irányt határoznak meg.<sup>28</sup>

A migrációt is átölelő, az ún. szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, azaz a korábbi bel- és igazságügyi együttműködés létrehozásának igényét a belső piac, azon belül is a személyek szabad mozgásának biztosítása hívta életre. A belső határellenőrzés megszüntetése számos területen készítette a tagállamok együttműködésre, hiszen így már közősek lettek az aggodalmaik és érdekeik is számos probléma és kérdés rendezésében, úgymint a külső határellenőrzés minőségi megvalósítása, a vízumpolitika összehangolása, a tartózkodási és letelepedési szabályok harmonizálása, a menedékkérők eljárásainak koordinált lefolytatása és a nemzetközi védelem hatékony biztosítása, valamint az illegális migránsokkal szembeni szervezett és eredményes fellépés.

---

<sup>25</sup> COM/2008/0359 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök

<sup>26</sup> CHRONOWSKI Nóra: Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása, In: Európai Jog 2002/4. szám, 9. o.

<sup>27</sup> Blutman László a kizárólagos uniós hatáskör, a kizárólagos tagállami hatáskör, valamint a megosztott hatáskör hármasán túl egy további, ún. „támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskört” is megkülönböztet, mely esetében a kérdést a tagállami és uniós szabályozás is rendezheti oly módon, hogy egyes részterületeken az uniós szabályozás kiegészíti a tagállami szabályozásokat, a tagállami szabályozás azonban megmarad elsődlegesnek. BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010., 165.o.

<sup>28</sup> CHRONOWSKI: i. m. 10. o.

Az intézményi egyensúly elve az Unióban nem az államhatalmi ágak elválasztásának hagyományos elvét másolja szupranacionális szinten, az uniós folyamatokban ez sokkal inkább hatékony, funkcionális hatáskörszétosztást – úgy is mondhatjuk, hogy praktikus munkamegosztást - jelent, amelyet a szerződések intézményesítenek.<sup>29</sup> Ez az uniós intézményi egyensúly a jogalkotásban résztvevő három intézmény – a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament – kölcsönös, ámbar sokszor kényszerű együttműködésén alapul, amely intézmények az alkufolyamatokkal teletűzdelt jogalkotási eljárások során igyekeznek egyszerre érvényesíteni politikai és szakmai érdekeket is. Hogy ez a jogalkotás milyen irányvonal mentén halad, azt az Európai Tanács határozza meg időről időre, az Európai Bíróság pedig egyrészt figyelemmel kíséri, hogy az intézmények a szerződések által rájuk ruházott megállapított korlátok között gyakorolják-e hatáskörüket, másrészt számon kéri a tagállamokon az uniós jogalkotásnak megfelelő nemzeti szabályozás és joggyakorlat kialakítását.

## **2. A fejlődés mérföldkövei**

### *2.1. A kiinduló pont – a kormányközi együttműködés időszaka*

A belső határellenőrzések nélküli egységes belső piac megvalósítását az Egységes Európai Okmány 1993. január 1-jére tűzte ki célul. O’Keeffe még a Maastrichti Szerződés hatályba lépése előtt hangsúlyozta, hogy „mivel a Közösség egyre vonzóbbá válik a harmadik államok állampolgárai számára, egyre fokozódó nyomás alá is fog kerülni, hogy megoldja valahogy a belépés, munkához jutás és tartózkodás feltételeit.”<sup>30</sup> Mivel azonban e területek uniós szabályozása újabb hatáskörök átadását feltételezték a tagállamok részéről, ezért a migrációs kérdéskörök vonatkozásában a tagállamok kezdetben csak teljes konszenzuson, azaz egyhangúságon alapuló döntéshozatalt tudtak elfogadni, amelynek eredményeként létrejött a Maastrichti Szerződés által felállított pillérrendszer ún. harmadik pillérébe tartozó bel- és igazságügyi együttműködés.

A harmadik pillérben tehát csupán kormányközi együttműködés valósulhatott meg e politikaterület közösségiesítése helyett. A politikaformálás kizárólagos szereplői a tagállamok

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> O’KEEFFE, David: The Free Movement of Persons and the Single Market, *European Law Review*, 1992, 17:3-19. o., 4. o. (ford. Gellérné Lukács Éva, In. Gellérné Lukács Éva: Munkavállalás az Európai Unióban, KJK Kerszöv, Budapest 2004., 98. o.)

voltak, a Bizottság, a Parlament és az Európai Bíróság is kirekesztettnek érezhette magát. A Tanácsot alkotó tagállamok legális migrációhoz, és azon belül is a munkavállalási célú bevándorlásához való hozzáállását igen egyértelműen rögzíti egy 1994-es tanácsi határozat,<sup>31</sup> amely a harmadik országbeli állampolgároknak ilyen célú befogadásának általános alapelveit a következő kijelentéssel kezdi: „a tagállamok el fogják utasítani a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalás céljából történő beutazását.”<sup>32</sup> Mindezek alapján nem csodálkozhatunk Nagy Boldizsár azon megállapításán, amely szerint „az eredeti maastrichti rend szerint eltelt fél tucat év nem lesz hosszú fejezet az Unió aranykönyvében.”<sup>33</sup>

## *2.2. Első pilléressé váló szabályozási terület – az Amszterdami Szerződés reformjai*

A Maastrichti Szerződés tehát nem emelte szupranacionális szintre az együttműködést, és nem is sikerült a harmadik pillér kereteiben létrehozni a személyek határellenőrzésének megszüntetését a belső határokon. Ugyanakkor egy nemzetközi jogi alapú, Unión kívüli, a schengeni egyezmények által létrehozott együttműködés mégiscsak megteremtette 1995-re a belső határok lebontásának, és a külső határok megerősítésének feltételeit.

A két fejlődési szál az Amszterdami Szerződés által egyesült, amely egyrészt az uniós politikából a közösségi politikák, azaz az első pillér sorába emelte a korábbi harmadik pillér nagy részét, másrészt az Amszterdami Szerződéshez fűzött Schengeni Jegyzőkönyv lehetővé tette az addig elért „schengeni vívmányok” megerősített együttműködés formájában történő, Unión belüli megvalósításának és fejlesztésének folytatását.<sup>34</sup>

A Bizottság azt is kiemelte, hogy az Unió gazdasági és demográfiai kontextusának elemzéséből egyértelművé vált, hogy egyre kevésbé elfogadható a megelőző 30 év „zéró bevándorlási politikája”. Ennek e felismerésére vezet az, hogy a 90-es évek végén nagy számban érkeztek harmadik országbeli állampolgárok az Unió területére, amely az illegális migrációt, embercsempészetet és -kereskedelmet is magával hozta, másrészt mind képzett, mind képzetlen migráns munkavállalók iránt megnövekedett az igény. Ebben a helyzetben tehát választani kellett, hogy az Unió és tagállamai fenntartják-e azt a korábban domináló

---

<sup>31</sup> OJ 1996 C274/3. o., Council Resolution of 20 June 1994 on limitations of admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment

<sup>32</sup> Ibid. C. cikk (i) bekezdés (ford. Töttös Ágnes)

<sup>33</sup> KENDE Tamás és SZÜCS Tamás (szerk.): Európai Közjog és Politika, Osiris Kiadó, Budapest 2003., 738. o.

<sup>34</sup> A Tanács a Schengeni Jegyzőkönyvben foglalt felhatalmazás alapján megalkotta a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló 1999/436/EK határozatot.

nézetet, hogy az Unió ellenáll a migrációs nyomásnak, vagy elfogadja, hogy a bevándorlás üteme felgyorsul, amit ennek megfelelően kellően szabályozott mederben, és egymással együttműködve célszerű kezelni, hogy maximalizáljuk annak hatásait az Unió vonatkozásában, valamint a migránsokra és azok kibocsátó országai számára is.<sup>35</sup>

Az Amszterdami Szerződés e mérföldkövei eredményeképpen kezdődhetett meg ötéves programok keretében a politikai irányvonalak kijelölése a migrációs tárgyköröket is magába foglaló, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítése céljából.

### *2.3. Az első öt éve célkitűzései - a Tamperei Program*

Az Amszterdami Szerződés legelőremutatóbb rendelkezései a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódtak, amelyek szándékait az 1999. októberi tamperei európai tanácsi ülés konkretizálta. A Tanács pontos menetrendet (1999-2004) és célokat határozott meg, és a bel- és igazságügyi célkitűzések közt lefektette a közös bevándorlási politika alapjait is. Az ún. Tamperei Program<sup>36</sup> szerint az Európai Tanács elkötelezett a szabadság, a biztonság és a jog térsége kialakítása mellett az Amszterdami Szerződés által kínált lehetőségek teljes kihasználásával.

A Tamperei Program rögzíti azt is, hogy az Amszterdami Szerződés kihívása az, hogy garantálja, hogy a szabadságot, mely magában foglalja az Unión belüli szabad mozgás jogát, a biztonság és a jog mindenki számára való hozzáférése mellett lehessen élvezni. A Tamperei Program szerint ezt a fajta szabadságot tehát nem úgy kell tekinteni, mint a kizárólag az uniós polgárok számára fenntartott lehetőséget, hanem mint olyan szabadságot, amelyhez mindazok hozzá kell, hogy férjenek, akiknek a körülményei megalapozzák ezt a jogot az Unió területén. Mindez megkívánja az Unió részéről egy közös menekültügyi és bevándorlási politika kialakítását.

A Tamperei Program a harmadik országbeli állampolgárok tisztességes bánásmódjának nevezte el a legális migrációt érintő III. fejezetet. Az Európai Tanács elismeri annak szükségességét, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételeire vonatkozó nemzeti jogszabályokat közelíteni szükséges az Unión belül gazdasági

---

<sup>35</sup> COM/2000/0757 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, Executive Summary

<sup>36</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#) (2010. 01. 30.)

és demográfiai fejlődéseken valamint a származási országokban lévő helyzeten alapuló közös felmérés alapján. Mindezek végrehajtása a Bizottság által benyújtott tervezetekben történő gyors tanácsi döntést igényel, mely jogalkotási döntések figyelembe veszik minden tagállam befogadási kapacitását csakúgy, mint azoknak a származási országokkal fennálló történelmi és kulturális kapcsolatait.

A Tamperei Program szerint a legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára tisztességes bánásmódot kell biztosítani, és az uniós polgárokhoz hasonló jogokat és kötelezettségek elérésére törekvő, intenzívebb integrációs politikát kell megvalósítani. A harmadik országbeli állampolgárok jogi státuszát tehát közelíteni kell az uniós polgárok jogállásához. Ezen belül is azok számára, akik már egy meghatározott ideje jogszerűen tartózkodnak egy tagállamban és huzamos tartózkodási engedélyük van, olyan egységes jogi csokrot kell biztosítani uniós szinten, amely a lehető legközelebb áll az uniós polgárokéhoz. E jogi csoportban helyet kell, hogy kapjon például a tartózkodási jog, az oktatáshoz való jog, a munkavállaláshoz vagy önfoglalkoztatóként történő munkához való jog csakúgy, mint a megkülönböztetés-mentesség elvének alkalmazása, az integráció legmagasabb fokaként pedig a huzamosan jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára elengedhetetlen a honosítási jog biztosítása. „A tamperei csúcs az Unió migrációs politika olyan első elemének tekinthető, amellyel az eltérő tagállami szabályozásokat próbálják közelíteni.”<sup>37</sup>

A Tamperei Program tehát kijelöli azt az utat, amely mentén a jövőben a harmadik országbeli legális migránsok számára biztosítandó eljárásokat, jogokat és kötelezettségeket fejleszteni szükséges. Azonban a fejlődés e kezdeti szakaszán is megfigyelhetünk már bizonyos fokozatosságot a biztosítandó jogok tekintetében, hiszen a huzamos legális tartózkodás feltételéhez köti a legmagasabb szintű közelítést az uniós polgárok jogállásához, míg a huzamos tartózkodói jogállással nem rendelkezők esetében tulajdonképpen megelégszik az alacsonyabb szintű jogi státusszal. Ezt tükrözi a Tamperei Program szóhasználata is, amely nem egyenlő bánásmódot, csupán tisztességes bánásmódot helyez kilátásba. A Tamperei Program tehát a tartózkodás időtartama szerint differenciál a harmadik országbeli, legálisan tartózkodó migránsok között, a tartózkodási cél vonatkozásában azonban e programban nem fedezhetünk fel megkülönböztetést.

---

<sup>37</sup> JAGUSZTIN Tamás - BODNÁR Gergely: Az Európai Unió migrációs politikájának alapjai, In: PÓCZIK Szilveszter - DUNAVÖLGYI Szilveszter (szerk.): i. m. 132. o.

Az Európai Tanács hangsúlyozza a migrációs áramlatok még hatékonyabb kezelését, és ezért a származási és tranzit országokkal való szoros együttműködést. „A tamperei ülés fogalmazta meg először azt a tételt, hogy az illegális migráció kezelése azért kiemelkedően fontos a legális migrációpolitika hitelessége szempontjából, mert az illegális migrációval szembeni határozott tagállami fellépés hiánya azt az elképzelést erősíti, hogy felesleges végigjárni a legális bevándorlás útját.”<sup>38</sup>

A Tamperei Program révén megvalósított eredmények értékelésekor<sup>39</sup> az Európai Bizottság megállapítja, hogy a 2003 decemberében elvégzett Eurobarométer-villámfelmérés az előző Eurobarométer-felmérések eredményeit erősíti meg. Az európai polgárok egyértelműen támogatják a közös európai menekült- és bevándorláspolitikát. 56% elismeri a bevándorlók gazdasági igényeit és 66% kívánatosnak tartja a bevándorlók egyenlő jogainak biztosítását. Ugyanakkor 80% támogatja, hogy az Európai Unió külső határain a harmadik országokból érkezők ellenőrzését megszigorítsák. A Bizottság rögzíti azt is, hogy az uniós politika prioritásai között kiemelt helyen szerepel a bel- és igazságügy területe, hiszen az Európai Tanács rendszeresen foglalkozik ezekkel a kérdésekkel, az európai intézményeken belül folyó lázas munka pedig szintén arról tanúskodik, hogy e területek prioritást élveznek. Az Unió tehát már e politika kezdeti szakaszában bebizonyította, hogy képes hatékonyan és gyorsan cselekedni, ha a helyzet úgy kívánja.

Ugyanakkor az Európai Bizottság említést tesz arról is, hogy a krízishelyzetek – mint pl. 2001. szeptember 11. vagy 2004. március 11. – kezelésével kapcsolatban olykor kritikái megjegyzések is elhangzottak a biztonság terén tapasztalható fejlődés kiegyensúlyozatlanságát illetően. További kritikaként került rögzítésre, hogy a tamperei Európai Tanács összefoglalójának határozott hangvétele ellenére, mégsem sikerült minden esetben európai szintű megegyezésre jutni egyes kényes, a nemzeti szuverenitás körébe tartozó intézkedések elfogadásakor. Ezek a nehézségek részben a jelenlegi egyezmények jogi és intézményi korlátaival magyarázhatók, mivel aláírásukhoz a legtöbb esetben továbbra is a Tanács egyhangú szavazata szükséges. A tagállamok ugyanis számos esetben fenntartásokkal közelítenek az új európai keretek között megvalósítandó együttműködéshez, amikor saját érdekeik védelméről van szó. Sőt, a tagállamokra egyformán érvényes javaslattételi jog egyes esetekben oda vezetett, hogy a nemzeti érdekeket a Tamperében rögzített prioritások elé

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> COM/2004/0401 végleges, A Bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek - A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások



helyezték. Mindezekon túl az Európai Parlament társtörvényhozói szerepének megszorításai kritikát váltottak ki a döntéshozatali mechanizmus áttekinthetőségének mértékét illetően.

Az Európai Bizottság összefoglalásul leszögezi, hogy az addig elért sikerek nagy jelentőségűek. A kezdeti ambiciózus célokat azonban az intézményi keretek, illetve néhány esetben a politikai konszenzus elégtelen volta korlátozta. A Tamperei Program megvalósítása során tehát gyakran a kis lépések politikája volt az egyetlen lehetőség az előrelépésre, a legális migrációs politika területét is ez jellemezte.

Az Európai Bizottság 2000-ben, tehát a Tamperei Program megszületését követően kiadott közleménye<sup>40</sup> azt hangsúlyozza, hogy a bevándorlási politika komplex természete és annak számos területre gyakorolt hatása miatt nem alkalmazhatunk fragmentált megközelítést az e területen megvalósítandó jogalkotása program során. A közlemény szerint szakítani kell az előző 30 év „zéró” bevándorlási politikájával, és nyíltan meg kell vitatni többek között a munkavállalás célú bevándorlás szabályozását. A közlemény a migráció három típusát nevesíti: humanitárius, családegyesítési és gazdasági. E migrációs típusok szerinti szabályozáson túl a Bizottság egy koordinációs mechanizmus felállítását is javasolja.

#### *2.4. A gazdasági fejlődés középpontba állítása – a Hágai Program*

A Nizzai Szerződés 2004-től hozott újabb változásokat, amelyek a migráció területét bár csak kis mértékben érintették, de e módosítások eredményeképp került bevezetésre az együttdöntési eljárás és a tanácsi minősített többségű döntéshozatal a harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárainak szabad mozgása feltételeinek szabályozására és az illegális bevándorlással kapcsolatos fellépésekre is.<sup>41</sup>

„Ebben az időszakban hajtották végre a 2001-es New York-i és a 2004-es madridi terrortámadásokat, miközben erősödött a migrációs áramlás, és növekedett a szervezett bűnözés jelentette veszély. Ezek az események növelték annak szükségességét, hogy Európa a polgárok alapvető jogait maradéktalanul tiszteletben tartó, korszerű stratégiát dolgozzon ki a

---

<sup>40</sup> COM(2000) 757 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy

<sup>41</sup> LÉKÓ Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve, Complex Kiadó, Budapest 2009., 33. o.

határon átnyúló kihívások kezelésére. Erre az igényre az Unió a hágai programmal válaszolt.”<sup>42</sup>

Az Európai Tanács által 2004. november 4–5-én elfogadott Hágai Program elismerte, hogy a legális migráció fontos szerepet fog játszani az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, ezáltal hozzájárulva a lisszaboni stratégia<sup>43</sup> végrehajtásához. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be politikai tervet a legális migrációra vonatkozóan, beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz.

A Hágai Program „A szabadság erősítése” című fejezetén belül az 1.4 pont alatti, „A legális migráció és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelem” című részben fogalmaz meg iránymutatásokat a legális migrációs politika következő öt évére vonatkozóan. A Hágai Program kizárólag a gazdasági érintettségű migrációról rendelkezik, erről tanúskodik e rész bevezető mondata is: „A legális migráció fontos szerepet játszik az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, ezáltal hozzájárulva a lisszaboni stratégia végrehajtásához.”

Ezt követően a Hágai Program szót ejt a munkaerő-migrációról szóló zöld könyvről, amely alapján az Európai tanács politikai terv készítését várja el a Bizottságtól, de még e feladatkiszabásnál is a munkavállalási célú migráció kerül előtérbe, hiszen a Bizottság a politikai tervbe bele kell, hogy foglaljon „olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz”.

A foglalkoztatás illegális változatára is felhívja a Hágai Program a figyelmet, és rögzíti arra vonatkozóan, hogy az illegális bevándorlókat vonzhat az Unióba, és kizsákmányoláshoz vezethet, ezért az Európai Tanács felkéri a tagállamokat arra, hogy lépjenek fel az informális gazdaság visszaszorítása érdekében.

---

<sup>42</sup> COM/2009/0263 végleges, A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005 óta: a hágai program és cselekvési terv értékelése

<sup>43</sup> Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén azt a stratégiai célt tűzte ki a Közösség számára, hogy 2010-ig a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahelyet kínál, és nagyobb társadalmi kohézió jellemzi.

A Hágai Program végrehajtása érdekében az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő a Tanácshoz egy olyan cselekvési tervet, melyben a program céljai és prioritásai konkrét intézkedésekben nyernek megfogalmazást az egyes intézkedések meghozatalának és végrehajtásának tervezett menetrendjével együtt.

Tamperéhez hasonlóan a Hágai Program is hosszú távú perspektívát mutat, annyiban azonban tovább megy elődjénél, hogy stratégiai céljait e célok megvalósítását szolgáló részletes cselekvési terv kíséri. „A program végrehajtásának hátterét az EU-ban és világszerte végbemenő fontos fejlemények jelentették. A 2004. és 2007. évi bővítés nyomán 12 új tagállammal bővült az Unió, és ennek következtében átalakult működése. (...) A munkaképes korú lakosság létszámának hosszú távú csökkenése mellett az európai gazdaságnak növekvő munkanélküliséggel és bizonytalan gazdasági kilátásokkal kell szembenéznie a jelenlegi időszakban.”<sup>44</sup>

A Migráció és integráció című III.1.4. pontban a Hágai Program és a Cselekvési Tervének értékelésekor a Bizottság számos sikert sorolt fel: „Az EU fellépett a migrációs áramlások hatékonyabb kezelése és a nemzeti integrációs politikák összehangolása érdekében. Kialakította a tisztességes, következetes és egyértelmű eljárások minimumkövetelményeit, és erőfeszítéseket tett az Unióban lakó harmadik országbeli állampolgárok jelentette, mindeddig kiaknázatlan munkaerő-potenciál hasznosítására, ügyelve eközben arra, hogy a származási országokban ez ne járjon az „agyelszívás” okozta káros következményekkel. A legális migrációval kapcsolatos 2006–2009 közötti kezdeményezéseket zöld könyv alapján szakpolitikai tervben vázolta fel az Unió. E terv végrehajtásának részeként az EU megteremtette a harmadik országbeli állampolgárok beutazásának, munkavállalásának és tartózkodásának feltételeit, és hamarosan valósággá válhat az „európai kékkártya”.”

A migrációs áramlások hatékony kezelése, illetve az irányított migráció tehát már a legális migrációs politika lényegi elemét képezi ekkor. A legális migránsok személyi körét tekintve kizárólag a munkavállalás célú migrációra vonatkozó utalásokat tartalmaz, amikor a kiaknázatlan munkaerő-potenciál hasznosításáról, az agyelszívás elkerüléséről, valamint a szintén a munkavállalókra koncentráló zöld könyvről és politikai tervről, illetve annak egyik eleméről, az európai kék kártyáról tesz említést a dokumentum. Ráadásul még az illegális migráció témakörét bevezető mondat is a legális migráció nyújtotta gazdasági előnyökre

---

<sup>44</sup> COM/2009/0263 végleges

mutat rá kizárólagosan: „A legális migráció jelentette gazdasági előnyök maximális kamatoztatása mellett az EU összehangolt erőfeszítéseket tett az illegális bevándorlás visszaszorítására”.

Azon túl tehát, hogy igencsak egy irányba, kizárólag a gazdasági, illetve munkavállalói migráció felé irányítja a jelentés a figyelmet, a bizottsági jelentés egyik megállapítása mintha valótlán színben tüntetné fel a 2011/98/EU irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatot, hiszen a jelentés a következő szövegrésznél tüntette fel lábjegyzetként ezt az irányelvtervezetet: „az EU megteremtette a harmadik országbeli állampolgárok beutazásának, munkavállalásának és tartózkodásának feltételeit”.<sup>45</sup> Ugyanakkor éppen anyagi jogi beutazási és tartózkodási feltételeket nem rögzít ez az irányelv, kizárólag eljárásjogi rendelkezéseket, illetve a már engedélyezett esetben egységesen alkalmazandó jogokat szabályoz. Ez a jelentésrész tehát kifejezetten megtévesztő lehet a naiv szemlélő számára, hiszen azt az érzetet keltheti, mintha az Unió már egységesen szabályozta volna uniós szinten a teljes harmadik országbeli állampolgári körre vonatkozó beutazási és tartózkodási feltételeket.

#### *2.5. A tagállamok rendszerezett kötelezettségvállalása - az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum*

Már jóval azelőtt, hogy Franciaország került volna elnökségre 2008 júliusában, tudható volt, hogy a bevándorlás fogja a francia elnökség egyik prioritását jelenteni,<sup>46</sup> Nicolas Sarkozy már a 2007-es tavaszi választási kampánya óta előtérbe helyezte ezt a kérdést. Mindez egybeesett Barroso és a Bizottság fokozott érdeklődésével is e terület iránt.<sup>47</sup> A francia kormányzat és a Bizottság egyeztetéseinek eredményeképpen, és figyelemmel a Bizottság 2008. június 17-i közleményére az Európai Tanács 2008. szeptember 24-én elfogadta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot (a továbbiakban: Paktum).<sup>48</sup> A Paktum tehát megtöri az ötéves politikai programok sorát, a francia kormányzat ezzel is korai hatást akart gyakorolni a Hágai Programot felváltó következő ötéves program tartalmára.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid. III.1.4. Migráció és integráció

<sup>46</sup> CARRERA, Sergio & GUILD, Elspeth: The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?, CEPS Policy brief, No. 170, Brussels 2008.

<sup>47</sup> COM(2007) 581 final, Commission Communication, The European Interest: Succeeding in the Age of Globalisation

<sup>48</sup> 13440/08 LIMITE ASIM 72

<sup>49</sup> CARRERA – GUILD: i. m. 1-2. o.

„Az Európai Tanács különösen üdvözli a tamperei program (1999-2004) és a hágai program (2004–2009) keretében tett jelentős előrelépéseket, kötelezettséget vállalva e programok teljes körű végrehajtására”, ennek jegyében az Európai Tanács öt alapvető kötelezettségvállalást<sup>50</sup> tett a Paktumban, amelyek konkrét intézkedésekké tételének nyomán követését különösen a hágai programot 2010-ben felváltó program során tervezték a tagállamok megvalósítani.

A Paktum bevezető részében bár közli, hogy az Európai Unió tagállamai mintegy húsz éve arra törekszenek, hogy e területeken közelítsék politikáikat, a legális migráció eddigi eredményeivel kapcsolatban mégsem tud túl jelentős sikereket szerepeltetni, így pusztán azt rögzíti, hogy a legális bevándorlás egyes feltételeinek közelítése történt meg ez idáig.

Az öt kötelezettségvállalás első eleme a legális migrációra vonatkozó feladatokat jelölte ki: „a legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása.” E kötelezettségvállalást részletező fejezet bevezetése rögzíti, hogy „az Európai Tanács úgy véli, hogy a legális bevándorlásnak kétoldalú szándékon kell alapulnia – a migránsok, valamint a fogadó ország szándékán –, továbbá a kölcsönös haszon céljával. Emlékeztet arra, hogy minden tagállam maga határozhatja meg a legális migránsok befogadásának feltételeit, valamint adott esetben a befogadottak számát. Az ehhez kapcsolódó kvótákat a származási országgal kialakított partnerség keretében lehetne meghatározni. Az Európai Tanács felhívja a tagállamokat, hogy – különös tekintettel valamennyi munkaerő-piaci igényre – szelektív, valamint – figyelemmel a többi tagállamra gyakorolt esetleges hatásra – összehangolt bevándorlási politikát alkalmazzanak. Végül pedig hangsúlyozza, hogy olyan politikát kell követni, amely lehetővé teszi a migránsokkal szembeni méltányos bánásmódot, valamint a fogadó ország társadalmába való harmonikus integrációjukat.”

Az Európai Tanács e célból a-h) pontokban rögzítette, miben állapodtak meg a tagállamok a legális migrációval kapcsolatban. Először is felhívta a tagállamokat és a Bizottságot arra,

---

<sup>50</sup> Az öt alapvető kötelezettségvállalás a következő:

- a legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása,
- küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegálisan tartózkodó külföldieknek a származási országukba vagy egy tranzitországba történő visszatérésének biztosítása révén,
- a határellenőrzések hatékonyságának fokozása,
- a menedéket nyújtó Európa létrehozása,
- globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén.

hogyan olyan munkavállalási célú bevándorlási politikákat dolgozzanak ki, amelyek a 2008. március 13–14-i európai tanácsi következtetésekkel összhangban figyelembe veszik az egyes tagállamok valamennyi munkaerő-piaci igényét. Preferált csoportokat is megemlíti a Paktum, amikor rögzíti, hogy növelni kell az Európai Unió vonzerejét a magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalók körében, továbbá a diákok és kutatók befogadását, valamint az Unión belüli mozgásukat tovább könnyítő új intézkedéseket kell hozni. Vagyis egyrészt kijelöli, mely migráns csoportokat szeretne leginkább az Unió területére vonzani, másrészt a bevonzás egyik eszközeként jelöli meg az Unión belüli kedvező mobilitási rendelkezések megteremtését.

Míg korábban a huzamos tartózkodók voltak a figyelem középpontjában, és a számukra történő egységes jogok biztosítása, addig e dokumentum már kifejezetten ösztönzi az ideiglenes vagy a körkörös migrációt – a 2007. december 14-i európai tanácsi következtetésekkel összhangban –, bár felszólít arra is, hogy ügyeljenek a jogalkotók arra is, hogy e politikák ne ösztönözzék az agyelszívást.

Feltűnő továbbá az is, hogy a családegyesítési joggal élők esetében bár említést tesz a Paktum az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény tiszteletben tartásáról, ugyanakkor a családok bevándorlása szabályozásának megfelelőbb végrehajtására hívta fel a tagállamokat. Ennek megvalósítási formája, hogy kellő súllyal vegyék figyelembe saját befogadóképességüket, és a családoknak a célországban várható anyagi és lakhatási körülményei, valamint – például – az adott országban beszélt nyelv ismerete alapján mért integrációs képességét. Vagyis már nem a családi egység az elsődleges, sokkal inkább a tagállamok gazdasági és társadalmi egyensúlya.

A Paktum hangsúlyt fektet a tájékoztatásra, mivel egyrészt fokozni kell a tagállamok közötti tájékoztatást a migrációval kapcsolatban, továbbá javítani kell a legális bevándorlás lehetőségeivel és feltételeivel kapcsolatos tájékoztatást a migránsok felé is, különösen az ehhez szükséges eszközöknek a lehető legrövidebb időn belüli létrehozása révén. A legális migrációt érintő feladat-felsorolások utolsó két pontja pedig az integrációval kapcsolatos célokat<sup>51</sup> fogalmaz meg.

---

<sup>51</sup> Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, I) fejezet

„g) fel kell kérni a tagállamokat arra, hogy – a Tanács által 2004-ben elfogadott közös elveknek megfelelően – a számukra alkalmasnak tűnő eljárásokkal és eszközökkel hozzanak létre a fogadó országban tartósan letelepedni

## 2.6. Az Európai Bizottság értékelése és tervei

A Bizottság jelentésében nagy pátosszal beszél a saját Közleményéről és a Paktumról: „A közös európai bevándorláspolitikáról szóló bizottsági közlemény és a röviddel a közleményt követően elfogadott európai bevándorlási és menekültügyi paktum 10 év munkáját tetőzte be, és lefektette egy koherens jövőbeli megközelítésmód alapjait.”<sup>52</sup> A legális migráció témaköre ugyanakkor már a „Vegyes eredmények néhány területen” címmel fémjelzett fejezetben szerepel. „A hágai programban megfogalmazott célok jó része tekintetében számottevő haladást ért el az Unió, és a tervbe vett konkrét intézkedések legtöbbször sikerült elfogadni. Ezek közül több csak hosszabb távon hozza majd meg gyümölcsét teljes mértékben. Mindezek mellett egyes területeken vegyes a kép, és az előrelépés csupán mérsékelt maradt. Az egyenetlen fejlődést nagyrészt magyarázzák a jogérvényesülés, szabadság és biztonság területét érintő sajátos kihívások: a szakpolitikai vívmányok viszonylag új mivolta, az Európai Parlament nem kielégítő szerepe egyes szakpolitikai területeken, az Európai Közösségek Bíróságának korlátozott joghatósága és a Bizottság korlátozott lehetősége jogsértések megállapítására, valamint az egyhangú döntéshozatal szükségessége több területen. A tervezett intézkedések mértékét ezért egyes területeken, például a legális migráció terén csökkenteni kellett.”

Az ún. „Jövő Csoport” további ajánlásokat<sup>53</sup> is megfogalmazott, méghozzá egy olyan közös bevándorlási politika létrehozását, amely hosszú távon képes a demográfiai és gazdasági változásokra reagálni, és amely összhangban van a tagállamok által gyakorolt hatásköri elemekkel is.<sup>54</sup> A Bizottság tehát egyre erőteljesebben fogalmazza meg aggodalmait az

---

kívánó migránsok ottani harmonikus integrációját elősegítő ambiciózus politikákat; e politikáknak – amelyek végrehajtása jelentős erőfeszítést igényel a fogadó ország részéről – a migránsok jogainak (különösen az oktatáshoz, a munkához, a biztonsághoz, valamint a közszolgáltatásokhoz és a szociális szolgáltatásokhoz való jogok) és kötelezettségeinek (a fogadó ország törvényeinek tiszteletben tartása) egyensúlyán kell alapulniuk. A politikák a nyelv elsajátítását és a munkavállalást elősegítő konkrét intézkedéseket tartalmaznak majd, amelyek alapvető tényezők az integráció szempontjából; hangsúlyozzák a tagállamok és az Európai Unió identitásának, valamint olyan alapvető értékeinek tiszteletben tartását, mint az emberi jogok, a véleményalkotás szabadsága, a demokrácia, a tolerancia, a férfiak és nők közötti egyenlőség és a gyermekek iskoláztatásának kötelezettsége. A Tanács felkéri továbbá a tagállamokat, hogy megfelelő intézkedések révén vegyék figyelembe a migránsokat esetlegesen érintő megkülönböztetések elleni küzdelem fontosságát;

h) elő kell mozdítani a befogadás és az integráció terén alkalmazott bevált gyakorlatokkal kapcsolatos információcserét – a Tanács által 2004-ben jóváhagyott közös elvekkel összhangban –, valamint a nemzeti integrációs politikákat támogató közösségi intézkedéseket.”

<sup>52</sup> COM/2009/0263 végleges

<sup>53</sup> 11657/08 LIMITE JAI 373, Freedom, Security, Privacy - European Home Affairs in an open world - Report of the Informal High-Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy ("The Future Group")

<sup>54</sup> A demográfiai aggodalmak egyre inkább előtérbe kerültek a politikai dokumentumok létrehozásakor is: „Tekintetbe véve, hogy Európa társadalma egyre inkább öregszik, a bevándorlók hozzájárulása jelentős lehet az

előregedést és a gazdasági folyamatokat érintően, és egyre inkább látszik a legális migráció mint eszköz felé fordulni, amely megoldást jelenthet ezen aggodalmakra: „Amellett, hogy a bevándorlás bizonyos mértékben hozzájárulhat az idősödő társadalom okozta kihívások enyhítéséhez, fontosabb szerepe lesz abban, hogy megoldja a munkaerő- és szakképzett munkaerő-hiány jövőben felmerülő problémáját, valamint hozzájáruljon az EU növekedési potenciáljához és jólétéhez a folyamatban lévő strukturális reformokat kiegészítve. A fentiek miatt lett a bevándorlás az EU növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégiájának egyik fontos eleme. A stratégia felismerte, hogy a gazdasági bevándorlás megfelelő kezelése nagyon fontos az EU versenyképessége szempontjából. Ezt a 2008 tavaszi Európai Tanács is elismerte.”<sup>55</sup>

A Bizottság a közös bevándorláspolitikáról szóló közleményében a jólét, szolidaritás és a biztonság vezérelveket kapcsolta össze a bevándorlással, és alkotott ezáltal tíz közös elvet az Unió és tagállamai számára. A jólét és bevándorlás témaköréhez kapcsolódóan két konkrét célkitűzés is közvetlen összefüggésben áll a legális migrációval.

A világos szabályok és egyenlő feltételek rögzítésének célkitűzésével kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy „a közös bevándorláspolitikának ösztönöznie kell a legális bevándorlást, melyet világos, átlátható és igazságos szabályok szerint kell irányítani. A harmadik országok állampolgárainak rendelkezésére kell bocsátani azokat az információkat, amelyek az EU területére való legális belépésre és tartózkodásra vonatkozó követelmények és eljárások megértéséhez szükségesek. Biztosítani kell a tagállamok területén legálisan tartózkodó, harmadik országok állampolgáraival szembeni méltányos bánásmódot azzal a céllal, hogy jogi státuszuk közelítsen az uniós polgárok jogi státuszához.

A szakképzettség és a szükségletek összehangolásának konkrét céljának elérése érdekében pedig „a lisszaboni stratégia részeként a gazdasági célú bevándorlásnak minden képzettségi szintet és ágazatot figyelembe véve kellene az EU munkaerő-piaci szükségleteihez

---

EU gazdasági teljesítményéhez. Az európaiak tovább élnek, az úgynevezett demográfiai robbanás generációja nemsokára eléri a nyugdíjkorhatárt, a születések száma pedig alacsony. 2007-ben az EU aktív népessége, azaz a foglalkoztatottak és a munkanélküliek száma együtt átlagosan 235 millió körül alakult. A legfrissebb demográfiai előrejelzések szerint 2060-ra az EU munkaképes korú népessége majdnem 50 millióval fog csökkenni a korábbiakhoz hasonló nettó bevándorlás mellett is, a bevándorlás nélkül pedig mintegy 110 millió fővel. Ez a változás veszélybe sodorná a nyugdíj-, egészségügyi és szociális védelmi rendszerek fenntarthatóságát, és megnövelt közkiadásokat tenne szükségessé.” (COM/2008/0359 végleges)

<sup>55</sup> COM/2008/0359 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök /



illeszkednie, hogy ezáltal gazdagítsa Európa tudásalapú társadalmát, előmozdítsa a gazdasági növekedést és hozzájáruljon a munkaerőpiac szükségleteinek kielégítéséhez. Mindezt a közösségi preferencia elvének és a bevándorlók jogainak teljes tiszteletben tartása mellett kell megvalósítani, a szociális partnerek, valamint a regionális és helyi hatóságok aktív bevonásával.”

## *2.7. Lendületet hozó reformok - a Lisszaboni Szerződés*

A Lisszaboni Szerződés újabb lendületet a bevándorlási politika szabályozási területének is számos módon kívánt új lendületet adni. A szerződés hatályba lépését követően ugyanis az Unió pillérrendszere megszűnt, amelynek eredményeképpen a korábban a harmadik pillérbe tartozó ügyekre is ugyanolyan jellegű szabályok vonatkoznak már, a minősített többség és az együttdöntési eljárás vált a fő döntéshozatali formává, az Európai Bíróság hatáskörét pedig teljes mértékben kiterjesztették<sup>56</sup> a migráció területére.<sup>57</sup>

Pascouau megállapításai szerint, míg a közös bevándorlási politika kialakításának célját már az 1999-es Tamperei Program is felvázolta, addig a Lisszaboni Szerződés egy további lépést tesz azáltal, hogy alkotmányos ragra emeli ezt a célkitűzést, amelynek eredményeként az uniós politikáknak is törekedniük kell e közös politika kialakítására.<sup>58</sup>

A migrációt érintő egyes fő területeken már a Lisszaboni Szerződés előtt is együttdöntés – azaz a Tanács és az Európai Parlament egyenrangú társjogalkotóként történő döntéshozatala – valósult meg: a rövidtávú tartózkodásra jogosító vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályok egy része (EUMSZ. 77. cikk), a menekültügyi politika (EUMSZ. 78. cikk), valamint az illegális bevándorlás (EUMSZ. 79. cikk). A Lisszaboni Szerződés eredményeként azonban további területeken - a vízumkötelezett és a vízummentes harmadik országok jegyzéke (EUMSZ. 77. cikk), a legális bevándorlás (EUMSZ. 79. cikk) - valósul meg az Európai parlament és az EU Tanácsának együttdöntése, amelynek során a Tanácson belül már nem egyhangú szavazással születik meg a döntés, hanem a Tanácsban képviseltetett tagállamok súlyozott szavazatának számítása alapján minősített többséggel. Ennek eredményeképpen mára már a migrációs szabályozást érintő területek is az ún. rendes

---

<sup>56</sup> Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv 10. cikke szerint öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, azaz 2014. december 1-jétől a harmadik pillérbe tartozó jogszabályok meglévő vívmányai tekintetében a Bíróság és a Bizottság teljes hatáskörrel fog rendelkezni.

<sup>57</sup> LÉKÓ: i. m. 43. o.

<sup>58</sup> PASCOUAU: i. m. 2. o.

jogalkotási eljárás hatálya alá tartoznak, azaz kizárólag a Tanács alkotta tagállamok, és az Európai Parlament együttműködése és kölcsönös egyetértése révén kerülhetnek elfogadásra a jogi aktusok.

A Lisszaboni Szerződés tehát az EUMSZ. 79. cikkében (az EK SZ. korábbi 63. cikkének 3. és 4. pontja) helyezi el a legális migrációs politikára vonatkozó rendelkezéseit:

„(1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

- a) a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok, beleértve a családegyesítési célúakat is,
- b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,
- c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,
- d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.

(3) Az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területén tartózkodó olyan személyek származási vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok egyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek eleve nem, vagy már nem felelnek meg.

(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az

ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.

(5) E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.”

A migráció szabályozási köre mára már az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, azaz a migráció területét érintő kérdéseket a tagállami és az uniós szabályozás egyaránt rendezheti, ugyanakkor a tagállam szabályozási joga csak addig áll fenn, amíg az Unió ki nem szemeli azt a jogterületet uniós szinten harmonizálándóként. Így tehát az Unió joga elsődlegesen e hatáskörök szabályozása, a tagállamoké pedig feltételes, hiszen csupán addig áll fenn, amíg az uniós szervek szabályozást nem hoznak az adott kérdésben.<sup>59</sup> Úgy tűnhet tehát, hogy a migráció kérdéskörének szabályozására a tagállamok kevés hatással bírnak, korántsem így van ez azonban a gyakorlatban. Hiszen ahhoz, hogy egy-egy migrációs kérdéskörben az arra hivatott uniós intézmény szabályozási javaslatot terjesszen elő, és ezzel elindítsa az uniós jogalkotást, azaz térfoglalást az adott kérdéskörben, igen erőteljes konszenzus szükségeltetik a tagállamok részéről. Amennyiben pedig e konszenzus eredményeként aktivizálódik az uniós jogalkotási mechanizmus, a Tanácsot alkotó tagállamok abban is erőteljes szerepet kapnak.

Az Európai Bizottság már a Tamperei Program átfogó értékelésénél<sup>60</sup> is szóvá tette, hogy az intézményi keretek, a politikai konszenzus elégtelen volta gátolta a dinamikus előrehaladást. A Bizottság rögzíti azt is, hogy a kialakult új helyzetben a kormányközi konferencia keretében előirányzott, a bel- és igazságügy területeit érintő intézményi reformok - különösen a minősített többséggel történő szavazási rendre való áttérés - felgyorsítják majd a munka befejezését a kibővült Európában.

---

<sup>59</sup> Blutzman László rávilágít egyes migrációs területeken (pl. a legális migrációs szabályozásnál) időről időre felmerülő problémára, mely abból ered, hogy a megosztott hatáskörbe tartozó területeken a hatáskör-átruházás eredményezheti azt, hogy a jövőbeni tagállami szabályozást az kizárja, viszont meg is engedheti az uniós szabályozás, hogy egy-egy szabályozási területen fennmaradjon párhuzamosan az uniós és a tagállami hatáskör. (Lásd BLUTZMAN i. m. 167.o.) Ez utóbbi esetben azonban kérdés, hogy a párhuzamos tagállami szabályozások mennyire rontják le az uniós szinten harmonizált szabályok érvényesülését.

<sup>60</sup> COM/2004/0401 végleges, A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek - A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások

Leszámítva néhány új rendelkezést, amelyek már 2003. február 1-jétől vagy inkább 2004. május 1-jétől automatikusan életbe léptek, további eredmény, hogy az EK-Szerződés 67. cikkének 2. paragrafusa kimondja, hogy az Európai Tanács 2004. május 1. után dönt a IV. címben szereplő összes terület vagy bizonyos területek együttdöntési eljárás alá vonásáról. Ez a rendelkező rész május 1-jétől válik jogszerűvé. A Nizzai Szerződéshez csatolt EK-Szerződés 67. cikkére vonatkozó 5. számú deklaráció pontosításokat tartalmaz a cikk értelmezéséhez, valamint határozott politikai elkötelezettséget arra vonatkozóan, hogy 2004. május 1. után kiterjeszti az együttdöntési eljárást a 62. cikk (3) és a 63. cikk (3/b) bekezdésében foglalt intézkedésekre, amelyek a harmadik országból érkezettek szabad mozgásának három hónapban való maximálására, illetve az illegális bevándorlás és tartózkodás - a hazatoloncolást is tartalmazó - szabályozására vonatkoznak.

Az EP jelentése<sup>61</sup> is számos panaszt hoz fel e tárgykört illetően: „Amikor a Tanács 2005. január 1-jén végül jelentős késéssel végrehajtotta az EK-Szerződés rendelkezéseit, amelyek előírják az áttérést az együttdöntési eljárása és a minősített többséggel történő szavazásra a „IV. cím valamennyi témájára vagy azok egy részére” vonatkozóan, az európai miniszterek sajnálatos módon ki akarták zárni ezen intézkedés alkalmazási köréből a legális bevándorlást és az integrációt.

A Parlament többször is bírálta a Tanács keretében összeült kormányok választását, és kérte a 67. cikkel előírt „áthidaló záradék” alkalmazását, ideértve a legális bevándorlásra és az integrációra vonatkozó intézkedéseket. Ha elfogadták volna az alkotmányszerződést, a rendes szavazási eljárást a terület egészére kiterjesztették volna.

Valójában még a hatályos Szerződések alapján is nehéz az EU általános hatásköreiből a „belépési és tartózkodási feltételekre” vonatkozóan következtetéseket levonni olyan egyedi norma megállapítása céljából, amely a tagállamokban lehetővé tenné a belépések egységes kezelését, amely továbbra is nemzeti hatáskör. Kívánatos lenne, hogy a jelenlegi Szerződések bármiféle módosítása tartalmazza a migrációs politikára vonatkozó döntéshozatali eljárások javítását és egyszerűsítését.”

---

<sup>61</sup> 2006/2251(INI), Jelentés a legális migrációra vonatkozó politikai tervről, EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, 2007. szeptember 17.

A korábbi jogalkotási eljárásokhoz képest jelentős módosítást eredményezett a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése, mely a Tanács mellett az Európai Parlamentet egyenrangú társjogalkotóvá emelte, tehát a legális migráció területére érintő irányelvek elfogadására is az ún. rendes jogalkotási eljárás alkalmazandó. Mindez azt is eredményezte, hogy a Tanács már nem egyhangúlag, hanem minősített többségi döntéshozatal során fogadja el álláspontját.

A Lisszaboni Szerződés a nemzeti parlamenteknek is különleges szerepet szán már a jogalkotási folyamatokban azáltal, hogy a szubszidiaritás elvének sérelme esetén lassíthatják az uniós jogalkotást. Valamely új jogalkotási tervezet megküldésétől számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament indokolt véleményt, ún. „sárga lapot” küldhet arról, hogy szerinte miért ütközik a kérdéses tervezet a szubszidiaritás elvébe, és meghatározott számú<sup>62</sup> indokolt vélemény esetében a tervezetet felül kell vizsgálni.<sup>63</sup> Amennyiben e korai előrejelzési rendszerben nincs is meg a felülvizsgálathoz szükséges arányú kritika a nemzeti parlamentek részéről, ám mégis relatíve jelentős számú szubszidiaritási kifogás érkezik a nemzeti parlamentekről, az már előrevetíti, hogy a felülvizsgálat nélkül folytatható uniós jogalkotási eljárás során koncepcionális problémák adódhatnak, és a szubszidiaritás elvére történő hivatkozás az uniós jogalkotók – leginkább a Tanácsban képviselt egyes tagállamok – részéről bizony nagy eséllyel időről időre felmerülhet, és gátját képezheti a harmonikus jogalkotásnak az adott tervezet tekintetében.<sup>64</sup>

## *2.8. A jelenlegi célkitűzések - a Stockholmi Program*

Az Európai Tanács 2009. december 10-11-i ülésén elfogadott Stockholmi Program elismeri, hogy a munkavállalási célú bevándorlás hozzájárulhat a versenyképesség és a gazdasági növekedés erősítéséhez, és – tekintettel az Unió előtt álló, a munkaerő iránti igények növekedéséhez vezető jövőbeli demográfiai kihívásokra – a rugalmas bevándorlási politika fontos szerepet tölt majd be az EU hosszú távú gazdasági fejlődésében és teljesítményében. A

---

<sup>62</sup> Ha az indokolt véleményekben a nemzeti parlamentek legalább egyharmadát, illetve a rendes jogalkotási eljárásban legalább a felét, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában pedig legalább egynegyedét képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási tervezet nincs összhangban a szubszidiaritás elvével.

<sup>63</sup> BLUTMAN: i. m. 188.o.

<sup>64</sup> Kiváló példa erre a jelenleg is tárgyalás alatt lévő irányelvtervezet a szezonális munkavállalók beutazásáról és tartózkodásáról, amely esetében bár nem gyűlt össze a Bizottságot az irányelvtervezet felülvizsgálatára kötelező arányú indokolt vélemény a nemzeti parlamentek részéről, azonban a beérkező jelzések száma mégiscsak előrevetítette azt a nehézkes tárgyalási folyamatot, amely a 2010 őszen megkezdett tárgyalások csak három évvel később eredményeztek politikai szintű megállapodást a Bizottság és az EP között.

program ennek megfelelően felkéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy folytassák a 2005. évi Politikai Terv végrehajtását.

Bár az előzőekben említett legújabb irányelv és jogalkotási kezdeményezések a Stockholmi Program<sup>65</sup> alatt láttak napvilágot, azok mégiscsak a Hágai Program alatt kialakított jogszabálysomag részét képezik, így fontos megvizsgálni, hogy a Stockholmi Program vajon milyen jövőt szán az európai legális migrációs politikának.

A Stockholmi Program már az általános politikai prioritások rögzítésekor a hatékonyabb és eredményesebb szabályrendszer kialakítására ösztönöz, és egymás mellett sorolja fel a legtipikusabb célokkal az Unió területére vándorló személyeket: „Beutazás Európába egy globalizált világban: Hatékonyabbá és eredményesebbé kell tenni az Európába való beutazásra vonatkozó eljárásokat az üzletemberek, turisták, diákok, tudományos szakemberek, munkavállalók, nemzetközi védelmet igénylő személyek és más, az Unió területére jogos érdekből belépni kívánó személyek számára.”<sup>66</sup>

A Stockholmi Program 6.1.3. pontja (A nemzeti munkaerő-piaci szükségletekkel összhangban álló, összehangolt politika) alatt az Európai Tanács felkéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy folytassák a legális migrációra vonatkozó politikai terv végrehajtását, továbbá hogy értékelje az e területen elfogadott intézkedések hatását és eredményességét annak meghatározása céljából, hogy szükség van-e a hatályos jogszabályok egységes szerkezetbe foglalására, többek között a munkavállalóknak az uniós szabályozás hatálya alá jelenleg nem tartozó kategóriái tekintetében is.

A Stockholmi Program 6.1.4. alpontja (A migránsokkal és jogaikkal kapcsolatos proaktív szakpolitikák) még konkrétabban utal egy egységes szerkezetű jövőbeni jogalkotási produktumra. Az Európai Tanács ugyanis felkéri a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot a legális migrációval kezdve, a bevándorlással kapcsolatos valamennyi jogszabály egységes szerkezetbe foglalása, amely a már létező vívmányok értékelésére épülne, és magában foglalná a már meglévő rendelkezések egyszerűsítéséhez és/vagy adott esetben kiegészítéséhez, illetve azok hatékonyabb végrehajtásához és az egységességükhöz szükséges módosításokat is.

---

<sup>65</sup> A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1–38. o.

<sup>66</sup> Ibid. 1.1 pont

A Stockholmi Program végrehajtásáról szóló cselekvési terv<sup>67</sup> (a továbbiakban: Cselekvési Terv) 6. pontja (A szolidaritás és a felelősség középpontba állítása válaszlépéseink során) fedi fel, hogy valójában hogyan is képzelel el az egységes szerkezetű jogalkotást a Bizottság. A Cselekvési Terv szerint ugyanis az Unió valódi közös migrációs politikát dolgoz ki, amely tartalmazza a jogszerű bevándorlók befogadásának új és rugalmas kereteit. E politika lehetővé teszi, hogy az Unió alkalmazkodjon a fokozódó mobilitáshoz és a tagállami munkaerőpiacok igényeihez, miközben tiszteletben tartja az e területre vonatkozó tagállami hatásköröket. Az EU-nak ugyanis arra kell törekednie, hogy a jogszerű bevándorlók az európai polgárokéval összehasonlítható, azonos szintű jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezzenek. Ezek az egységes Bevándorlási Kódexben összefoglalt jogok, valamint a családegyesítés hatékony lebonyolítására vonatkozó közös szabályok alapvető fontosságúak ahhoz, hogy az összes érdekelt javára maximalizálhassuk a jogszerű bevándorlás kedvező hatásait és megerősítsük az Unió versenyképességét. A Cselekvési Terv melléklete 2013-ra ütemezi a Bevándorlási Kódex tervezetének előterjesztését.

### **3. A legális migrációs szakpolitika formálása**

#### *3.1. A politikaformálás szereplői*

Az Unió bevándorlási politikájának fejlődésében nagy jelentőséggel bír az intézményi egyensúly elve, amely a sajátos uniós jogi kontextusban az államhatalmi ágak elválasztásának hagyományos elvétől eltérően funkcionális hatáskörmegosztást jelent. Tekintettel arra, hogy ez az ún. munkamegosztás az egyes uniós intézmények között a fejlődés egyes lépcsőfokaival folyamatosan változott, érdemes helyzetképet adni a jelenlegi működési sémáról, hiszen a politika- és jogalkotási folyamatok zökkenőit is ennek ismeretében érthetjük csak meg.

A tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács – amely a Lisszaboni Szerződés óta egyszemélyi elnökkel rendelkezik jelenleg Herman Van Rompuy személyében – csúcstalálkozóin jelöli ki a politikai irányvonalakat, tárgyalja meg az Unió fejlődési irányait kijelölő Szerződéseket és fogadja el a politikai programokat. Ez utóbbiakban fel is hívja a

---

<sup>67</sup> COM/2010/0171 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv

jogalkotási kezdeményezési joggal ellátott Európai Bizottságot meghatározott területeken valamely jogi aktus tervezetének kidolgozására és előterjesztésére.

Az Európai Bizottság az uniós jogalkotás alfája és ómegája, hiszen ez az intézmény nyújtja be a jogalkotási kezdeményezéseket, nélküle nem indulhat meg egy jogalkotási folyamat sem a migráció területén, amely jogosultságot bizony néha alkufolyamatokban is kihasznál. A migrációs ügyek a Bizottságon belül a jelenleg Cecilia Malmström által felügyelt Belügyi Főigazgatósághoz (DG HOME) tartoznak, de egy-egy dosszié más jogterületi érintettsége okán más főigazgatóságok (pl. a Foglalkoztatás, szociális ügyek és társadalmi befogadás Főigazgatóság – DG EMPL) is részt vesznek a tervezet előkészítésében és tárgyalásában. A Bizottság ugyanis bár nem jogalkotó, mégis végigkíséri egy-egy jogi aktus megszületését: ott ül tehát a Tanács munkacsoportos ülésein, rendszeresen tárgyal az Európai Parlamentben kijelölt raportőrrel, részt vesz mind az informális, mind a formális tárgyalásokon.

Itt azonban még korántsem ér véget a szerepe, hiszen – miután az uniós jog végrehajtása elsősorban a tagállamok feladata – a megalkotott aktusok megfelelő átültetésének, végrehajtásának ellenőrzését időről időre a Bizottság végzi el („a Szerződések őre”), egyeztet a tagállamokkal, ha felmerül benne a gyanú a helytelen végrehajtással kapcsolatban,<sup>68</sup> és ha megalapozottnak mutatkozik e gyanú a számára, általában nem habozik kötelezettségszegési eljárást indítani egy-egy tagállammal szemben. A kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárásban a pert megelőző eljárás célja az, hogy lehetőséget nyújtson az érintett tagállamnak egyrészt arra, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeket teljesítse, másrészt pedig arra, hogy a Bizottság részéről megfogalmazott kifogásokkal szemben hatékonyan védekezzen.<sup>69</sup> Az Európai Bíróság ugyanakkor nemcsak a Bizottság kezdeményezésére indított kötelezettségszegési eljárások révén kapcsolódik a migráció uniós szintű szabályozásához, hanem előzetes döntéshozatali eljárások során hozott döntései által

---

<sup>68</sup> A Bizottság a tagállamok elleni fellépés során a fokozatosság elvét követi általában. Ennek megfelelően amennyiben felmerül benne a „gyanú” valamely tagállami szabály uniós joggal való összeütközésével kapcsolatban, először hagyományos megkeresés, vagy a Bizottság és a tagállamok közötti megkeresések kommunikálására használt ún. EU Pilot program segítségével intéz konkrét kérdéseket a tagállamokhoz. Amennyiben ezen előzetes tájékozódás során a Bizottság meggyőződik a tagállami szabályozás vagy jogalkalmazás uniós jogba ütközéséről, és a tagállam nem orvosolja ezt megfelelő időben, a Bizottság kötelezettségszegési eljárást (EUMSZ 258-260. cikkek) kezdeményezhet az adott tagállam ellen, amely a Bíróságon végződik.

<sup>69</sup> C-340/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy [EBHT 2004., I-9845. o.] 25. pontja.



megvalósított gyakran nemcsak jogértelmező, hanem jogfejlesztő tevékenysége is nagy hatással van a tagállamok migrációs jogalkalmazására.<sup>70</sup>

Bár a jogalkotási javaslatot a Bizottság terjeszti elő, a jogi aktusokat azonban két másik intézmény, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament közösen fogadja el a rendes jogalkotási eljárás keretében. E jogalkotási forma tehát e két egyenrangú társjogalkotó teljes egyetértését feltételezi az adott jogalkotási aktus tekintetében, amely korántsem problémamentes. Már a Tanácsban helyet foglaló 28 tagállam képviselőjének is nehéz dűlőre jutni (még akkor is, ha a legtöbb kérdéskör kapcsán már nem szükséges az egyhangúság, elegendő a minősített többség), hiszen a tagállamok társadalmi és jogi berendezkedése, migrációhoz való viszonya rendkívül szerteágazó. A bel- és igazságügyi miniszteri formációban üléselő Tanács (BIÜT) a felelős a migrációs tárgyú döntések meghozataláért, jogi aktusok elfogadásáért, amely ülések előkészítését a COREPER II, azaz az Állandó Képviselők Bizottsága végzi el. A jogszabályok előkészítése ugyanakkor a tagállami szakértőkből álló tanácsi munkacsoportokban folyik, amelyek közül is kiemelkedik a szakmai koncepcionális döntéseket hozó, Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel foglalkozó Stratégiai Bizottság (SCIFA).

A tanácsi munkacsoportokban zajló, nem nyilvános tárgyalásokkal párhuzamosan az Európai Parlament (EP) kijelölt szakbizottsága is vitát folytat az adott bizottsági tervezetről a parlamenti szakbizottságban kijelölt raportőr vezetésével. A migrációs ügyekben az EP Állampolgári jogi, Bel- és Igazságügy Bizottságot (LIBE) szokták elsődlegesen eljáró bizottságként kijelölni, mellette azonban az adott tárgykör okán további szakbizottság – a legális migrációt érintő jogalkotási dossziék esetében a Foglalkoztatás és Szociális Ügyek Bizottság (EMPL) - is tárgyalhatja az adott jogszabálytervezetet, illetve munkavállalási célú bevándorlás esetében megosztott hatáskörben vizsgálja a két bizottság az adott tervezetet. A bizottsági raportőr felel a tanácsi szakértőkkel, valamint az Európai Bizottsággal történő egyeztetésért, továbbá az előzetes és végleges jelentés összeállításáért is. Mivel a rendes jogalkotás keretében kizárólag akkor kerül elfogadásra egy jogi aktus, amennyiben a Tanács és az Európai Parlament szó szerint ugyanazt a szövegtervezetet fogadja el, az egyeztetések

---

<sup>70</sup> Lásd például a C-34/09. számú Zambrano kontra z Office national de l'emploi (ONEm) ügy [EBHT 2011., I-1177. o.], amely többek között Írország migrációs jogalkalmazását készítette reformokra.

korántsem egyszerűek, alkufolyamatok sorozatára kerül sor rendszerint, és ennek eredményeképpen rendszeresen elhúzódik egy-egy új jogszabály elfogadása.<sup>71</sup>

További véleménynyilvánító szereplői a jogalkotási folyamatnak egyrészt meghatározott uniós szervek, különösen az európai munkaadók, munkavállalók és más érdekcsoportok érdekeit képviselő Európai Gazdasági és Szociális Bizottságon (EGSZB), másrészt a munkavállalás témaköre uniós lobbiszervezetek és nagyvállalatok véleménynyilvánítását is gyakran kiváltja.

### 3.2. A politikaformálás dinamikája

Hix és Hoyland az EU politikájával és politikaformálásával kapcsolatban két elmélet megállapításait összegzi.<sup>72</sup> A kormányközi elmélet („*intergovernmentalism*”) alapfeltételezése, hogy az Unió politikáját a tagállami kormányok uralják, azon belül is főleg a nagy tagállamok kormányai. A tagállamok ennek megfelelően óvatosak abban, hogy milyen hatáskört és feladatot delegálnak a szupranacionális intézményeknek, amelynek eredményeként a Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Bírósága valójában az uniós kormányzatok „ügynökei”, mint erőteljes és független aktorok. További állítása e teóriának, hogy minden tagállam átlagban nyertese az európai integrációs folyamatnak, ugyanakkor az erőegyensúly a tagállamok között aszimmetrikus, és azok a tagállamok, akik a legtöbbet veszhetnek egy adott kérdéskörben, általában megkapják, amit akarnak. Ez az előfeltételezés arra utal, hogy ha egy tagállam úgy véli, hogy veszítene valamely politikai döntés eredményeképpen, akkor az vagy nem járul hozzá a döntéshez, vagy kompenzációt követel más uniós politika területén.

A másik elméleti keret a szupranacionális megközelítés, amelynek legtipikusabb megkülönböztető jegye az előző elmülethez képest, hogy állítása szerint a tagállami kormányok nem csinálhatnak mindent a maguk módján, mivel egyrészt a szupranacionális intézmények nem csupán passzív közvetítők, megvannak a saját érdekeik, forrásuk és hatalmuk. Másrészt az Európai Unióban a döntéshozatali szabályok formálják a politika

---

<sup>71</sup> Jó példa erre a legális migráció területén elfogadott legutóbbi irányelv az összevont tartózkodási engedélyről és az összevont engedélyezési eljárásról (2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv), amely egy négyéves jogalkotási folyamat eredményeként került elfogadásra, többek között annak is köszönhetően, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével e jogterületen is új társjogalkotó jelent meg a Tanács mellett, az Európai Parlament.

<sup>72</sup> HIX, Simon - HOYLAND, Bjorn: *The Political System of the European Union*, Plagrave Macmillan, New York 2011., 16-18. o.

kimenetelét, néha a kormányok számára meg nem jósolható módon. „Például, amennyiben a minősített többségű döntéshozatalt bevezetik egy adott politikai területen, az elfogadható politikai döntések sora nagymértékben megnő, és a kormányok meglepetésszerűen a vesztes oldalon találhatják magukat egy kulcskérdésben. Hasonlóképpen, az Európai Parlament jogalkotói hatáskörét kiterjesztik az együttdöntési/rendes jogalkotási eljárás keretében, az új vétó- és menetrend-kialakítási jogot ad a parlamenti többségnek. Ez a többség néha a Bizottságot támogatja a kormányokkal szemben, míg máskor a kormányokat a Bizottsággal szemben, és olykor mind a Bizottsággal, mind a kormányokkal szembemegy.”<sup>73</sup> Mindezeknek megfelelően a szereplők álláspontja és az alku természete kérdésről kérdésre változhat ugyanazon politikaterületen is. Ezek a politikai szemléletek gyakran jobban megfoghatóak a bal-jobb politikai dimenzióban, mint a kormányközi megközelítés hagyományos nemzeti szuverenitás kontra európai integráció dimenziójában.

Ha mindezt a migrációs politikára vetítjük, egyrészt valóban domináns lehet, hogy mely ország milyen nézőpontokat valló személye kerül egy-egy uniós intézmény vagy annak egy részének élére. Ugyanakkor ez leginkább a nagyobb vonalakban meghatározott politikai irány meghatározásában bírhat jelentőséggel, ugyanakkor az egyes konkrét uniós jogi aktusok kidolgozásának szintje már kellően távol áll a vezető személyétől ahhoz, hogy a jogalkotás eredményét számos más tényező is befolyásolja.

Kétségtelen, hogy a Tanács és az Európai Parlament együttdöntését feltételező rendes jogalkotási eljárás kiterjesztése a legális migráció területére újra rendezte az erőviszonyokat. A Tanácsban helyet foglaló tagállamok ugyanis korábban hozzászórtak ahhoz, hogy bár egyhangúlag, de maguk dönthettek az általuk átültetendő és alkalmazandó szabályrendszer tartalmáról. a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után azonban már az Európai Parlament is társjogalkotó szerephez jutott, a Tanácsban pedig minősített többséggel hoznak döntéseket e szabályozási területen is.

„Míg továbbra is várható, hogy a Tanács késlelteti a migrációs és menekültügyi agendát, nem fér kétség ahhoz, hogy a Lisszaboni Szerződés többletjogokkal ruházta fel az Európai Parlamentet. Mivel a Parlament és a Bizottság jó munkakapcsolatban van, a kettejük közös

---

<sup>73</sup> HIX – HOYLAND: i. m. 17. o. (ford. Tóttös Ágnes)

álláspontja a tanáccsal szemben jelentősen megerősödött.”<sup>74</sup> A Tanács tehát sok esetben feladni kényszerül konok álláspontját ahhoz, hogy az Európai Parlament, illetve az abban helyet foglaló politikai csoportok igényeinek is eleget tegyen. Ez a jogalkotási dinamika sokkal közelebb áll már a fentiekben vázolt szupranacionális megközelítés megvalósulásához, hiszen gyakran az egyes jogalkotási szereplők eredeti elképzelésétől igen messze álló kompromisszumos csomagok látnak napvilágot a politikai alkufolyamatok eredményeként.

---

<sup>74</sup> ESPINOZA, Sabina Anne – MORAES, Claude: The Law and politics of migration and asylum: The Lisbon Treaty and the EU, In: ASHIAGBOR, Diamond et al (edit.): The European Union After the Treaty of Lisbon, Cambridge University Press, USA 2012., 184. o.

### **III. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKA SZABÁLYOZÁSI IRÁNYVONALA A MÁSODLAGOS UNIÓS JOGBAN KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MUNKAVÁLLALÁS CÉLÚ MIGRÁCIÓRA**

#### **1. Az irányelvek szerepe**

Bármit is rögzítsenek a magas szintű politikai dokumentumok, amíg azok nem öltenek testet egy-egy jogalkotási aktusban, illetve intézkedésben, addig csak üres szavaknak, uniós naivitásoknak minősülnek. Minderre tekintettel szükséges tehát megvizsgálni, hogy a másodlagos jogalkotás szintjén milyen konkrét jogi aktusok, illetve jogalkotási kezdeményezések voltak napirenden.

A három hónapon túli migrációt szabályozó jogi aktusok jellemzői, hogy azok irányelvekben öltenek testet eltérően a három hónap alatti schengeni határrendészeti, illetve vízumszabályozástól. A három hónap alatti szabályozás esetében ugyanis az Unió teljesen egységes szabályrendszert kell, hogy alkalmazzon ahhoz, hogy egységes, a teljes schengeni térségre érvényes schengeni vízumok kerülhessenek kiadásra. A három hónapon túli tartózkodás esetében azonban ilyen egységesítésről nem beszélünk, hiszen az egyes tagállamok által kiadott tartózkodási engedélyek csupán a vízumok által is biztosított időtartamban – 180 napon belül 90 napig – biztosítanak a kiadó államtól eltérő tagállam területén tartózkodási jogosultságot, a tartózkodási engedély teljes érvényességi ideje alatt azonban csupán a kiadó tagállam területén van tartózkodási joga az engedély birtokosának.

Ennek megfelelően a szabályok egységesítése helyett azok közelítését valósítják meg az uniós irányelvek, melyek átültetésénél a tagállamok figyelembe vehetik idegenrendészeti szabályozásukat, intézményrendszerüket, ezáltal rugalmasságot biztosítva az uniós szinten harmonizált szabályok alkalmazása tekintetében. Mindez azonban eltérő tagállami részletszabályokhoz, illetve a tagállamok gyakorlatok tekintetében eltérő jogalkalmazáshoz is vezethet.

A legális migrációt szabályozó irányelvek bemutatása során igyekszem azok rendelkezéseit kritikai élel ismertetni, ezzel is érzékeltetve a jogalkotási folyamatnak csak a végeredményével szembesülők számára a jogalkotás dinamikáját, illetve kihívásait. Ugyanakkor nem tartom szükségesnek az irányelvek teljes részleteiben történő bemutatását,

ehelyett azon szabályozási elemekre fókuszálók, amelyek relevánsak lehetnek a következő fejezetben tárgyalandó szabályozási trendek tárgyalásához. Ennek megfelelően az egyes irányelvek bemutatási módja, a vizsgálat szerkezete eltérő lehet. Tekintettel továbbá az értekezés középpontjában álló munkavállalói migránsokra, elemzésem fokozottabb figyelmet szentel az utóbbi években született irányelvek és tervezetek egyes rendelkezéseinek bemutatására.

## **2. Az első próbálkozások**

A Tamperei Program fényében megpróbálta a Bizottság megragadni a legtipikusabb bevándorlási célokat, illetve az ilyen célokkal érkezők egyes csoportjait lefedni. a következőkben e próbálkozások eredményei olvashatóak.

### *2.1. A kudarcba fulladt horizontális irányelvtervezet*

A közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait lefektető 1999. októberi tamperei európai tanácsi következtetéseknek megfelelően az Európai Bizottság 2001-ben kísérletet tett arra, hogy a munkavállalás, illetve az önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó, közösségi szinten harmonizált szabályok szülessenek.

A Bizottság 2000-ben közzétett közleményének<sup>75</sup> 3.4.2 alfejezete arról tájékoztat, hogy a Bizottság már ekkor megkezdte a harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételeinek összehasonlító elemzését annak érdekében, hogy átfogó képet kapjon a tagállamok szabályozásáról és gyakorlatáról. A közlemény szerint mindezek alapján a Bizottság rugalmas rendelkezések megalkotására törekszik, amelyek inkább elősegítik, mint akadályozzák a gazdasági migránsok befogadását.

A Bizottság 2001-es irányelvtervezete<sup>76</sup> horizontális megközelítést alkalmazott a gazdasági migránsok vonatkozásában, és valamennyi harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan meg kívánta határozni a munkavégzés, illetve az önálló vállalkozói tevékenység folytatása

---

<sup>75</sup> COM(2000) 757 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy

<sup>76</sup> COM (2001) 386 final, Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities

céljából történő beutazás és tartózkodás feltételeit, valamint az e személyi kört megillető jogokat.

A javaslat átfogó jellegét támasztja alá az is, hogy annak preambuluma nyolc konkrét célt is megjelöl, amelyek mindegyikét e szabályozással kívánja a Bizottság megvalósítani: 1. közös definíciók, feltételek és eljárások lefektetése; 2. közös feltételek meghatározása a munkavállalás és önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából érkezők számára; 3. eljárásjogi biztosítékok és transzparencia követelmények lefektetése; 4. összevont engedély kiadásához vezető összevont kérelmezési eljárás lefektetése; 5. jogok biztosítása; 6. rugalmas keretek biztosítása a változó körülményekre való gyors reagálás érdekében; 7. a WTO GATS egyezmények alapján tett kötelezettségvállalásoknak való megfelelés; 8. a tagállamoknak a befogadottak számának meghatározásához való jog elismerése.<sup>77</sup>

Visszatekintve ezekre a célokra határozottan kijelenthető, hogy túl sok mindent akart volna egyetlen jogi aktussal elérni a Bizottság, hiszen néhány felsorolt cél csupán a közelmúltban vált valósággá, vagy még jelenleg is kialakítás alatt van. Különösen nagy lépésnek tekinthető mindez ahhoz képest, hogy a tagállamok csupán az ezt megelőző években adta át a szabályozás jogát az Európai Uniónak, és máris arra kérné őket a Bizottság, hogy egyszerre hajtsanak végre olyan mértékű anyagi jogi és eljárásjogi reformot, mint amelyet az irányelvtervezet felvázolt.

Bármennyire is nemes volt a Bizottság szándéka tehát, hogy uniós szinten harmonizált, világos szabályrendszert fektessen le a harmadik országbeli migránsok igen széles körére vonatkozóan, azaz horizontális megközelítést alkalmazzon a munkavállalói és önfoglalkoztatói csoportok teljes körére, az irányelv tárgyalása sok problémát felszínre hozott. A tagállamok ellenállása miatt a Bizottság végül 2006-ban hivatalosan is visszavonta a tervezetet.<sup>78</sup> Az EP szerint az uralkodó politikai légkörre tekintettel, különösen 2001. szeptember 11. miatt a Bizottság célszerűbbnek találta, hogy egy lépést visszakozva módosítsa a stratégiáját.<sup>79</sup>

---

Ibid. (3) preambulumbekzdés

<sup>78</sup> A tervezetet a Bizottság 2006. március 17-én vonta vissza (HL 2006/C 64/03).

<sup>79</sup> 2006/2251(INI), Jelentés a legális migrációra vonatkozó politikai tervről, EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, 2007. szeptember 17.

„A 2001. szeptember 11-i merényletek felborították a világszintű és az európai menetrendet, nem kímélték a „pozitív” bevándorlást sem, amely emiatt megtorpant. Ezért az azt követő Európai Tanácsok során – Sevillától (2002. június) Hágáig (2004. november) – szinte kizárólag csak az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem kérdése szerepelt napirenden. Jóllehet néhány, az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez fontos törvényi eszközt kialakítottak, e téren sem sikerült koherens közös politikát megfogalmazni. 2006-ig kellett várni arra, hogy az Európai Parlament által gyakorolt folyamatos nyomásnak köszönhetően a legális bevándorlás témája újból terítékre kerüljön (különösen a 2006. novemberben Lahtiban tartott informális találkozón és az azt követő, 2006. decemberi brüsszeli Európai Tanácson). A tamperei csúcs óta első alkalommal jelent meg újra a napirenden az Európai Uniónak a harmadik országokkal és a tranzitországokkal a legális csatornák megnyitása érdekében folytatott együttműködése. Decemberben a brüsszeli Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy adjon ki egy erre vonatkozó közleményt.”<sup>80</sup>

Számos irányelvtervezet azonban, amelyet az Európai Bizottság a Tamperei Program megvalósításaként kezdeményezett, ekkor látott napvilágot és került elfogadásra, akkor még kizárólag a Tanácsban helyet foglaló tagállamok egyhangú döntése eredményeképp.

## *2.2. A családtagokra vonatkozó szabályozás*

A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvnek<sup>81</sup> (a továbbiakban: Családegyesítési Irányelv) megalkotását az ösztönözte, hogy az Európai Tanács Tamperében megállapította, hogy az Európai Uniónak biztosítani kell a harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraival szembeni tisztességes elbánást, és hogy erőteljesebb integrációs politikát kell alkalmazni.<sup>82</sup> A családegyesítés pedig a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze, hiszen segít kialakítani a harmadik országok állampolgárainak a tagállamba való beilleszkedését megkönnyítő társadalmi-kulturális stabilitást. Ennek megfelelően a Családegyesítési Irányelv megalkotásának indoka elsődlegesen az a tény volt, hogy a család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében, a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni.

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3., 12—18. o.)

<sup>82</sup> Ezt a szándékot már a COM(2000) 757 végleges bizottsági közlemény is megerősítette.



A Családegysítési Irányelv talán legnagyobb eredménye, hogy meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgáster nélkül előírja a családegysítő bizonyos családtagjai családegysítésének engedélyezését, azaz befogadási kötelezettséget teremt, hiszen az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jogok felelnek meg.<sup>83</sup> Ugyanakkor az irányelv elfogadásához a Bizottság két javaslatot is előterjesztett,<sup>84</sup> mivel az első javaslatát követően mind az Európai Parlament, mind a Tanács több módosítást is javasolt. A végső bizottsági javaslatban így már az irányelv céljaként nem a harmadik országbeli állampolgárok családegysítési jogának létrehozása, hanem a családegysítési jog gyakorlásának feltételei szerepelnek.<sup>85</sup>

Az elfogadott irányelv nemcsak szűkre szabja a családtag fogalmát,<sup>86</sup> de számos tekintetben rögzít olyan rendelkezéseket is, amelyekkel a tagállamok korlátozhatják a családegysítés tényleges gyakorlását. E rendelkezések különösen a következők: amennyiben a gyermek a 12. életévét betöltötte, és családja többi tagjától függetlenül érkezik, a tagállam – a beutazásnak és tartózkodásnak az ezen irányelv szerinti engedélyezése előtt – ellenőrizheti, hogy a gyermek megfelel-e az ezen irányelv végrehajtásának időpontjában hatályos jogszabályokban előírt beilleszkedési feltételnek;<sup>87</sup> a jobb beilleszkedés biztosítása és a kényszerházasságok megelőzése érdekében, a tagállamok a családegysítő és házastársa számára minimális életkor, de legfeljebb a 21. életév betöltését írhatják elő a házastársnak a családegysítővel

---

<sup>83</sup> C-540/03. sz. az Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügy [EBHT 2006 I-05769 o.] 60. pontja is megerősítette ezt.

<sup>84</sup> COM (1999) 638 final, OJ C 116, és COM (2000) 624 final OJ C 62,

<sup>85</sup> WIESBROCK, Anja: *Legal Migration to the European Union*, Martinus Hijhoff Publishers, Boston 2010., 254. o.

<sup>86</sup> A Családegysítési Irányelv 4. cikk (1) bekezdése szerint családtag

a) a családegysítő házastársa;

b) a családegysítő és házastársa kiskorú gyermekei, beleértve azokat a gyermekeket is, akiket vagy az érintett tagállam illetékes hatóságai által hozott határozattal, vagy az illető tagállam nemzetközi kötelezettségei miatt automatikusan végrehajtható határozattal, vagy olyan határozattal összhangban fogadtak örökbe, amelyet a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban el kell ismerni;

c) a családegysítő kiskorú gyermekei, beleértve örökbe fogadott gyermekeit is, ha a családegysítő szülői felügyeleti joggal rendelkezik, és a kiskorú gyermekek az ő eltartottjai. A tagállamok engedélyezhetik az olyan gyermekekkel kapcsolatos családegysítést, akik felett a szülői felügyeleti jogot megosztották, feltéve hogy ebbe a szülői felügyeleti jogot gyakorló másik fél beleegyezett;

d) a házastárs kiskorú gyermekei, beleértve örökbe fogadott gyermekeit is, ha a házastárs szülői felügyeleti joggal rendelkezik, és a kiskorú gyermekek az ő eltartottjai. A tagállamok engedélyezhetik az olyan gyermekekkel kapcsolatos családegysítést, akik felett a szülői felügyeleti jogot megosztották, feltéve hogy ebbe a szülői felügyeleti jogot gyakorló másik fél beleegyezett.

Továbbá a tagállamok dönthetik el, hogy az élettársakat a családegysítés tekintetében a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e.

<sup>87</sup> Családegysítési Irányelv 4. cikk (1) bekezdés utolsó mondat.

való egyesülése előtt,<sup>88</sup> a tagállamok előírhatják azt is, hogy – az ezen irányelv végrehajtásának időpontjában hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – a kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét a 15. életévük betöltése előtt nyújtsák be;<sup>89</sup> végül a tagállamok előírhatják a családegyesítő számára, hogy egy – két évet nem meghaladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt családtagjai egyesülnének vele, ha pedig a tagállam – ezen irányelv elfogadásának időpontjában hatályos – jogszabályai figyelembe veszik a tagállam befogadó képességét, a tagállam legfeljebb hároméves várakozási időtartamot írhat elő a családegyesítésre irányuló kérelem benyújtása és a tartózkodási engedélynek a családtagok számára történő megadása között.<sup>90</sup>

Az irányelv által rögzített családegyesítési jog e szűkre szabási lehetőségei az Európai Parlament számára felvetették annak gondolatát, hogy e rendelkezések nem tartják tiszteletben az alapvető jogokat, különösen a családi élethez való jogot és a hátrányos megkülönböztetéstől való mentességhez való jogot, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.<sup>91</sup> E kérdés vizsgálata érdekében a Parlament a Bírósághoz fordult.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Családegyesítési Irányelv 4. cikk (5) bekezdés

<sup>89</sup> Családegyesítési Irányelv 4. cikk (6) bekezdés

<sup>90</sup> Családegyesítési Irányelv 8. cikk

<sup>91</sup> A Parlament először is az EJEE 8. cikkében szereplő, a családi élet tiszteletben tartásához való jogra hivatkozik, amelyet a Bíróság úgy értelmez, hogy az a családegyesítési jogra is kiterjed (a Carpenter-ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-6279. o.] 42. pontja és a C-109/01. sz. Akrich-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-9607. o.] 59. pontja). Ugyanezt az elvet átveszi az Alapjogi Charta 7. cikke, amellyel kapcsolatban a Parlament hangsúlyozza, hogy az a fennálló alapvető jogok listáját állítja össze, ezért – bár nincs jogilag kötelező ereje – az EJEE rendelkezéseinek értelmezéséhez hasznos útmutatóként szolgálhat. A Parlament idézi továbbá az Alapjogi Charta 24. – gyermekjogokkal foglalkozó – cikkét, amelynek (2) bekezdése előírja, hogy „[a] hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenekelőtt álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie”, (3) bekezdése pedig, hogy „[m]inden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve, ha ez az érdekeivel ellentétes”.

A Parlament másodsorban az érintett személyek korán alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére hivatkozik, amelyet véleménye szerint figyelembe vesz az EJEE 14. cikke, az Alapjogi Charta 21. cikkének (1) bekezdésében pedig kifejezetten említésre kerül.

A Parlament idézi továbbá az Egyesült Nemzetek égisze alatt aláírt nemzetközi egyezmények különböző rendelkezéseit: az 1966. december 19-én elfogadott és 1976. március 23-án hatályba lépett, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 24. cikkét, az 1990. december 18-án elfogadott és 2003. július 1-jén hatályba lépett, a migráns munkavállaló és családtagjai jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményt, valamint a Gyermekek Jogairól Szóló Nyilatkozatot, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése hirdetett ki 1959. november 20-án (1386. (XIV) számú határozat). A Parlament emlékeztet ezenkívül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagállamokhoz intézett, az összefüggő és átfogó

Mindezekkel kapcsolatban a Bíróság meglátta a jogalkotó, azaz a Tanácsban helyet foglaló tagállamoknak azon körülményeit, amik az első, legális migrációt érintő irányelv megalkotásakor körülvette őket: „a különböző helyzetek egymás melletti létezése aszerint, hogy a tagállamok élnek-e a két- vagy hároméves várakozási idő előírásának lehetőségével, vagy sem, ha az irányelv kibocsátásakor létező jogszabályaik figyelembe veszik a tagállam befogadóképességét, csupán az addig a kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozó területen történő jogszabályközelítés nehézségének kifejeződése.”<sup>93</sup> E nehézségeket az akkori Németországi Szövetségi Köztársaság is hangsúlyozza azzal, hogy a bírósági eljárás során kifejtette, hogy számára mennyire fontos az önállóan érkező, 12 éven felüli gyermekekre vonatkozó többletkövetelmény alkalmazásának lehetősége, amely véleménye szerint az irányelv – egyhangú szavazást feltételező – elfogadását lehetővé tevő kompromisszum egyik központi elemét foglalja magában.<sup>94</sup>

Az Európai Parlament által hivatkozott és a Bíróság által is megvizsgált egyes nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve alkotmányos rendelkezések bár „kidomborítják a családi életnek a gyermek szempontjából való fontosságát, és az államoknak a gyermek érdekeinek figyelembevételét ajánlják, de a családtagok részére nem alapítanak alanyi jogot a valamely állam területére való beutazásuk engedélyezésére, és nem értelmezhetők oly módon, hogy az államokat megfosztják a családegyesítési kérelmek mérlegelésének bizonyos lehetőségétől.”<sup>95</sup> A Bíróság vizsgálódásainak eredményeképpen „az sem bizonyosodott be, hogy a közösségi jogalkotó nem szentelt elegendő figyelmet a gyermek érdekeinek,”<sup>96</sup> illetve az sem „bizonyosodott be, hogy a közösségi jogalkotó túllépte az alapvető jogok által kijelölt korlátokat azzal, hogy lehetővé tette azoknak a tagállamoknak, amelyek sajátos jogszabályokkal rendelkeztek, vagy ilyeneket kívántak alkotni, hogy a családegyesítéshez való jog bizonyos szempontjait módosítsák.”<sup>97</sup>

---

családpolitikáról szóló, 1994. november 22-i R (94) 14. sz. ajánlására, valamint ugyanezen Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, a menekültek és nemzetközi védelmet igénylő más személyek családegyesítéséről szóló, 1999. december 15-i R (99) 23. sz. ajánlására. A Parlament hivatkozik végül az Európai Unió több tagállamának alkotmányára.

<sup>92</sup> C-540/03. sz. Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügy [EBHT 2006., I-05769. o.]

<sup>93</sup> Ibid. 102. pont

<sup>94</sup> Ibid. 25. pont

<sup>95</sup> Ibid. 59. pont

<sup>96</sup> Ibid. 73. pont

<sup>97</sup> Ibid. 102. pont

A Családegyesítési Irányelv a családtagok – a 14. cikk (3) bekezdésében foglalt kivételekkel<sup>98</sup> – egyenlő bánásmódját a családegyesítő személyhez viszonyítva határozza meg a 14. cikk (1) bekezdésében. Eszerint a családegyesítő családtagjai, ugyanolyan módon, mint a családegyesítő, a következőkre jogosultak: a) oktatásra való jogosultság; b) munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság; c) pályaválasztási tanácsadásra, alap- és továbbképzésre és átképzésre való jogosultság. Az (1) bekezdésben rögzített b) pont szerinti munkavállalási vagy önálló vállalkozói tevékenység gyakorlásának feltételeit azonban valójában a tagállamok nemzeti joguknak megfelelően határozhatják meg a (2) bekezdés értelmében. Ezek a feltételek egy legfeljebb 12 hónapos határidőt tűznek ki, amely alatt a tagállamok vizsgálhatják munkaerőpiacuk helyzetét, mielőtt a családtagok számára munkavállalói jogviszony létesítését vagy önálló vállalkozói tevékenység folytatását engedélyezik. Ennek eredményeképp általánosságban az irányelv átültetése „azt eredményezte, hogy a nemzeti jogszabályokban a beutazott családtagok részére könnyebb munkaerőpiaci hozzáférést biztosítanak.”<sup>99</sup>

Az irányelv szerint tehát „a családtag számára az egyenlő bánásmód viszonylagos formáját kell biztosítani: ha a családegyesítő nem rendelkezik a munkavállalásra való jogosultsággal, akkor – az irányelv értelmében – a családtag sem.” Olyan feltételekkel kell tehát a munkaerőpiacra jutást biztosítani a családtagok számára, mint a családegyesítő személy számára. Csakhogy az a sajátosan furcsa helyzet állt ekkor elő, hogy a családegyesítő harmadik országbeli állampolgár tagállami munkaerőpiacra jutásának feltételei nem kerültek uniós szinten harmonizálásra, tehát nem uniós szinten harmonizált szabályokhoz kell igazítani a családtagok munkaerőpiacra jutásának feltételeit. Vagyis a családtagok munkavállalására vonatkozó harmonizációnak a legfontosabb jellegzetessége – a 12 hónapos időtartam maximálisan történő meghatározásától eltekintve – a viszonylagosság, és nem az uniós szinten egyértelműen lefektetett feltételek alkalmazása.

A Családegyesítési Irányelv, azaz a legális migrációs politika területén megalkotott első irányelv jelentését<sup>100</sup> az Európai Bizottság 2008. október 8-án készítette el. A jelentés

---

<sup>98</sup> Családegyesítési Irányelv 14. cikk (3) bekezdés: „A tagállamok korlátozhatják a 4. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó elsőfokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a felnőtt, nem házasságban született gyermekek munkaviszonyra vagy önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultságát.”

<sup>99</sup> COM/2008/0610 végleges, A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a családegyesítési jogról Szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról, 4.5.2 pontja

<sup>100</sup> COM(200) 610 végleges, A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról

pozitívumként emeli ki, hogy ez az első uniós szintű jogalkotási aktus a legális migrációról és ennek eredményeként jó néhány tagállam első alkalommal határozott meg nemzeti jogszabályában részletes szabályokat a családegyesítési jogra vonatkozóan. Az irányelv tehát újdonságot hozott a tekintetben, hogy bár a minimum harmonizáció eszközével, mégis uniós szinten harmonizált szabályrendszert teremtett a családegyesítés céljából az Unióba érkező harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan.

A jelentés rávilágított ugyanakkor arra is, hogy az irányelv továbbra is csak korlátozott módon befolyásolja a családegyesítésre vonatkozó nemzeti rendelkezéseket, hiszen jelentős mérlegelési lehetőséget biztosít a tagállamok számára, sőt néhány tagállamban még az addig elért jogvédelmi eredményeket is csökkentették, hiszen az irányelv általi megengedhetőségre hivatkozva a tagállamok akár a korábbiaknál szigorúbb szabályokat is bevezethetnek nemzeti szabályrendszerükben. Kiemeli e tekintetben a néhány tagállamban különösen restriktív nemzeti szabályozást a családegyesítést megelőzően rögzített kötelező várakozási időtartam, a beutazást megelőző integrációs követelmények, a családegyesítő házastárs minimális életkorának, vagy a minimális jövedelmi követelmények meghatározásának módját illetően.

„Néhány tagállam (AT, NL, MT, DE) a családtagok munkavállalási jogosultságát pontosan az irányelvben előírtakra korlátozta, ami – a családegyesítő jogállásától függően – három különböző helyzetet eredményezett: egyáltalán nincs jogosultság, csak munkavállalási engedély mellett van jogosultság (munkaerőpiaci vizsgálattal vagy anélkül) vagy szabad munkaerőpiaci hozzáférés. Mások (EE, FI, FR, LT, LU) egyáltalán nem korlátozzák a munkaerőpiaci hozzáférést. A legtöbb tagállam munkavállalási engedélyt ír elő, ami bizonyos korlátozott számú esetben akadályozza az irányelvet (pl. ha a családegyesítőnek nincs ilyenre szüksége).”<sup>101</sup> A munkaerőpiacra jutás feltételeinek meghatározásában tehát továbbra is az egyes tagállamok saját politikája érvényesül.

Az Európai Bizottság már 2008-ban készült jelentésében rögzíti, hogy a családegyesítési szakpolitika továbbfejlesztése érdekében zöld könyv által kezdeményezett konzultációra lesz szükség a jövőben. A Zöld Könyv<sup>102</sup> kibocsátásának ideje 2011. 11. 15-én érkezett el, ebben a Bizottság nyilvános vita kezdeményezését tartotta szükségesnek a családegyesítéssel kapcsolatban, kiemelve az irányelvben tárgyalt bizonyos kérdéseket. A Bizottság kérdéseit a

---

<sup>101</sup> COM(200) 610 végleges

<sup>102</sup> COM(2011) 735 végleges, Zöld Könyv az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról (2003/86/EK irányelv)

következő tárgykörök mentén tette fel: az irányelv alkalmazási köre (ki lehet családegyesítő), a családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó követelmények (integrációs követelmények, kötelező várakozási idő), a tartózkodási engedéllyel kapcsolatos kérdések, menedékjoggal kapcsolatos kérdések (a menekültek mellett az oltalmazottak is az irányelv hatálya alá tartoznak-e), csalással, visszaéléssel kapcsolatos kérdések, végül eljárási kérdések.

A Bizottság a nyilvános konzultáció során bármely érintettől – tagállamok, nemzetközi és nemzeti szervezetek, magánszemélyek – várta az észrevételeket, válaszait a felvetett kérdésekre, melyeket a konzultáció honlapján<sup>103</sup> nyilvánosságra is hozott. A konzultáció eredményeként készített összefoglaló jelentést<sup>104</sup> az Európai Bizottság a 2012. május 31-június 1-jén megrendezett Európai Integrációs Fórum<sup>105</sup> keretében ismertette, illetve tartott a Zöld Könyv kérdései mentén négy panelban vitát az érintett szereplők bevonásával. Az összefoglaló jelentés szerint összesen 120 észrevétel érkezett a konzultáció során. A tagállamok többsége nem javasolta az irányelv megnyitását különböző okok miatt: nem tapasztaltak jelentősebb problémákat az irányelv végrehajtása során, a jelenlegi szabályozás megfelelő egyensúlyt teremt a harmonizáció és a flexibilitás között, és a módosítás limitálhatja a tagállami hatáskört, vagy hogy a módosítás kevésbé liberális rendelkezéseket eredményezne. Kizárólag Hollandia érvelt hangsúlyosan az irányelv módosításra történő újrainyitása mellett annak érdekében, hogy az egyéni és a közérdekeket jobban kiegyensúlyozhassák a módosított szabályok. Hollandia tehát karakán módon további megszorításokat szeretne elérni a családegyesítés területén.

Az álláspontjukat a konzultáció során kifejtő szervezetek is tudatában vannak e politikai környezettel, mely az utóbbi években felerősödő módon törekszik a bevándorlási feltételek szigorítására, és a visszaélések minél határozottabb visszaszorítására. Ennek eredményeképp bár e civil szervezetek mindegyike a családegyesítést támogató észrevételt tett, ugyanakkor többségük óva intett az irányelv megnyitásától, hiszen a Bizottság Zöld Könyvben felvetett eredeti szándéka, azaz a családegyesítési jogot határozottabban érvényre juttató szabályozás helyett épp az ellenkező eredménnyel zárulhat egy esetleges módosítás. Jelen politikai környezetben tehát ésszerűbbnek tűnik féltőn megőrizni a 2003-ban elért eredményeket még

---

<sup>103</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm) (2012. május 31.)

<sup>104</sup> <http://integrationforum-registration.net/files/Summary-of-stakeholder-responses-to-the-Green-paper-on-the-right-to-family-reunification-of-third-country-nationals.pdf> (2012. május 31.)

<sup>105</sup> <http://integrationforum-registration.net/files/Background-paper-7th-Forum-family-reunification.pdf> (2012. május 31.)

akkor is, ha az azokkal szembeni kritikák változatlanul érvényesek. Ehelyett a tagállamok és a civil szervezetek egy része által is javasolt útmutató kiadása jelenthetne ideálisabb módszert a jogalkalmazás egységesítése területén. E gyakorlati kézikönyv kialakításának munkájához az Európai Bizottság a tagállamok képviselőiből alkotott szakértői munkacsoporttal egyeztetve látott hozzá, és jelenleg is kialakítás alatt van.

A Családegyesítési Irányelv már létrehozásakor sem csak eltartott családtagként tekintett az Unióba érkező harmadik országbeli állampolgárokkal együtt utazó családtagokra, hanem tudomásul veszi, hogy a második otthonukként választott országban e családtagok tanulmányokat folytathatnak, munkát vállalhatnak, illetve vállalkozhatnak, valamint továbbképezhetik magukat, hiszen mindezek hozzájárulnak a fogadó ország társadalmába történő beilleszkedésükhöz, sikeres integrációjukhoz. Mindezek ellenére a Zöld Könyv beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket tárgyaló 2.1 fejezete vagy bármely más fejezet sem tesz kifejezett említést a családtagok munkavállalási jogosultságának gyakorlati alkalmazásáról, illetve nem veti fel annak továbbfejlesztési kérdéseit.

Nem fogalmaz meg kritikát vagy javaslatot annak ellenére, hogy 2008-ban még igen egyértelmű kritikát fogalmazott meg a Bizottság jelentésében<sup>106</sup> a családtagok munkavállalási jogával kapcsolatban: „A (2) bekezdésben szereplő nem kötelező klauzula alapján a tagállamok korlátozhatják a munkaerőpiaci hozzáférést azzal, hogy azt az első 12 hónap hónapban munkaerőpiaci vizsgálattól teszik függővé. Ezt hét tagállam (AT, CY, DE, EL, HU, SI, SK) alkalmazza. Ezek közül háromban (DE, HU, SI) a kivétel alkalmazása meghaladja azt, amit az irányelv megenged, mivel a nemzeti jog lehetővé teszi a családtagok bizonyos kategóriáinak a foglalkoztatásból való teljes kizárását a beutazást követő első évben, míg az irányelv a kizárást csak munkaerőpiaci vizsgálat alapján engedi meg.”<sup>107</sup>

Egy 2012-ben végzett felmérés alapján született tanulmány<sup>108</sup> szerint a vizsgált tagállamokban<sup>109</sup> gazdasághoz kötődő indokokat hoztak fel annak érdekében, hogy szigorítsanak a családegyesítési politikán. Mindezek több, gazdasággal kapcsolatos célt szolgáltak: a nettó bevándorlás csökkentése (UK), a szociális ellátórendszerhez való

---

<sup>106</sup> COM/2008/0610 végleges, A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a családegyesítési jogról Szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról

<sup>107</sup> Ibid. 4.5.2 pont

<sup>108</sup> STRIK, Tineke - DE HART, Betty - NISSEN, Ellen: Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study, Brüsszel 2013.

<sup>109</sup> Ausztria, Németország, Hollandia, Írország, Egyesült Királyság, Portugália

bevándorlói hozzáférés megakadályozását (AT, DE, NL), vagy hogy csökkentsék az adófizetőkre nehezedő nyomást (UK). Azáltal, hogy gazdasághoz kötődő indokokat sorakoztattak fel a megszorító intézkedések megalapozására, a családegyesítőket és családtagjaikat a gazdaságra nehezedő súlyként és nem a nemzetgazdaság egyik eszközeként kezelték, és úgy tekintettek rájuk, mint alulképzett, nem dolgozó személyekre, akik nem képesek hozzájárulni a fogadó ország gazdaságához.<sup>110</sup>

Míg a befogadási feltételek – például integrációs követelmények vagy megélhetés biztosítása – tekintetében a tagállamoknak lehetőségük van bizonyos szigorítások bevezetésére, bár e tekintetben is megálljt parancsolt már több esetben<sup>111</sup> az Európai Unió Bírósága, addig a családtagok számára biztosítandó munkavállalási jog tekintetében a Családegyesítési Irányelv alapján létrehozott minimumharmonizációt egyes későbbi irányelvek bizonyos céllal érkező harmadik országbeli állampolgárok (pl. kék kártyával rendelkező magasan képzett munkavállalók) családtagjai esetében tovább cizellálják azzal, hogy a családtagok számára kedvezőbb munkaerőpiaci szabályozást vezetnek be annak érdekében, hogy a családegyesítő személy biztosabban merje meghozni az Unió területére történő bevándorlást választó döntését. E speciális eltéréseket rögzítő szabályokról essen szó az azokat lefektető irányelvek tárgyalásakor.

### *2.3. A tudásalapú migráció előmozdítása*

#### *2.3.1. A Tanulmányi Irányelv*

A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsera, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv<sup>112</sup> (a továbbiakban: Tanulmányi Irányelv) volt a harmadik jogalkotási aktus, amelyet az Amszterdami Szerződés és az Európai Tanács tamperei csúcstalálkozója során elfogadott következtetések után fogadtak el a legális bevándorlás területén. Az irányelv általános célja az, hogy Európa a tanulmányok világszintű kiválósági központjává váljon. E törekvés részeként az irányelv olyan közös jogi keretet kíván

---

<sup>110</sup> COM/2008/0610 végleges 51. o.

<sup>111</sup> Lásd C-578/08. sz. Chakroun-ügyben hozott ítélet [EBHT 2010., I-1839. o.] a megélhetés vonatkozásában vagy a standstill klauzulák török állampolgár esetében.

<sup>112</sup> A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsera, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről (HL L 375., 2004.12.23., 12-18. o.)



létrehozni, amely megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy tanulás céljából belépjenek az Unióba, valamint az EU területén tartózkodjanak. Egy összehangolt és világos jogi keret szemmel láthatóbbá, elérhetőbbé és vonzóbbá teszi az Uniót a harmadik országbeli diákok felsőfokú tanulmányai céljából. Sőt, a hallgatói mobilitás a globális gazdasági fejlődés tekintetében is igen hasznos, mivel ösztönzi az ismeretek és a gondolatok áramlását.

Az irányelv (7) preambulumbekkezdése rögzíti, hogy a migráció ezen irányelv alkalmazásában, amely meghatározása szerint átmeneti jellegű és nem függ a befogadó tagállam munkaerőpiacától, az érintett migránsok származási országuk és a befogadó ország számára a kölcsönös gyarapodás egy formáját jelenti, és elősegíti, hogy a különböző kultúrák közelebb kerüljenek egymáshoz.

A Tanulmányi Irányelv kötelező módon szabályozza a harmadik országok állampolgár hallgatóknak a tagállamok területén tanulmányok folytatása céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeit, ugyanakkor további három személyi kör – diákcseré keretében érkező középiskolás tanulók, javadalmazás nélküli gyakornokok és önkéntes szolgálatot végzők – tekintetében opcionálisan alkalmazható szabályokat rögzít. Ennek megfelelően az irányelv a négy személyi körre vonatkozó általános feltételeken túl az egyes személyi körökre vonatkozóan különös feltételeket is rögzít.

Wiesbrock megállapításai szerint a tanulók, fizetés nélküli gyakornokok és önkéntesek tekintetében a tagállami szabályozások nagymértékben eltérnek. Néhány tagállam, mint például Hollandia, önmagában több különböző gyakornoki csoportot is megkülönböztet nemzeti rendelkezéseiben, amely még kevésbé világossá teszi a szabályrendszert a kérelmezők számára. Németországban és Svédországban munkaerőpiaci tesztnek vannak alávetve a gyakornokok, Hollandiában pedig az egy vállalat által alkalmazható gyakornok számát korlátozzák. Ugyanakkor a Wiesbrock által vizsgált három ország egyike sem alkalmazta a vizsgálatkor az irányelv szabályait ezen opcionális személyi köröket illetően. Wiesbrock szerint ez nem meglepő, mivel „a tagállamok általában nem alkalmazzák a közösségi jogot, hacsak az nem abszolút szükséges. Következésképpen megkérdőjelezhető a tanulókra, fizetés nélküli gyakornokokra és önkéntesekre vonatkozó nem kötelező szabályok elfogadásának hozzáadott értéke. Továbbá az ilyen önkéntes szabályok léte jogi

bizonytalansághoz vezet, mivel nem azonnal világos, mely tagállamok döntöttek a szabályok vagy azok egy részének alkalmazása mellett.”<sup>113</sup><sup>114</sup>

A szabályozási koncepció tekintetében a felsőoktatásban résztvevő hallgatók személyi köre több szempontból is sajátos, nemcsak abban tér el az irányelv többi célcsoportjától, hogy a hallgatókra vonatkozó rendelkezéseket kötelezően át kell ültetni a nemzeti jogokba, hanem abban is, hogy egyrészt a hallgatók mobilitási jogát, másrészt pedig munkavállalási jogát is rögzíti az irányelv.

A Tanulmányi Irányelv 8. cikkében szabályozott mobilitási jog szerint „annak a harmadik országbeli állampolgárnak, akinek hallgatóként való beutazását már engedélyezték, és aki a már megkezdett tanulmányai egy részének más tagállamban történő folytatására, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítésére jelentkezik, ez utóbbi tagállam olyan határidőn belül engedélyezi a beutazást, amely nem akadályozza a kérdéses tanulmányok folytatását, ugyanakkor elegendő időt biztosít az illetékes hatóságoknak a kérelem elbírálására.” Az irányelv tehát kizárólag egyetlen eljárásjogi szempontból, a megfelelő határidő előírásával kívánja elősegíteni a tanulmányok második tagállambeli folytatását, hiszen a második tagállam is ellenőrzi egyrészt a hallgatókra vonatkozó általános és különös feltételek fennállását az adott kérelmező vonatkozásában,<sup>115</sup> másrészt a hallgatónak azt is igazolnia kell, hogy az általa a második tagállamban folytatni kívánt képzés valóban kiegészíti az eddig elvégzetteket;<sup>116</sup> és közösségi vagy kétoldalú csereprogramban vesz részt, illetőleg valamely tagállam a hallgatóként történő beutazását legalább kétéves időtartamra engedélyezte,<sup>117</sup> vagy a tanulmányi programja keretében a képzése egy részét kötelezően egy másik tagállamban lévő intézményben kell elvégeznie.<sup>118</sup> A diákok munkavállalási lehetőségének biztosítása az alábbi indokokra támaszkodik: „Annak érdekében, hogy a harmadik országbeli diákok számára lehetővé váljék tanulmányi költségeik

---

<sup>113</sup> WIESBROCK: i. m. 448. o. (ford. Töttös Ágnes)

<sup>114</sup> Wiesbrock e megállapítása a magyar átültetés vonatkozásában is relevanciával bír, hiszen a magyar szabályozás tekintetében sem egyértelmű, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény és végrehajtási rendelete alapján tanulmányok folytatása céljából kiadható tartózkodási engedély rendelkezései a hallgatók személyi kategóriája mellett mennyiben tekinthetők az irányelvi tanulók kategóriájára vonatkozó szabályok részleges átültetésének, vagy ehelyett inkább egy nemzeti jellegű szabályozásnak, hiszen a magyar szabályozás az irányelvi definíciót kiszélesítve, nem csupán a diákcsereben résztvevő középiskolásokra, hanem a középiskolások teljes körére vonatkozóan alkalmazza az irányelvben lefektetett befogadási feltételek sorát.

<sup>115</sup> Tanulmányi Irányelv 8. cikk (1) bekezdés a) pont

<sup>116</sup> Tanulmányi irányelv 8. cikk (1) bekezdés b) pont

<sup>117</sup> Tanulmányi Irányelv 8. cikk (1) bekezdés c) pont

<sup>118</sup> Tanulmányi Irányelv 8. cikk (2) bekezdés

egy részének fedezése, az ezen irányelvben meghatározott feltételek szerint lehetővé kell tenni számukra a munkaerőpiacra való bejutást. A diákok ezen irányelvben meghatározott feltételek szerinti, munkaerőpiacra való bejutásának általános szabálynak kell lennie; rendkívüli körülmények fennállása esetén azonban lehetőséget kell adni a tagállamoknak arra, hogy figyelemmel legyenek nemzeti munkaerő-piaci helyzetükre.”<sup>119</sup>

Az irányelv 17. cikk rögzíti a hallgatók jövedelemszerző tevékenységére vonatkozó konkrét rendelkezéseket:

(1) A hallgató a tanulmányi idején kívül, valamint a fogadó tagállamnak az adott tevékenységre alkalmazandó szabályaira és feltételeire is figyelemmel, jogosult arra, hogy munkát vállaljon, és jogosult lehet arra, hogy önálló vállalkozóként jövedelemszerző tevékenységet folytasson. A fogadó tagállamon belüli munkaerő-piaci helyzet figyelembe vehető. A tagállamok szükség esetén, nemzeti jogszabályaikkal összhangban, a hallgatónak és/vagy a munkáltatónak előzetes engedélyt adnak.

(2) Minden tagállam meghatározza, hogy hetente legfeljebb hány óra, illetve évente legfeljebb hány nap vagy hónap engedélyezett ilyen tevékenység folytatására, amely pedig nem lehet kevesebb, mint heti 10 óra, illetve az éves szinten ennek megfelelő nap vagy hónap.

(3) A tartózkodás első évében a fogadó tagállam korlátozhatja a jövedelemszerző tevékenység folytatásának lehetőségét.

(4) A tagállamok megkövetelhetik a hallgatótól, hogy az érintett tagállam által kijelölt hatóságnak előzetesen vagy más módon jelentse be azt, hogy jövedelemszerző tevékenységet folytat. Az előzetes vagy más módon történő bejelentés kötelezettsége a hallgató munkaadója számára is előírható.”

A tagállamoknak 2007. január 12-ig kellett átültetniük a tanulmányi irányelvet nemzeti jogukba, valamint erről tájékoztatniuk a Bizottságot. 2006 és 2010 között a Bizottság az irányelv végrehajtásával és értelmezésével kapcsolatos kérdések megvitatása céljából találkozót szervezett a tagállamokkal. 2007-ben a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke (korábbi 226. cikk) alapján kötelezettségsgzési eljárást indított 14

---

<sup>119</sup> Tanulmányi Irányelv (18) preambulumbekzdés

tagállammal szemben, mivel azok nem ültették át időben az irányelvet, vagy nem tájékoztatták megfelelően a Bizottságot. Azóta valamennyi tagállam fokozatosan elfogadta az átültető intézkedéseket, a Bizottság pedig lezárta a közlés elmulasztása miatt indított jogsértési eljárásokat.

A Stockholmi Program újonnan hangsúlyozta, hogy az uniós bevándorlási politika egyik alapvető célkitűzése, hogy vonzóvá tegye az EU-t a harmadik országbeli hallgatók számára. 2009-ben több mint 200 000 harmadik országbeli állampolgár érkezett az EU-ba ezen irányelv alkalmazásában. Az irányelv jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy az érintett migránsok, származási országuk és a befogadó tagállam kölcsönösen gazdagítsák egymást.

A tagállamok fokozott hangsúlyt fektetnek nemzeti oktatási és képzési rendszereik nemzetközi jellegének erősítésére, ami stratégiáikban és új eszközökre fordított beruházásaikban (például új mobilitási programok, harmadik országokkal folytatott politikai párbeszéd, valamint a felsőoktatási együttműködés új formái) is megnyilvánul. Továbbá, a tagállamok jobban koncentrálnak a promóciós és reklámtevékenységekre, ami azt tükrözi, hogy egyre tudatosabban kívánják felvenni a versenyt a nemzetközi oktatási piacon.

Az EU ezzel párhuzamosan külső tevékenységeket is folytat, amelyek középpontjában a harmadik országbeli állampolgárok – és különösen a diákok – mobilitásának promóciója, pénzügyi támogatása vagy az azzal kapcsolatos politikai párbeszéd áll. A nemzetközi dimenzió beépül az oktatás és képzés különböző vetületeibe és szakaszaiba, ami nemcsak maguk a migránsok számára kínál lehetőségeket, hanem az EU, az uniós polgárok és munkaerőpiacok számára is komoly előnyöket teremt. A migráció fontos szerepet játszik a globalizációban, és az EU-nak vonzóvá kell tennie magát azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik külföldön kívánnak tanulmányokat folytatni, képzési programon részt venni vagy önkéntes munkát vállalni.

A tudásáramlásra is ösztönzőleg hat, valamint a humán tőke és a foglalkoztatás területén a harmadik országokkal folytatott együttműködést is elősegíti, ha lehetővé tesszük a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy európai képzési programokon bővítsék készségeiket és szerezzenek ismereteket. Ez a küldő és befogadó országok számára egyaránt előnyös. Ezért különösen foglalkozni kell a harmadik országbeli hallgatók tanulmányaikat követő munkavállalásának kérdésével – anélkül, hogy beleavatkoznánk a tagállamok azon jogába,

hogy meghatározzák a migránsok számát –, mivel úgy tűnik, hogy ez a hallgatók számára döntő tényező a célország kiválasztásában, valamint a munkaképes korú népesség létszámának csökkenését mutató tendencia és a magas szinten képzett munkavállalók iránti általános igény összefüggésében közös érdekünket is szolgálja.

A jelentés azonban azt sugallja, hogy ezen uniós jogi aktus lehetőségei messze nincsenek kiaknázva. Különösen gyenge az – egyébként egyhangúlag elfogadott – irányelv által megvalósított jogharmonizáció szintje, mivel az irányelv csak kevés jogilag kötelező erejű rendelkezést tartalmaz és számos rendelkezése nem ír elő konkrét kötelezettséget a tagállamok számára.

### *2.3.2. A Kutatói Irányelv*

A harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Kutatói Irányelv) a negyedik jogalkotási eszköz volt a legális migráció területén azt követően, hogy az Amszterdami Szerződés bevezette az e területen történő jogalkotásra vonatkozó hatáskört. Az irányelv átfogó célja, hogy elhárítsa a harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező kutatók számára az EU-ba való belépés és tartózkodás előtt álló akadályokat, és hogy biztosítsa számukra az EU-n belüli mobilitáshoz való jogokat.

Az irányelv egy olyan mechanizmust vezetett be, ami a bevándorlás területén újdonságnak számított az akkor érvényben lévő uniós vívmányokhoz képest. A külön jóváhagyott kutatószervezetek fogadási megállapodásokat köthetnek a kutatókkal, amelyek alapján a kutatóknak a tartózkodási engedélyen felül már nincs szükségük munkavállalási engedély igénylésére. A fogadási megállapodások révén nagy hangsúly helyeződik a fogadó kutatószervezetekre, és nagy felelősség is hárul rájuk, mindezzel azonban egy könnyített eljárás válik lehetővé a kutatók fogadására. A tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban a kutatószervezettől írásbeli kötelezettségvállalást kérhetnek arra vonatkozóan, hogy azokban az esetekben, amikor a kutató túltartózkodik az érintett tagállam területén, a kutatószervezet – legkésőbb a fogadási megállapodás lejártá utáni hat hónapig – felel a kutató

tartózkodásával és visszatérésével kapcsolatban felmerült, állami forrásokból finanszírozott költségek megtérítéséért.<sup>120</sup>

E különleges eljárásrenddel, illetve a kutatószervezetek megnövekedett felelősségvállalásával kapcsolatban Wiesbrock több inkonzisztenciát is megállapított egyes nemzeti rendelkezések és az irányelv előírásai között.<sup>121</sup> Németország például egy biztonsági letét feltételévé teszi a kutatók kedvezményes fogadását, Hollandia pedig nem alkalmazza a pénzügyi kötelezettségvállalás időbeni limitálását. Egyes tagállamok tehát még az irányelvben rögzített biztosítékokon túli elemeket is igyekeznek beépíteni nemzeti szabályozásukba, amely azonban már ellentétes az irányelv szabályozási koncepciójával. Peers szerint e kötelezettségvállalás érvényesítéséhez adott esetben még az is szükségessé válna, hogy a kutatószervezet gondatlanságát vagy legalább valamilyen kapcsolatot bizonyítsanak a kutatószervezet magatartása és a kutató illegális tartózkodása között.<sup>122</sup>

A kutatók esetében is elismerte az uniós jogalkotó az Unión belüli mobilitási jog iránti igény fokozott fennállását. Ennek megfelelően a Kutatói Irányelv is rögzít mobilitási szabályokat,<sup>123</sup> amelyek szerint a kutató legfeljebb három hónapig terjedő időt tölt egy másik tagállamban, a kutatás az első tagállamban kötött fogadási megállapodás alapján végezhető, amennyiben viszont a kutató három hónapnál hosszabb időt tölt egy másik tagállamban, a tagállamok új fogadási megállapodást kérhetnek az érintett tagállamban folytatandó kutatás céljára. A három hónapot meg nem haladó mobilitás esetén a második tagállam csupán két feltételt vizsgálhat, egyrészt azt, hogy a kutatónak a másik tagállamban elegendő forrás áll a rendelkezésére, másrészt hogy a kutató a másik tagállamban nem jelent veszélyt a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségügyre. Ezzel szemben három hónapon túli mobilitás esetében már nemcsak az második tagállamban akkreditált kutatószervezettel fennálló fogadási megállapodás kérhető, hanem lényegében minden egyes beutazási és tartózkodási feltétel fennállását igazolni szükséges a második tagállam illetékes hatóságai felé.

Hiába is keresnénk ugyanakkor a mobilitás esetén kiadandó dokumentumokra vonatkozó rendelkezéseket, mivel ilyen szabályokról nem rendelkezik az irányelv. A fent ismertetett rendelkezések ugyanis kizárólag a mobilitás esetén igazolandó, vagy igazolás alól mentesített

---

<sup>120</sup> Kutatói Irányelv 5. cikk (3) bekezdés

<sup>121</sup> WIESBROCK: i. m. 472. o.

<sup>122</sup> PEERS, S.: „Key Legislative developments on migration, In: European Journal of Migration and Law 7, 2010, 115. o.

<sup>123</sup> Kutatói Irányelv 13. cikk

követelményeket jeleníti meg, ugyanakkor arról nem szól, hogy e feltételek igazolása új engedély kiadása iránti eljárás során történik-e, illetve a feltételek igazolásának eredményeképpen kiállításra kerül-e új idegenrendészeti okmány. Annyit rögzít csupán az irányelv, hogy amennyiben a vonatkozó jogszabályok a mobilitás megvalósítására vízumot vagy tartózkodási engedélyt írnak elő, a vízumot vagy tartózkodási engedélyt kellő időben, olyan időtartamon belül kell kiadni, hogy az a kutatás folytatását ne akadályozza, ugyanakkor elegendőnek kell bizonyulnia ahhoz, hogy az illetékes hatóságok a kérelmeket feldolgozzák.<sup>124</sup> Ezek alapján tehát az irányelv nem törekszik a mobilitás tekintetében az okmányok szempontból történő harmonizációra.

Mindezek alapján arra következtettek, hogy a három hónapot meg nem haladó mobilitás esetén a schengeni térségen belül az első tagállam által kutatás céljából kiállított tartózkodási engedély feljogosíthatja annak birtokosát a második tagállamban kutatás céljából történő tartózkodásra. Mindazonáltal továbbra is kérdéses, hogyan vizionálja az uniós jogalkotó azt a helyzetet, amikor a kutató több második tagállamban is végezne újabb fogadási megállapodás nélküli, három hónapot meg nem haladó kutatást, hiszen ezt a helyzetet nem zárja ki az irányelv. Ugyanakkor nem is biztosít útmutatást a jogalkalmazóknak erre az esetre, amikor a több rövidtávú kutatással meghaladná az első schengeni tagállamban kiállított tartózkodási engedély által más schengeni államokban összesen biztosított tartózkodási időtartamot, azaz a 180 napon belül 90 napot.

Nem rendelkezik az irányelv arról a helyzetről sem, amikor a schengeni határokon át valósulna meg a mobilitási jog gyakorlása, illetve arról sem, hogy a három hónapon túli kutatást a második tagállam vajon egy újabb tartózkodási engedély kiállításával biztosítja-e. A Kutatói Irányelv e tekintetben csupán egy apróbb eljárásjogi rendelkezést rögzít, amely szerint a mobilitási jog gyakorlásának szándéka esetén a tagállamok nem követelhetik meg, hogy a kutató a vízum- vagy tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtása érdekében elhagyja a területüket.<sup>125</sup> Wiesbrock mindennek ellenére kérdőjelezi meg például az irányelv holland, illetve svéd átültetésének helyességét, mivel azok nem tartalmazzak kifejezett rendelkezést a kutatók mobilitási jogával kapcsolatban.<sup>126</sup> A svéd jogalkotó szerint erre nincs is szükség a nemzeti szabályok sorában, hiszen a második tagállamba történő befogadás

---

<sup>124</sup> Kutatói Irányelv 13. cikk (4) bekezdés

<sup>125</sup> Kutatói Irányelv 13. cikk (5) bekezdés

<sup>126</sup> WIESBROCK: i. m. 473. o.

feltételei tulajdonképpen megegyeznek azon rendelkezésekkel, amikor az adott tagállam második tagállamként fogadja a kutatót.<sup>127</sup>

Megállapításaim alapján tehát az a tény, hogy az irányelv a mobilitási jog tekintetében az anyagi feltételek vonatkozásában a három hónapon túli mobilitás esetén nem tartalmaz könnyítést, eljárásjogi szempontból pedig szinte semmilyen útmutatást nem ad a tagállamoknak a kiállítandó engedélytípusok vonatkozásában, gyakran azt eredményezte az átültető nemzeti szabályozások tekintetében, hogy azok alig, vagy egyáltalán nem is rögzítenek speciális rendelkezéseket arra a helyzetre, amikor a kérelmet elbíráló tagállam már második tagállamként fogadja a kutatót az Európai Unióban.

A tagállamoknak a Kutatói Irányelvet 2007. október 12-ig kellett átültetniük (17. cikk), és erről tájékoztatniuk kellett a Bizottságot. 2007 és 2011 között a Bizottság találkozót tartott a tagállamokkal az irányelv végrehajtásával és értelmezésével kapcsolatos kérdések megvitatására. 2007-ben a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke (az EK-Szerződés korábbi 226. cikke) értelmében kötelezettségszegési eljárást indított 17 tagállam ellen azért, mert nem hajtották végre időben az irányelvet vagy azért, mert nem tájékoztatták a Bizottságot megfelelően az irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabályok elfogadásáról. Azóta fokozatosan valamennyi tagállam átültető intézkedéseket fogadott el, és a Bizottság lezárta a tájékoztatás elmaradása miatt indított jogsértési eljárásokat.

A jogi helyzet elemzése azt mutatja, hogy a tagállamok átültették az irányelv kulcsfontosságú elemeit, így a kutatószervezetek, a fogadási megállapodások vagy a kérelmezési eljárások jóváhagyását. Ugyanakkor egyértelműen tökéletesíteni kell a szabályozást az átültetés javítása, az irányelv lehetséges módosításai, valamint a világosabb útmutatás és tájékoztatás révén.

A megerősített, a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés megfelelő háttérrel biztosít az irányelv alkalmazásának megszilárdításához. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítéshez tartozó partnerségi keretek, különösen a mobilitási partnerségek, lehetőséget fognak kínálni arra, hogy kutatók érkezzenek a kulcsfontosságú partnerrégiókból, így például déli és keleti szomszédságunkból. Az irányelv javításának és előmozdításának fontosságát hangsúlyozza az irányelv értelmében fogadott

---

<sup>127</sup> Ibid.



kutatók alacsony száma (2010-ben 6 945 fő; sokan érkeztek Indiából, Kínából, az Egyesült Államokból, Oroszországból és Japánból). Ez éles ellentétben áll a leküzdendő kihívásokkal, hiszen további egy millió kutatóra van szükség ahhoz, hogy teljesíteni lehessen az Európa 2020 stratégia célkitűzését, miszerint a kutatás-fejlesztésbe történő beruházást a GDP 3 %-ára kell növelni. A Tanács kéri, hogy több tehetséges ember számára tegyék vonzóvá az Európai Kutatási Térséget, és közülük többen ösztönözzenek arra, hogy maradjon a Térségen belül.

#### *2.4. A Huzamos Tartózkodási Irányelv*

A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv<sup>128</sup> (a továbbiakban: Huzamos Tartózkodási Irányelv) abból a megfontolásból jött létre, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén. A 2000-ben született bizottsági közlemény<sup>129</sup> ugyanis szerint az uniós jogalkotásnak a tekintetben is rugalmasságot kell biztosítania, hogy egyrészt biztos státuszt teremtsen azoknak, akik vissza szeretnének térni származási országukba, másrészt viszont a huzamos tartózkodási státuszhoz is megfelelő ösvényt kell, hogy teremtsen.

E céloknak megfelelően a Huzamos Tartózkodási Irányelv révén a valamely tagállam területén öt éven át jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok az irányelvben lefektetett egyéb feltételeknek is megfelelően huzamos tartózkodási jogállást szerezhetnek, amelynek eredményeképp nemcsak számos területen élveznek a tagállami állampolgárokkal egyenlő bánásmódot, de egyedülálló módon mobilitási jogot is szereznek, ezáltal egy további tagállamban kedvező feltételek mellett szerezhetnek tartózkodási jogosultságot.

A 2011. május 11-i 2011/51/EU módosító irányelv<sup>130</sup> ezen irányelv hatályát a nemzetközi védelmet élvezőkre is kiterjesztette elismerve azt, hogy a huzamos tartózkodási jogállás egy meghatározott idő elteltével történő megszerzésének lehetősége egy tagállamban a

---

<sup>128</sup> A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44-53. o.)

<sup>129</sup> COM(2000) 757 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy

<sup>130</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról, HL L 132., 2011.5.19., 1-4. o.

nemzetközi védelmet élvező személyek teljes integrációjának is fontos eleme a fogadó tagállamban. A menekült vagy kiegészítő védelemben részesített személyek mindezek eredményeként úgy szerzik meg a huzamos tartózkodási jogállást, hogy nemzetközi védelmi státuszuk továbbra is fennmarad, azaz tulajdonképpen kettős jogállással rendelkeznek mindezek eredményeképp. Ez is mutatja, hogy van olyan jog, amely többletjogosultságot jelent a nemzetközi védelmi státuszhoz képest, ez pedig a huzamos tartózkodási jogállás részét képező Unión belüli mobilitás joga.

A Huzamos Tartózkodási Irányelv tehát elsőként hozott létre olyan engedélyt, amely a második tagállamban is meghatározott jogokat keletkeztet. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy a második tagállamban gazdasági tevékenység gyakorlása alkalmazotti vagy önálló vállalkozói minőségben, tanulmányok folytatása vagy szakképzés, illetve egyéb célból tartózkodhat.<sup>131</sup> Ugyanakkor az irányelv tiszteletben tartja a tagállamok hatáskörét a nemzeti munkaerőpiacukkal kapcsolatban. Ennek megfelelően alkalmazotti vagy önálló vállalkozói minőségben folytatott gazdasági tevékenység esetén a tagállamok megvizsgálhatják munkaerő-piaci helyzetüket<sup>132</sup> és alkalmazhatják nemzeti eljárásaikat a megüresedett állások betöltésére vagy az említett tevékenységek gyakorlására vonatkozó követelmények tekintetében.<sup>133</sup>

Az irányelv átültetéséről szóló jelentés<sup>134</sup> is kiemeli, hogy az irányelv egyik legfontosabb hozzáadott értéke, hogy megkönnyíti a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek EU-n belüli mozgását, ami hozzájárul a belső piac sikeres megvalósításához. A jelentés szerint azonban az átültetés elmarad ettől az ambiciózus célkitűzéstől. A jelentés feltárta továbbá, hogy jelentős eltérés van a huzamos tartózkodási engedélyre potenciálisan jogosultak, és az e jogállást ténylegesen megszerzők száma között.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> Huzamos Tartózkodási Irányelv 14. cikk (2) bekezdés

<sup>132</sup> Az irányelv kifejezetten is megengedi, hogy munkaerőpiac-politikai okokból a tagállamok előnyben részesíthetik az uniós polgárokat, a harmadik országok állampolgárait – amennyiben a közösségi jogszabályok ezt előírják –, valamint a harmadik országok azon állampolgárait, akik az érintett tagállamban jogszerűen tartózkodnak és ott munkanélküli-ellátást kapnak.

<sup>133</sup> Huzamos Tartózkodási Irányelv 14. cikk (3) bekezdés

<sup>134</sup> COM/2011/0585 végleges, A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv alkalmazásáról

<sup>135</sup> Az Európai Migrációs Hálózat Unión belüli mobilitásról szóló 2013-as tanulmánya további információkat tartalmaz e jog gyakorlati érvényesüléséről a huzamos tartózkodási joggal rendelkezők esetében is: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_august\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_august_2013.pdf) (2014. január 10.)

A Huzamos Tartózkodási Irányelv rendelkezéseinek tényleges érvényesülésének nemzeti szabályozásokban rejlő akadályokra mutatott rá a Hollandia ellen indított bírósági eljárás,<sup>136</sup> mivel Hollandiában a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást kérelmező állampolgárai vagy harmadik országok azon állampolgárai által lerótt összegek, akik azt követően nyújtanak be tartózkodás iránti kérelmet, hogy e jogállást egy másik tagállamban megszerezték, 7–27-szer magasabbak az uniós polgárok tekintetében tartózkodási okmány megszerzése iránti kérelem elbírálásáért előírt összegeknél. A Bizottság szerint e magas összegek akadályozzák a Huzamos Tartózkodási Irányelv által biztosított jogok gyakorlását, így veszélyeztetik az irányelv hatékony érvényesülését.

Az eset sajátossága, hogy a Bizottság keresete nem érinti a Huzamos Tartózkodási Irányelv egyetlen konkrét rendelkezésének megsértését sem, mivel a Bizottság csupán a (10) preambulumbekzdésre<sup>137</sup> alapozhatta keresetét, amely egyrészt az eljárásjogi rendelkezésekkel kapcsolatban fogalmaz meg általános szempontokat, másrészt nincsen jogilag kötelező ereje, és nem vezet be önálló kötelezettségeket. Ezen kívül a Bizottság az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésben előírt jóhiszemű együttműködés kötelezettségére is utalt, mivel úgy vélte, hogy a Hollandia által meghatározott aránytalanul magas illetékek akadályozhatják vagy visszatartathatják az irányelv feltételeinek eleget tevő harmadik országbeli állampolgárokat az irányelv által biztosított státusz megszerzésétől, és e huzamos tartózkodói jogállás biztosította jogok gyakorlásától.<sup>138</sup>

Ezzel az érveléssel az Európai Unió Bírósága is egyetértett és kimondta, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás iránti kérelem elbírálására irányadó eljárási szabályok rendszere nem szolgálhat a tartózkodáshoz való jog gyakorlása akadályozásának eszközéül, így a holland szabályozás veszélyezteti az ezen irányelv által elérni kívánt célt, és megfosztja az irányelvet hatékony érvényesülésétől.<sup>139</sup>

E jogeset tanulságul szolgálhat egyrészt a tekintetben, hogy akár az irányelv által kifejezetten nem szabályozott kérdéskörökre vonatkozó nemzeti rendelkezések is veszélyeztethetik az

---

<sup>136</sup> C-508/10. sz. Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügy [EBHT 2012.]

<sup>137</sup> „Meg kell állapítani a "huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás iránti kérelem elbírálására irányadó eljárási szabályok rendszerét. Ezen eljárásoknak eredményeseknek és kivitelezhetőeknek kell lenniük, figyelembe kell venniük a tagállamok közigazgatásának általános leterheltségét, valamint kellően átláthatónak és méltányosnak kell lenniük annak érdekében, hogy megfelelő jogbiztonságot kínáljanak az érintetteknek. Ezenkívül nem szolgálhatnak a tartózkodáshoz való jog gyakorlása akadályozásának eszközéül.”

<sup>138</sup> C-508/10. sz. Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügy, 46. pont

<sup>139</sup> Ibid, 73. pont

irányelv rendelkezéseinek érvényesülését, és mindez ellentétes lehet az uniós joggal, másrészt pedig rávilágít arra is, hogy nemcsak az anyagi jogi rendelkezések bírnak jelentőséggel, hiszen az adott engedély, illetve jogállás megszerzéséhez vezető eljárás szabályai is fontosak a kérelmező szempontjából.

### **3. A második próbálkozás**

#### *3.1. Az előkészítés fázisa*

2004 novemberében az Európai Tanács arra kérte az Európai Bizottságot, hogy 2005 végére készítsen egy politikai tervet a legális migrációra vonatkozóan, amely az akkor már előkészítés alatt álló konzultáción alapulna, amely a harmadik országbeli állampolgárok gazdasági bevándorlásának irányítására vonatkozó uniós megközelítést érintené. Annak érdekében tehát, hogy megkönnyítse egy újabb tervezet szövegének elfogadását, az Európai Bizottság „A gazdasági migráció kezelésének európai uniós megközelítéséről szóló Zöld Könyv”<sup>140</sup> keretében széleskörű konzultációt<sup>141</sup> kezdeményezett a tagállamokkal, más európai uniós intézményekkel, nemzetközi és civil szervezetekkel, valamint egyéb érdekelt felekkel arra vonatkozóan, hogy közösségi szinten milyen szabályozás lenne a legmegfelelőbb a harmadik országokból érkező gazdasági migránsok fogadásával kapcsolatban.

A Zöld Könyv által elindított konzultáció elsődleges célja az volt, hogy megtalálja a legalkalmasabb közösségi szabályozási formát a harmadik országbeli, gazdasági célú migránsok befogadására, és hogy mi lenne a hozzáadott értéke egy ilyen közösségi keretszabályozás létrehozásának. A Hágai Program is utalt a Zöld Könyvre, és az általa kezdeményezett konzultációra, amely alapját képezi majd egy legális migrációról szóló politikai tervnek, beleértve egy olyan befogadási eljárást, amely képes azonnal reagálni a munkaerőpiac migráns munkaerő iránti változó keresletére.

A Bizottság úgy vélte, hogy a 2001-ben előterjesztett horizontális irányelv bukását követő pár év eredménye fényében újra napirendre kell tűzni a harmadik országbeli állampolgárok gazdasági célú bevándorlásának kérdését. A Bizottság szerint ugyanis uniós szintű harmonizáció nélkül a migrációs áramlatok nagyobb eséllyel kerülnek meg a nemzeti

---

<sup>140</sup> COM (2004) 0811 végleges, Zöld Könyv a Gazdasági Migráció Kezelésének Európai Uniós Megközelítéséről

<sup>141</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting\\_0016\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting_0016_en.htm) (2013. 01. 05.)

szabályokat, így nagyobb eséllyel nő az irreguláris migránsok, illetve jogszerűtlenül munkavállalók száma az uniós szinten közös kritériumrendszer nélkül. További érv a harmonizáció mellett, hogy egy harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának engedélyezése a schengeni szabályok eredményeképp szükségszerűen hatással van a többi tagállamra is. E közösségi szabályok további hangsúlyos célja, hogy Unió-szerte csökkentse az adminisztrációs terheket.

A Zöld Könyv célja tehát nem egy már eldöntött politikai irány felvázolása volt a gazdasági célú, harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában, hanem a fő kérdések azonosítása, és lehetséges opciók felvázolása egy jövőbeni uniós szabályozási kerethez, amelynél a Bizottság figyelembe vette a tagállamok által a 2001-es irányelvtervezettel kapcsolatosan kifejtett észrevételeket.

A Bizottság a következő témakörök, kérdések mentén kívánta az érdekelteket bevonni a munkaerő migrációval kapcsolatos uniós megközelítés kialakításába. Szükséges elsődlegesen döntésre jutni a tekintetben, hogy milyen fokú, illetve milyen jellegű harmonizációra van szükség, azaz horizontális vagy szektorális megközelítést alkalmazunk-e. Másodsorban a fizetett munkavállalók vonatkozásában fontos eldönteni, hogy a nemzeti munkaerőpiacon milyen preferenciákat alkalmazzanak a tagállamok, azaz szükséges-e valamilyen munkaerőpiaci vizsgálat elvégzése a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának és tartózkodásának engedélyezését megelőzően. Mindezek folyamányaként szükséges továbbá meghatározni, hogy milyen eljárásrendet célszerű követni, azaz teremtsünk-e egyablakos, ún. összevont kérelmezési eljárás, amely során a kérelmező csupán egyetlen hatóság előtt kell, hogy megjelenjen és csupán egyetlen kérelmet kell, hogy benyújtson ahhoz, hogy mind munkaügyi, mind idegenrendészeti vizsgálatot is lefolytassanak a hatáskörrel rendelkező állami szervek a kérelme tárgyában. Felmerül továbbá az engedélyezést követő munkahely-, illetve szektorváltás lehetősége is. Az önfoglalkoztatók esetében maga az uniós szabályozás szükségessége is kérdésként merült fel. A jogokat illetően felvetődött a kérdés, hogy szükséges-e differenciálni az ideiglenes és a huzamos ideig tartózkodó munkavállalók számára biztosítandó jogosultságok között. A migrációs szabályrendszert kísérő egyéb rendelkezések is a vita alapját képezték, úgymint az integráció, a visszatérés, illetve a kibocsátó országokkal történő együttműködés kérdése.

A nyilvános konzultációra érkezett 130 hozzászólás általános támogatást mutatott a közös uniós politika kialakítására a gazdasági bevándorlás ügyében, ugyanakkor jelentős eltérések mutatkoztak a tekintetben, hogy milyen megközelítést kell követni, és hogy mi lesz a várható végeredmény. Néhány elem egyértelműen kikristályosodott a megvalósítandó politikát tekintve: szükség van arra, hogy közös uniós rendelkezések szabályozzák a gazdasági bevándorlók legalább néhány kulcsfontosságú kategóriájának (például magasan képzett munkavállalók) bevándorlását, vonzó feltételeket teremtve számukra, amely párosul azzal az igénnyel, hogy biztosítsák a biztonságos jogi helyzetét valamennyi legalísan dolgozó bevándorlónak.<sup>142</sup>

Mivel nagyon korlátozott idő állt rendelkezésre a nyilvános vita és a politikai terv koncepcionális kialakítása között, nem hoztak létre a Bizottságon belül az érintett főigazgatóságok képviselőiből szolgálatközi projektirányító csoportot („*inter-service steering group*”). A Bizottság úgy vélte, hogy a széles körű nyilvános vita, ami a konzultáció révén valósult meg az összes érdekelt részvételével, volt a helyes és legátláthatóbb módja, hogy összegyűjtse a szükséges információkat ahhoz, hogy megfelelően elemezze a problémákat, és ennek eredményeként konkrét és reális javaslatok terjesszen elő a legalíis bevándorlás, különösen a gazdasági bevándorlás területén történő jövőbeli fellépésre vonatkozóan.

A konzultáció eredményeképp megszületett a Bizottság Közleménye - Politikai terv a legalíis migrációról<sup>143</sup> (a továbbiakban: Politikai Terv) című dokumentum, amely rögzíti, hogy a gazdasági bevándorlás tekintetében az EU munkaerőpiacainak jelenlegi és várható helyzetét a „szükség” forgatókönyve jellemzi.

A Bizottság által kiadott, a Politikai Tervhez készített hatásvizsgálat<sup>144</sup> felsorolja mindazon uniós jogi aktusokat, amelyek a legalíis migrációt addig szabályozták, és megállapítja, hogy mindezen fontos, a legalíis migrációt érintő közös politika kialakítása érdekében tett lépések ellenére nincs olyan közös szabályozás, amely a munkavállalás céljából érkező harmadik országbeli állampolgárok befogadását szabályozná. E tény azért is különösen meglepő a hatásvizsgálat szerint, mivel a gazdasági migránsok befogadása bármely migrációs

---

<sup>142</sup> COM/2007/0638 final, Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, Explanatory memorandum, 2. o.

<sup>143</sup> COM/2005/0669 végleges, A Bizottság Közleménye - Politikai terv a legalíis migrációról

<sup>144</sup> COM(2005)669, Commission staff working document - Annex to the Communication from the Commission - Policy Plan on legal Migration - Impact assessment

politikának a sarokkővét jelenti. A Bizottság éppen ezért azt vizsgálta hatástanulmányában, hogy szükséges-e, és mely okokból az uniós szintű közös politika kialakítása. E kérdések megválaszolásához figyelembe vette a nemzeti bevándorlási politikák összefüggéseit, az uniós munkaerőpiacot és demográfiai változásokat, valamint a Zöld Könyvvel elindított nyílt konzultáció eredményét.

A schengeni területen belül zavartalanul átjárható határok, a közös vízumpolitika, a tagállamok közötti szoros gazdasági és szociális kapcsolatok, valamint a közös bevándorlás politika egyes elemeinek az a közvetett következménye, hogy az egyes tagállamok cselekvései nagyobb eséllyel lesznek befolyással más tagállamokra is. Akár megszorító nemzeti intézkedésekről legyen szó, amely a szomszédos tagállamok felé irányuló migrációt erősítheti, akár kedvezményes rendelkezések bevezetéséről, mint például az illegális migránsok tartózkodásának jogszerűsítéséről, amely bevonhatja a jogszerűtlenül tartózkodó migránsokat, mind szükségszerűen hatnak a környező államok migrációs helyzetére. Konkrét következménnyel jár a Huzamos Tartózkodási Irányelv által rögzített mobilitási lehetőség is, amely révén az egyik tagállamban megszerzett huzamos tartózkodási jog feljogosítja a migránst egy másik tagállamban szerzett másodlagos huzamos tartózkodási engedély megszerzésére. Az uniós jogban rögzített mobilitási rendelkezések – amelyek a Huzamos Tartózkodási Irányelven kívül a Tanulmányi Irányelvben és a Kutatói Irányelvben is megtalálhatóak – közvetlen hatással vannak a tagállamok közötti kapcsolatokra.

Egyes tagállamokban a gazdaság bizonyos ágazataiban már most is tapasztalható a munkaerő és a szakképzettség jelentős hiánya, és ezt az űrt nem tudják a nemzeti munkaerőpiacról betölteni. A jelenség a képesítések teljes skáláját érinti, a szakképzetlen munkásoktól az egyetemi végzettségű szakemberekig. A Politikai Terv előírja, hogy a számos EU-országban tapasztalható alacsony foglalkoztatottság és magas munkanélküliség kapcsán prioritásként kell kezelni az EU-állampolgárok és a legálisan bevándorlók munkára ösztönzését célzó fellépéseket, hogy megvalósuljanak az új, növekedést és munkahelyteremtést célzó lisszaboni stratégia, különösen a foglalkoztatásról szóló iránymutatások célkitűzései. A munkavállalás céljából történő bevándorlás – mint az uniós gazdaság versenyképességének növelését célzó, a lisszaboni stratégiában foglalt átfogó intézkedéscsomag része – rövid- és középtávon hozzájárulhat a demográfiai változások hatásainak kezeléséhez, és kritikus fontosságúnak bizonyul majd a munkaerőpiac jelenlegi és jövőbeli igényeinek kielégítéséhez, így biztosítva a gazdasági fenntarthatóságot és növekedést.

A Politikai Terv teendőket és jogalkotási kezdeményezéseket sorol fel, amelyeket a Bizottság a jövőben szándékozik megtenni. Mindezek magukban foglalják az elérhető információk cseréjét és koordinációját, harmadik országbeliek beutazási és tartózkodási feltételeinek rögzítését, a migránsok integrációját, valamint a származási országokkal való együttműködést.<sup>145</sup>

A már létező keretrendszerre építve, amelyet a szabadság, biztonság és jog térsége, valamint a munka- és szociális ügyek biztosítanak, a Politikai Terv a Hágai Program fennmaradó időszakára egy programtervet vázol fel, amely négy, egyenlően fontos területen irányoz elő bizottsági lépéseket.<sup>146</sup> A Politikai Terv szerint először is a Bizottság egy jogalkotási csomagot fog előterjeszteni a munkavállaló harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételeinek rögzítése érdekében. Másodsorban a Bizottság számos nem jogalkotási eszközt kíván kifejleszteni annak érdekében, hogy érdemben javítsa az információhoz való hozzáférést a bevándorlás területén olyan lépésekkel, mint az EU Bevándorlási Portál felállítása,<sup>147</sup> az EURES portál, valamint az Európai Migrációs Hálózat felülvizsgálata és fejlesztése. Harmadrészt a Bizottság nyomon fogja követni a Bizottság legújabb, harmadik országbeli állampolgárok integrációjáról szóló közleményében<sup>148</sup> felvázolt feladatok teljesítését. Végül a Bizottság számos együttműködési területet jelöl meg a származási országokkal való kapcsolattartásra vonatkozóan.

Mivel a tagállamok többsége nem támogatta a 2001-ben alkalmazott horizontális megközelítést, ezért a Bizottság ezúttal szektorális megközelítésre tett javaslatot. A Politikai Terv előirányozta egy általános keretirányelv elfogadását, amely tartalmazná a harmadik országbeli munkavállalók jogaira és az összevont tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló összevont eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Ezen felül a Politikai Terv négy, harmadik országbeli munkavállalói csoport – magasan képzett munkavállalók, szezonális munkavállalók, vállalaton belül áthelyezett munkavállalók, illetve fizetett

---

<sup>145</sup> NAUJOKS, Daniel: EU: Policy Plan on Legal Migration, Green paper, Hague programme [http://www.migrationsrecht.net/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=597](http://www.migrationsrecht.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=597) (2014. január 31.)

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Az uniós bevándorlási portál fontos eszköze annak, hogy a potenciális migránsoknak jobb tájékoztatást lehessen nyújtani lehetőségeikről és a legális migráció feltételeiről. A honlapnak 2012 utolsó negyedévében havonta átlagosan mintegy 7 000 látogatója volt. A portál jelenleg francia és angol nyelven olvasható, de fokozatosan elérhetővé válik majd egyéb nyelveken is. Forrás: COM/2013/0422 végleges, III.2. pont

<sup>148</sup> COM(2005) 389 végleges, A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról



gyakornokok – vonatkozásában a beutazási és tartózkodási feltételekről külön irányelvek elfogadását célozta.

A Politikai Tervet követően az Európai Tanács számos intézkedés elfogadásáról állapodott meg a 2006. december 14-15-i ülésén, amelyek azt a célt szolgálták, hogy segítséget nyújtsanak a tagállamoknak jelenlegi és jövőbeli munkaerő-szükségletük kielégítéséhez. Ezen intézkedés része volt 2007-re vonatkozóan például a nemzeti hatásköröket teljes mértékben tiszteletben tartó, megfelelően irányított legális migrációra vonatkozó szakpolitikák kidolgozásáról való döntés.<sup>149</sup>

### *3.2. Megvalósult jogalkotás*

Az Európai Bizottság 2007. október 23-án nyújtotta be az összevont tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló összevont eljárás keretirányelvre,<sup>150</sup> valamint a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló irányelvre vonatkozó javaslatát.<sup>151</sup> A tervezetek bemutatására a 2007. november 8-9-i Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén egyszerre került sor, a dokumentumok részletes tárgyalását a tanácsi munkacsoport a szlovén elnökség idején, 2008 januárjában kezdte meg. A két tervezet tehát a gazdasági migráció területét érintő, öt irányelv tervezetből álló „csomag” részét képezte, a három további irányelvtervezet megalkotásával kapcsolatban a Bizottság e tervezetek megjelenése idején még adós volt.

#### *3.2.1. A Kék Kártya Irányelv*

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvet (a továbbiakban: Kék Kártya Irányelv) 2009. május 25-én fogadta el a Tanács.<sup>152</sup> A Kék Kártya Irányelv célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő

---

<sup>149</sup> Kék Kártya Irányelv (5) preambulumbekzdés

<sup>150</sup> COM (2007) 638 végleges, Javaslat: a Tanács irányelve a harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól

<sup>151</sup> COM (2007) 637 végleges, Javaslat: A Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. Az irányelvről a tagállamok 2008. október 22-én állapodtak meg.

<sup>152</sup> Az irányelvet formálisan nem a bel- és igazságügyi, hanem a mezőgazdasági és halászati miniszteri formációban üléselő Tanács fogadta el.

munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára és fenntartsa az Unió versenyképességét és gazdasági növekedését. Hozzá kíván tehát járulni az Európai Unió versenyképességének növeléséhez és a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazottak megvalósításához, továbbá az EU fejlesztési politikájával összhangban csökkenteni kívánja a negatív, és maximalizálni a pozitív hatásokat, amelyek a magasan képzett munkaerő kivándorlása következtében a fejlődő országokat érintik.

A magasan képzett munkavállalókra, mint specifikus munkavállalói kategóriára vonatkozó külön szabályozást az Európai Bizottság szerint az indokolta, hogy az Európai Unióban folyamatos munkaerőigény mutatkozik a magas képzettséget igénylő szektorokban, amelyet a tagállamok saját állampolgáraikkal, illetve az uniós polgárokkal nem tudnak kielégíteni. Az Európai Unió sokkal kevésbé vonzó a magasan képzett munkavállalók számára, mint Kanada vagy az Amerikai Egyesült Államok, aminek az az oka, hogy az EU tagállamai eltérő és gyakran hosszadalmas eljárásokat alkalmaznak, valamint nem teszik lehetővé az egyik tagállamból a másik tagállamba való mozgást. A javaslat előterjesztésekor tíz tagállam alkalmazott speciális szabályokat a magasan képzett munkavállalók fogadására vonatkozóan, azonban ezek a szabályok különbözőségük miatt nem voltak alkalmasak adatok összehasonlítására, továbbá az EU-n belüli mobilitást sem könnyítették meg.<sup>153</sup>

Az irányelv tehát arra törekszik, hogy megkönnyítse az e kategóriába tartozó munkavállalók beutazását, harmonizálja a tagállamok eljárási szabályait, és elősegítse a magasan képzett munkavállalók allokációját az Európai Unió munkaerőpiacán a munkaerőpiaci igényeknek megfelelően. Az irányelv egy összevont, gyors és rugalmas eljárást irányoz elő, kedvező tartózkodási feltételeket biztosít a harmadik országbeli munkavállalók és családtagjaik számára, valamint megkönnyíti az EU-n belüli mobilitást.

A tagállamok egy jelentős része nem ültette át megfelelő időben az irányelvet, így az Európai Bizottság számos kötelezettségszegési eljárást indított. Az irányelv a tekintetben jelentett különös kihívást a tagállamok számára, hogy elsőként vezette be uniós szinten az összevont engedélyezési eljárást az irányelv által lefedett személyi kör vonatkozásában. Az összevont

---

<sup>153</sup> COM(2007) 637 final, Commission staff working document - Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of highly qualified employment - Impact assessment

engedélyezési eljárás nem más, mint egy ún. „one-stop-shop”, azaz, egyablakos rendszer, melyben a kérelmező egyetlen kérelem eredményeképpen elindítja mind a munkaügyi, mind az idegenrendészeti jellegű feltételek vizsgálatát, és a kérelem tárgyában született engedélyező döntés eredményeképpen egyetlen engedély kerül kiállításra, amely mind munkavállalásra, min tartózkodásra jogosítja annak birtokosát. A Kék Kártya Irányelv egyelőre kizárólag a magasan képzett munkavállalók számára vezette be ezt az ügyfél szempontjából kedvezményes és kevésbé bürokratikus, ugyanakkor a tagállami hatóságok számára nagyobb együttműködést, fokozottabb munkaszervezést igénylő eljárásrendet.

A Kék Kártya Irányelv rendelkezéseit szinte teljesen átszövi az az ellentét, amely szerint az Európai Unió szeretne előkelőbb helyet elfoglalni a tehetségekért folyó harcban, miközben ennek több más kötelezettségvállalása is ellentétes politikai irányt jelenthet, többek között a saját, magasan képzett állampolgárok számára minél nagyobb arányú foglalkoztatás biztosítása, illetve az agyelszívás elleni küzdelem. Mindezen érdekekre és célkitűzésekre tekintettel az irányelv igyekszik határt szabni egyes intézkedéseknek.

Az EP például szerette volna a főszövegben is látni azt a rendelkezést, amely szerint a tagállamok nem törekedhetnének aktívan arra, hogy olyan területekről – különösen az oktatási és az egészségügyi ágazatból – vonzzanak el a tagállamok magasan képzett munkavállalókat, amelyek a harmadik országban már a magasan képzett munkaerő hiányával küzdenek vagy hamarosan küzdeni fognak. Az irányelvben ez a törekvés végül a preambulumban kapott helyett: „E rendelet végrehajtása során a tagállamoknak tartózkodniuk kell a fejlődő országbeli aktív munkaerő-toborzástól a munkaerőhiánnyal küzdő ágazatokban. A fejlődő országokban az egészségügyi dolgozók kritikus hiányának megoldására vonatkozó európai cselekvési programról (2007–2013) szóló, 2007. május 14-i tanácsi és tagállami következtetésekben hangsúlyozottaknak megfelelően a kulcságazatokban, például az egészségügyi, valamint az oktatási ágazatban ki kell dolgozni az állami és a magánszektor munkáltatóira alkalmazandó etikus munkaerő-felvételi politikákat és elveket. E politikákat és elveket a körkörös és ideiglenes migrációt szükség szerint elősegítő mechanizmusok, iránymutatások és egyéb eszközök kidolgozásával és alkalmazásával, valamint a magasan szakképzett munkaerő bevándorlásának a fejlődő országokra gyakorolt negatív hatásait minimálisra csökkentő, míg pozitív hatásait maximálisra növelő egyéb intézkedések

segítségével kell megerősíteni, az "agyelszívás""agyvisszaszívássá" való alakítása érdekében.”<sup>154</sup>

Az irányelv egyik jellegzetes szabályozási eleme továbbá a magasan képzett munkavállalók számára bérküszöb megállapítása. „E bérküszöb kizárólagos célja az egyes tagállamok által egységes szabályok alapján létrehozott európai kék kártya alkalmazási körének – a Bizottság (Eurostat) vagy az érintett tagállam által közzétett statisztikai megfigyelés figyelembevételével történő – meghatározásához való hozzájárulás.”<sup>155</sup> Vagyis a bérküszöb használatának célja, hogy minél pontosabban körülhatárolja azon személyi kört, akik az irányelv hatálya alá tartozhatnak. Mindez gyakorlati szempontból nézve tehát ahhoz vezet, hogy az egyébként az irányelv feltételeinek megfelelő, magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok körét tovább szűkíti ez a rendelkezés, néhány tagállam esetében igen szűkre szabja. A magasan képzett munkavállalók közül ugyanis csupán az jogosult kék kártyára, akinek havi vagy éves munkabéréből származó egyévi bruttó munkabére nem alacsonyabb, mint a tagállamok által e célból meghatározott és közzétett releváns nemzeti bérküszöb, amelynek az érintett tagállamban a bruttó éves átlagbér legalább másfélszeresének kell lennie, illetve meghatározott hiányszakmák esetében az 1,5-szeres helyett alkalmazható 1,2-szeres szorzó.<sup>156</sup> „Végül az irányelv egy nagyon megszorító értelmezését alkalmazza a bevándorlásnak, mivel az csak a magasan képzett munkavállalók egy relatíve kis csoportjára terjed ki.”<sup>157</sup>

A bizottsági irányelvtervezet eredetileg azt is előírta volna, hogy eltéréseket kell megállapítani a fő rendszer bérezési küszöbértékétől azon magasan képzett, 30 év alatti kérelmezők esetében, akik viszonylag korlátozott szakmai tapasztalatuk és munkaerőpiaci helyzetük miatt nincsenek abban a helyzetben, hogy megfeleljenek a fő rendszer bérezési követelményeinek, továbbá azok esetében, akik felsőfokú végzettségüket az Európai Unióban szerezték meg. A 30 év alattiak számára engedélyezni tervezett kedvezmények lehetővé tették volna, hogy az irányelv szerinti szabályok szerint meghatározott nemzeti bérezési küszöbérték kétharmadának feleljenek meg; vagy hogy a tagállamok teljesen eltekintsenek a bérezési követelménytől, amennyiben a kérelmező befejezte az Unió területén felsőfokú végzettséget, illetve alapfokú- és mesterfokú diplomát szerzett; illetve a bizottsági tervezet előírta volna,

---

<sup>154</sup> Kék Kártya Irányelv (22) preambulumbekendés

<sup>155</sup> Kék Kártya Irányelv (11) preambulumbekendés

<sup>156</sup> Kék Kártya Irányelv 5. cikk (3) és (5) bekezdés

<sup>157</sup> ESPINOZA - MORAES: i. m. 168. o. (ford. Töttös Ágnes)

hogy a tagállamok ne kérjék a felsőfokú végzettségen szakmai tapasztalat igazolását is, kivéve, ha ez a munkaszerződésben vagy kötelező állásajánlatban meghatározott szabályozott foglalkozás uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó nemzeti jogszabályokban megállapított feltételek teljesítéséhez szükséges.<sup>158</sup>

Ezt a javaslatot ugyanakkor már az Európai Parlament sem támogatta jelentésében,<sup>159</sup> mivel egyrészt a magasan képzett, 30 éven aluli emberek belépésének megkönnyítése ellentétes az uniós egyenlő bánásmód elvével, amely szerint az életkor alapján nem alkalmazható megkülönböztetés. Másrészt az EP jelentésében kifejtette, hogy a 30 éven aluli magasan képzett emberek belépésének megkönnyítése magában rejti annak veszélyét, hogy a fiatal uniós polgárok képzésére irányuló befektetések háttérbe szorulnak. Ez az Európai Parlament szerint megengedhetetlen, mivel már 2008-ben is azt a megállapítást tette az Eurostat adatai szerint, hogy a 30 évnél fiatalabbak körében a munkanélküliség aránya 15% körül van, Görögországban, Franciaországban, Olaszországban, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában pedig a 20%-ot is eléri.

A Kék Kártya Irányelv egyik jellegzetessége, hogy korlátok között, de lehetővé teszi a munkanélküliséget a kék kártya birtokosai számára. A nemzeti szabályozások szerint ugyanis – tekintettel arra, hogy a hosszú távú tartózkodás legtöbbször konkrét, igazolt célhoz kötött, amely munkavállalók esetén az adott munkavégzési tevékenység elvégzése – munkanélküliség esetén a tartózkodási cél meghiúsul, így a munkaviszony megszűnését a tartózkodási jog megszűnése is követni szokta, azaz a tartózkodási engedély munkanélküliség esetén általában visszavonásra kerül.<sup>160</sup> E jellemző nemzeti szabályozástól, illetve gyakorlattól kedvezőbb szabályokat ír elő az irányelv, mely szerint a kék kártya birtokosai legfeljebb három hónapig, a kék kártya érvényességi ideje alatt legfeljebb egyszer munkanélküliek lehetnek anélkül, hogy kék kártyájukat visszavonnák.

Az EP egyik módosító javaslata lehetővé tette volna a harmadik országbeli állampolgár eredeti tartózkodási céljától eltérő további tartózkodást is, amennyiben olyan képzési tevékenységben vesz rész a kék kártya birtokosa, melynek célja szakmai ismereteinek további

---

<sup>158</sup> COM (2007) 637 végleges, Javaslat: A Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, 6. cikk

<sup>159</sup> A6-0432/2008, Jelentés a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatról

<sup>160</sup> Ez alól kivételt jelenthet, ha a nemzeti szabályozás lehetővé teszi a jogcím-váltást, és a harmadik országbeli állampolgár az eredeti tartózkodási jogcímtől eltérő tartózkodási jogalapot is igazolni tud.

szélesítése, vagy szakmai átképzése.<sup>161</sup> Ezen időszak alatt pedig nemcsak tartózkodási jog, hanem munkakeresési jog is megillette volna a magasan képzetteket. E javaslat tekintetében párhuzam vonható a jelenleg tárgyalás alatt lévő, a Tanulmányi és Kutatói Irányelv módosítását célzó irányelvtervezettel, csupán a tartózkodási cél módosításának iránya épp az ellenkező. Míg a kifejezetten munkavállalás céljából érkező magasan képzettek esetében a továbbtartózkodás célja képzési tevékenység folytatása lett volna, addig az elsősorban tanulmányok folytatása vagy kutatás céljából érkezők esetében a továbbtartózkodási időszak munkakeresést vagy vállalkozás alapítását tenné lehetővé. A Kék Kártya Irányelvben ugyanakkor nem jelenik meg az EP módosító javaslata, vagyis a munkavállalás végét követően a további tartózkodás lehetősége a tagállamok szabályozásától függ.

A Kék Kártya Irányelv számos területen a fogadó állam állampolgáraival egyenlő bánásmódot garantál a kék kártya birtokosai számára.<sup>162</sup> Ezek közül több is csupán huzamos tartózkodási jogot szerezve lenne biztosított a harmadik országbeli állampolgárok számára, így tehát az egyenlő bánásmód területén nagy előrelépést tesz az irányelv azáltal, hogy e jogokat már a határozott idejű tartózkodást biztosító kék kártyával rendelkezők számára is biztosítja. Ugyanakkor számos területen korlátozásokat is lehetővé tesz az irányelv, amelyek

---

<sup>161</sup> A6-0432/2008, Jelentés a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatról, 14. cikk új (1a) bekezdésre tett javaslat

<sup>162</sup> Kék Kártya Irányelv 14. cikk Egyenlő bánásmód

„(1) Az EU kék kártya birtokosa az alábbiak tekintetében a kék kártyát kiállító tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot élvez:

- a) a munkavégzés feltételeit illetően, beleértve a díjazást és az elbocsátást, valamint a munkahelyi egészségi és biztonsági követelményeket is;
- b) egyesülési és társulási szabadság, valamint a munkavállalókat vagy munkáltatókat képviselő szervezetekben, illetve bármely olyan szervezetben való tagság szabadsága, amelynek tagjai egy meghatározott foglalkozást űznek, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott előnyöket is, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó nemzeti rendelkezések sérelme nélkül;
- c) oktatás és szakképzés;
- d) oklevelek, bizonyítványok és más szakmai képesítések elismerése a vonatkozó nemzeti eljárásokkal összhangban;
- e) a nemzeti jognak az 1408/71/EGK tanácsi rendeletben meghatározott szociális biztonsági ágakra vonatkozó rendelkezései. A 859/2003/EK rendelet mellékletében található különleges rendelkezéseket értelemszerűen kell alkalmazni;
- f) a meglévő kétoldalú megállapodások sérelme nélkül, a jövedelemhez kapcsolódó, szerzett kötelező öregségi nyugdíjnak az adós tagállam(ok) jogszabályainak értelmében alkalmazandó árfolyamon történő kifizetése harmadik országba költözéskor;
- g) az árukhoz és szolgáltatásokhoz, illetve a nyilvánosság számára elérhető árukkal és szolgáltatásokkal való ellátottsághoz való hozzáférés, ideértve a lakásszerzési eljárásokat is, valamint a munkaügyi hivatalok által biztosított tájékoztató és tanácsadási szolgáltatásokat is;
- h) az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodás, a nemzeti jog által meghatározott korlátok között.”

átültetésével a tagállamoknak lehetőségében áll meghatározott módon szűkíteni a jogok megszerzésének eseteit.<sup>163</sup>

Sajátos jogosultsága a kék kártyával rendelkezőnek az Unión belüli mobilitás joga. Az erre vonatkozó rendelkezés szerint azt követően, hogy kék kártya birtokosaként tizennyolc hónapig jogszerűen tartózkodott az első tagállamban, az érintett személy és családtagjai e cikk feltételei szerint magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából az elsőtől eltérő tagállamba költözhetnek. A második tagállamba történő beutazást követően a lehető legrövidebb időn, de legfeljebb egy hónapon belül azonban egy újabb kék kártya iránti kérelmet kell benyújtani a második tagállam illetékes hatóságához, amely kérelem során ismételtén igazolni kell az irányelvben rögzített összes befogadási feltételt.<sup>164</sup>

Az EP a tárgyalások során egy speciálisabb mobilitásra vonatkozó javaslatot<sup>165</sup> is előterjesztett a kék kártyával rendelkezők határon át történő ingázásra vonatkozóan, amely szerint az egyik tagállamban kék kártya birtokosként történő, 36 hónapnál hosszabb jogszerű tartózkodás után az érintett személynek joga van magas szintű képzettséget igénylő munkavállaláshoz más tagállamban, ha lakóhelye továbbra is az első tagállamban van. Bár ez a rendelkezés az irányelv végső szövegébe nem került bele, érdemes azonban megfigyelni, hogy már ekkor is felmerült egy ideiglenesebb mobilitási rezsím kialakításának igénye.

---

<sup>163</sup> Kék Kártya Irányelv 14. cikk

„(2) Az (1) bekezdés c) és g) pontját illetően az érintett tagállamok korlátozhatják az egyenlő bánásmódot a tanulmányi és megélhetési juttatások és hitelek, a közép- és felsőfokú oktatás és szakképzés céljára nyújtott egyéb juttatások és hitelek, valamint a lakásszerzési eljárások tekintetében.

Az (1) bekezdés c) pontját illetően:

a) a középfokú oktatást követő képzésekhez és a felsőoktatáshoz való hozzáférés a nemzeti jog szerint különleges előfeltételekhez köthető;

b) az érintett tagállam olyan esetekre korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, amelyeknél az EU kék kártyával rendelkező személynek vagy annak azon családtagjainak, akikre nézve a juttatásokat igényli, bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén található.

Az (1) bekezdés g) pontja nem sérti szerződés-kötés szabadságát, a közösségi és nemzeti joggal összhangban.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott, egyenlő bánásmóddal való jog nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy a 9. cikkkel összhangban visszavonják az EU kék kártyát vagy megtagadják annak megújítását.

(4) Amennyiben az EU kék kártya birtokosa a 18. cikkkel összhangban második tagállamba költözik, és még nem született meg az EU kék kártya kiadására vonatkozó pozitív döntés, a tagállamok az egyenlő bánásmódot az (1) bekezdésben felsorolt területekre korlátozhatják, a b) és d) pont kivételével. Amennyiben a tagállamok ezen időszak alatt engedélyezik a kérelmező számára a munkavégzést, az (1) bekezdésben említett valamennyi területen biztosítani kell a második tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot.”

<sup>164</sup> Kék Kártya Irányelv 18. cikk (1)-(2) bekezdés

<sup>165</sup> A6-0432/2008, Jelentés a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatról, 8. cikk új (2a) bekezdésre vonatkozó javaslat

Az irányelv alkalmazása során több tekintetben is szabadságot kapnak a tagállamok. Az irányelv 3. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy ezen irányelv nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy bármilyen munkavállalás céljából a kék kártyától eltérő tartózkodási engedélyeket adjanak ki. Vagyis a tagállamok attól függetlenül alkalmazhatnak meglévő, illetve stand-still klauzula hiányában akár a jövőben bevezetendő nemzeti rendelkezéseket bármilyen munkavállalás céljából – tehát a Kék Kártya Irányelv által lefedett személyi körre is –, hogy be kell vezetniük a kék kártyára vonatkozó rendelkezéseket is. Nyilván e tartózkodási engedélyek nem jogosítanak fel az ezen irányelv szerinti, más tagállamban való tartózkodásra, tehát a mobilitási jog gyakorlására, mégis, az adott tagállamba érkező magasan képzettekre jobban szabott, a kompromisszumok árán kialakított és ezáltal nem feltétlenül a legkedvezőbb rendelkezésektől mentes nemzeti jogszabályok még a mobilitási jog nélkül is jobban vonzhatják a tehetségeket az adott tagállamba. A Kék Kártya Irányelv nem érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy meghatározzák azt, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából harmadik országokból hány állampolgár beutazását engedélyezik területükre.<sup>166</sup>

### *3.2.2. Az Összevont Engedély Irányelv*

A már említett, a Bizottság által 2005-ben megjelentetett Politikai Terv négy speciális harmadik országbeli munkavállalói csoport – így a magasan képzett munkavállalók, a szezonális munkavállalók, a vállalaton belül áthelyezett munkavállalók, illetve fizetett gyakornokok<sup>167</sup> – vonatkozásában irányozta elő a beutazási és tartózkodási feltételekről szóló irányelvek elfogadását, amelyeken túl egy általános keretirányelv elfogadását is célul tűzte, amely egyfelől az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli munkavállalók jogainak harmonizálására tett kísérletet, másfelől az összevont tartózkodási és munkavállalási engedély kiadását célzó összevont eljárás főbb szabályait kívánta rögzíteni. Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy az irányelvtervezet nem törekedett a beutazási és tartózkodási feltételek egységesítésére, és ami még ennél is lényegesebb, nem irányozta elő a munkaerőpiacra való szabad belépést és annak kedvezményes eseteit.

---

<sup>166</sup> Kék Kártya Irányelv 6. cikk

<sup>167</sup> Utóbbi végül nem került benyújtásra, így azt részben a vállalaton belül áthelyezettekre vonatkozó irányelvtervezet, részben pedig a nemrég benyújtott, a hallgatókra és a kutatókra vonatkozó irányelveket módosító irányelvtervezet fedi le: COM (2013) 151 végleges, az Európai Bizottság javaslata a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, diáksere, javadalmazás ellenében végzett és javadalmazás nélküli gyakorlat, önkéntes szolgálat, valamint au pair munkavégzés céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozóan (átdolgozás)



Az Európai Bizottság 2007. október 23-án nyújtotta be az összevont engedélyre vonatkozó irányelv javaslatát.<sup>168</sup> Tekintettel arra, hogy az irányelvtervezet célja egyrészt eljárásjogi egyszerűsítés létrehozása az összevont kérelmezési eljárás és az összevont engedély révén, másrészt a valamely tagállam területén legálisan tartózkodó harmadik országbeli munkavállalók számára egységes jogállás rögzítése egyenlő bánásmód biztosítása által, következésképpen az irányelvtervezet jogalkotási alapjául az EK Sz. 63. cikk (3) bekezdés (a) pontja szolgált, amely a Tanács részéről még egyhangúságot és parlamenti konzultációt követelt meg a bevándorlási politika területén.

Az irányelvtervezet benyújtását követő időszakban azonban a jogalkotási lendület fokozatosan veszített erejéből, majd 2009-re el is fogyott.<sup>169</sup> E téren komoly fordulatot jelentett a Lisszaboni Szerződés megszületése. A bevándorlási politika területén a Tanács és az EP együttdöntésének, valamint a Tanácson belül a minősített többséget igénylő döntéshozatali forma alkalmazásának e szabályozási területre történő kiterjesztésével a jogalkotás ismét dinamikus szakaszba lépett,<sup>170</sup> így a spanyol elnökség alatt újra is indulhattak a tárgyalások.<sup>171</sup> Az irányelv jogalapjául immár az EUM Sz. 79. cikk (2) bekezdésének (a) és (b) pontjai szolgáltak, amely a közös bevándorlási politika keretében a harmadik országbeliek beutazására és tartózkodására, illetve a jogszerű tartózkodásuk során őket megillető jogok szabályozására nyújt jogalkotási felhatalmazást.

Bár az Európai Parlament társjogalkotóvá válása általában véve segítette a migrációs kérdések előtérbe kerülését,<sup>172</sup> ugyanakkor ezen irányelvtervezet esetében számos tekintetben hátráltatta a megfelelő kompromisszumos szöveg elfogadását.<sup>173</sup> A politikai megállapodás elérését nagyban visszavetette az a tény is, hogy az Európai Parlament a 2010 decemberi plenáris ülésén az irányelv elfogadása ellen szavazott. Ennek eredményeképpen 2011 első felében a magyar elnökségre várt a feladat, hogy a helyzetet megmentse, és végül a megfelelő mederbe terelje az egyeztetéseket, így az irányelvtervezet négyéves tárgyalássorozata

---

<sup>168</sup> COM (2007) 638 végleges

<sup>169</sup> PASCOUAU, Yves - MCLOUGHLIN, Sheena: EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy, European Policy Centre: policy Brief, 2012 January 24.  
[http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1398\\_eu\\_single\\_permit\\_directive.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf) (2012. december 20.)

<sup>170</sup> PEERS, Steve et al (szerk.): EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Volume 2, Martinus Nijhoff Publishers, 2012., 223.o.

<sup>171</sup> 10708/10 Tanácsi dokumentum, 2010. június 8.

<sup>172</sup> ESPINOZA – MORAES: i. m. 156. o.

<sup>173</sup> A két fő politikai pártcsoporthoz, illetve a két kijelölt bizottsági rapportőr képtelen volt megegyezésre jutni a jogalkotás fő irányvonalát illetően. Míg előbbi egy migrációs alapokon álló jogszabályszerkezet kidolgozását sürgette, utóbbi egy az irányelv hatályát jelentősen kiterjesztő szociális szempontú jogalkotási irányt javasolt.

kálváriájának épp a magyar elnökség alatt elért politikai megállapodás vetett véget.<sup>174</sup> A Tanács és a Parlament jóváhagyását követően, végül 2011. december 13-án megszületett a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló 2011/98/EU irányelv (a továbbiakban: Összevont Engedély Irányelv).<sup>175</sup>

A tárgyalások elhúzódását olyan szövegelemekben történő megegyezés is hátráltatta, amely tartalmilag nem tartozott szorosan az összevont engedélyezési eljáráshoz, illetve engedélyhez. A Bizottság szövegjavaslata ugyanis egy olyan rendelkezést tartalmazott, amely a tagállamokat egy részletes nemzeti jogalkotást tartalmazó megfelelési táblázat kiadására kötelezte volna az irányelv átültetése során. Amíg az Európai Parlament kifejezetten szorgalmazta a fenti rendelkezés jogszabályszövegben való szerepeltetését, addig a tagállamok – félve az azzal járó, közigazgatásra nehezedő többletterhektől és az esetleges kötelezettségzegési eljárások megindításától – az utolsó pillanatig igyekeztek mentesülni e kötelezettség alól. A vita végére egy, a Bizottság és a tagállamok által közösen kiadott politikai nyilatkozat<sup>176</sup> tett pontot, amely már csak „indokolt esetekben” kíván részletes dokumentációt a notifikációs eljárás során.<sup>177</sup>

Az Összevont Engedély Irányelvnek alapvetően kettős célja van, így egyfelől a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásra is jogosító tartózkodási engedély iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárásrendjének szabályozása, másrészt az ilyen összevont kérelmezési eljárás eredményeként kiállított összevont engedély révén megszerzett státuszhoz kapcsolódó jogok harmonizált lefektetése. A konkrét rendelkezések ismertetését megelőzően célszerűnek tartom az irányelv személyi hatályát is megvizsgálni.

A jogszabályi fogalom-meghatározások közül egy definíciót érdemes kiemelni, méghozzá a „harmadik országból származó munkavállaló” fogalmát. Az irányelv 2. cikke értelmében e

---

<sup>174</sup> 12880/11 Tanácsi dokumentum, 2011. július 18.

<sup>175</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, HL L 343., 2011.12.23., 1-9. o.

<sup>176</sup> A tagállamok és a Bizottság 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról (HL C 369., 2011.12.17., 14. o.)

<sup>177</sup> COM(2013) 788 végleges, A Bizottság 2013.11.14-én jelentést adott ki az irányelvek tagállami átültetésére vonatkozó magyarázó dokumentumokról szóló két együttes politikai nyilatkozat végrehajtásáról

fogalom alá tartozik minden olyan harmadik országbeli állampolgár, akinek valamely tagállam területén való tartózkodását engedélyezték, ott jogszerűen tartózkodik, és a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban, a kérdéses tagállamban „fizetett jogviszony keretében munkát vállalhat”.<sup>178</sup> Az irányelv 3. cikke értelmében két személyi kör vonható az irányelv hatálya alá. Egyfelől ide tartoznak azok a harmadik országbeliek, akik munkavállalási céllal érkeznek valamely tagállam területére. Másfelől az irányelv hatálya alá esnek azok a nem tagállami polgárok is, akik munkavállalástól eltérő céllal érkeznek, ám szintén munkát vállalhatnak, így például a migráns munkavállalók családtagjai. Fontos szem előtt tartani tehát, hogy az Összevont Engedély Irányelv – bár számos kivételt felsorolva – egyfajta keretirányelvként mégis arra törekszik, hogy a harmadik országbeli munkavállalók minél szélesebb körét fedje le függetlenül attól, hogy a kérdéses harmadik országbeli állampolgár milyen elsődleges céllal érkezett a tagállamok területére. Az irányelv lényeges nívója tehát, hogy nemcsak azt tekinti munkavállalónak, aki kifejezetten e célból kérelmezi és nyeri el tartózkodási jogát valamely tagállam területén, hanem azt is, aki munkavállalástól eltérő céllal érkezik, ám a tagállami szabályozás alapján megilleti a munkavállalás joga.

Az Összevont Engedély Irányelv tehát e viszonylag széles személyi kör vonatkozásában egy összevont kérelmezési eljárás bevezetésével igyekszik egyszerűbbé és hatékonyabbá tenni az eljárást mind maguk a migránsok, mind pedig munkáltatóik számára, amely eljárás lényege, hogy az illetékes hatóság egyetlen közigazgatási aktus keretében a tartózkodási és a munkavállalási engedélyt is magában foglaló kombinált okmányt állít ki a kérelmező számára.<sup>179</sup> Az irányelv fogalom-meghatározása szerint „összevont engedély” a valamely tagállam hatóságai által kiállított olyan tartózkodási engedély, amely feljogosítja a harmadik országbeli állampolgárt a tagállam területén munkavállalás céljából való jogszerű tartózkodásra.<sup>180</sup> Az összevont engedély tehát nem más, mint egy egységes okmányban testet öltő munkavállalási és tartózkodási engedély. Következésképpen az új eljárásrend az eljárás lényeges egyszerűsítését jelenti, legalábbis a kérelmező részéről, hiszen csupán egyetlen hatósággal kell közvetlenül felvennie a kapcsolatot. Az összevont kérelmezési eljárás azonban nem feltétlenül jelenti az eljáró hatóságok számának csökkenését, csupán arra készíti azokat,

---

<sup>178</sup> Az eredeti tervezetben még az a definíció szerepelt, miszerint az a harmadik állambeli polgár tartozik e körbe, aki valamely tagállam területén tartózkodásra és legális „munkavállalásra” jogosult. Németország a tárgyalások során ugyanakkor erőteljesen szorgalmazta a „munkavállalás” kifejezés megváltoztatását, hiszen az irányelv hatálya csak az alkalmazotti jogviszonyban állókra terjed ki, így a végső szövegváltozat a fizetett jogviszony keretében való kitétellet egészült ki.

<sup>179</sup> Összevont Engedély Irányelv 1. cikk (1) bekezdés a) pont

<sup>180</sup> Összevont Engedély Irányelv 2. cikk c) pont

hogy egymással kommunikáljanak ahelyett, hogy a kérelmezőt készítenék a velük külön való kommunikációra. Bár a hatósági eljárási lépések száma így az összevont engedélyezési eljárás révén növekedhet, ugyanakkor mindez a tartózkodás és munkavállalás jogszerűségének ellenőrzésének hatékonyabb megvalósításához is vezethet a közvetlenebb kommunikáció révén.

Ez az eljárásrend tulajdonképpen megegyezik azzal, amit a Kék Kártya Irányelv hozott létre, az eljárási jogi rendelkezések csupán minimálisan térnek el a magasan képzettek vonatkozó eljárási szabályoktól. Ilyen eltérés például, hogy míg a Kék Kártya Irányelv legfeljebb 90 napos eljárási határidőt szab, addig ennek hossza az Összevont Engedély Irányelv szerint legfeljebb négy hónap, bár a vonatkozó irányelvtervezetben még az szerepelt, hogy „a kijelölt hatóság a lehető leghamarabb, de legkésőbb a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül határoz a beérkező kérelemről”.<sup>181</sup>

Érdekes azonban azt is megjegyezni, hogy az Összevont Engedély Irányelv nemcsak a befogadási feltételek tekintetben nem tartalmaz rendelkezéseket, de azt is rögzíti, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok harmadik országbeli állampolgárok nemzeti munkaerőpiacukhoz való hozzáféréseinek engedélyezésével kapcsolatos hatáskörét.<sup>182</sup> Az irányelv egyik sarkalatos pontja tehát, hogy a tagállamok továbbra is maguk határozhatják meg a munkavállalás és tartózkodás engedélyezésének érdemi feltételeit, sőt magát a nemzeti eljárási rendszert is, így az eljárásban részt vevő hatóságok körét és kompetenciáját, az irányelvben lefektetett rendelkezések egyidejű tiszteletben tartásával.

Nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a tagállamok az összevont engedélyen felül más engedélyt – így külön munkavállalási engedélyt – nem állíthatnak ki.<sup>183</sup> A tagállamok részéről ugyanakkor jogosan merül fel az igény arra, hogy a korábban a munkavállalási engedélyen

<sup>181</sup> COM (2007) 638 végleges, 5 (2). cikk

<sup>182</sup> Összevont Engedély Irányelv 1. cikk (2) bekezdés

<sup>183</sup> Összevont Engedély Irányelv 6. cikk (2) bekezdés. Kivételt képez ez alól az első beutazáshoz esetlegesen szükséges vízumeljárás. A tárgyalások során a holland kormány egy olyan javaslattal állt elő, amely értelmében az összevont keretengedélyt kísérő további okmány kiállítására lenne lehetőség. A Parlament által az első olvasatban jóváhagyott lehetőséget, miszerint a tagállam további a határmenti ingázásra feljogosító dokumentumot adhat ki a liberálisok erősen ellenezték, tekintettel, hogy az szembemegy az irányelvben foglalt alapvető célkitűzéssel. COM (2007) 0638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(CNS)

Az irányelv hatályos szövege kifejezetten rögzíti, hogy az összevont engedély kiállításakor a tagállamok nem állíthatnak ki további engedélyt a munkaerőpiaci hozzáférésre való jogosultság igazolására. Ugyanakkor a tagállamok papír formátumú dokumentumon kiegészítő információkat is feltüntethetnek a harmadik országbeli állampolgár munkaviszonyával kapcsolatban, ill. elektronikus formátumban is tárolhatnak ilyen adatokat. Lásd 6. (1) 2. cikk. Ezzel lényegében orvoslásra kerültek azon aggályok, amelyeknek Németország, ill. Ausztria adott hangot, miszerint korlátozott hely áll csak rendelkezésre az engedélyben. Lásd BRINKMANN, Gisbert: Opinion of Germany on the Single Permit Proposal, European Journal of Migration and Law, 14, 2012., 358. o.

feltüntetett egyes foglalkoztatási feltételeket valamilyen formában továbbra is jelezzék, erre azonban az összevont engedély fizikai valója nem megfelelő. Az összevont engedély ugyanis fizikai megjelenésében nem más, mind a 1030/2002/EK rendelettel<sup>184</sup> összhangban kiállított tartózkodási engedély, amit csupán ezen okmányon feltüntetett, a munkavállalási jogosultságra való utalás különböztet meg a nem összevont kérelmezési eljárás eredményeként kiállított tartózkodási engedélyektől. Az összevont engedély okmány ugyanakkor nem teszi lehetővé, hogy egy munkaügyi ellenőrzés során az ellenőrizendő foglalkoztatási feltételeket teljes körűen részletezze. Ennek megfelelően szükségesnek mutatkozott a kiegészítő információk feltüntetésének módját is rögzíteni: „A tagállamok papír formátumú dokumentumon kiegészítő információkat is feltüntethetnek a harmadik országbeli állampolgár munkaviszonyával kapcsolatban (úgy mint a munkáltató neve és címe, munkahely, munkakör, munkaidő, javadalmazás), illetve az 1030/2002/EK rendelet 4. cikkében és a rendelet melléklete a) pontjának 16. alpontjában említettek szerint elektronikus formátumban is tárolhatnak ilyen adatokat.”<sup>185</sup>

Az összevont engedély kiállításával kapcsolatban végül érdemes megemlíteni, hogy az irányelv nem fektet le közös szabályokat az engedély érvényességét illetően.<sup>186</sup> Ez teljességgel érthető, hiszen a személyi hatály ismertetése során is kifejtetteknek megfelelően számos különböző céllal tartózkodó harmadik országbeli számára kell a tagállamoknak összevont engedélyt kiállítani. Az engedély érvényességi ideje pedig elsősorban a tartózkodás céljától, illetve a harmadik országbeli által benyújtott egyes iratoktól – például útlevél érvényességi ideje – függ és nem az engedélyezési eljárás jellegétől.

Az irányelv másik alapvető célja, hogy egységes jogokat, illetve a tamperei célkitűzésekkel összhangban<sup>187</sup> a fogadó ország polgáraival egyenlő bánásmódot biztosítson a migráns munkavállalók számára,<sup>188</sup> függetlenül attól, hogy eredetileg milyen jogcímen engedélyezték számukra a beutazást.<sup>189</sup> Az irányelv célja, hogy e jogokat minél inkább közelítse a tagállami állampolgárok jogosultságaihoz. „Az irányelv az egyenlő bánásmód követelményének rögzítésével számos célt szolgál, így többek között a migránsok és a fogadó ország

---

<sup>184</sup> A Tanács 1030/2002/EK rendelete (2002. június 13.) a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról, HL L 157., 2002.6.15., 1-7. o.

<sup>185</sup> Összevont Engedély Irányelv 6. cikk (1) bekezdés

<sup>186</sup> PEERS: i. m. 226. o.

<sup>187</sup> A tamperei célkitűzések fényében csökkenteni kell a szakadékot az uniós polgárok és a harmadik országbeli polgárok jogállása között.

<sup>188</sup> Összevont Engedély Irányelv 1. cikk (1) bekezdés b) pont

<sup>189</sup> Azaz a kérdéses munkavállaló eleve munkavállalási célzattal érkezett a fogadó országba, vagy csak a beutazását követően engedélyezték azt számára.

munkavállalói jogállása közt tatóngó szakadék felszámolását, a tagállamok és a harmadik országok közt létrejött bilaterális megállapodások eredményeként eltérő tagállami szabályok közelítését. Legalább ilyen fontos célkitűzés továbbá a harmadik országbeli munkaerő kizsákmányolása elleni küzdelem, párhuzamosan az uniós polgárokat sújtó tisztességtelen verseny felszámolásával, amely épp az előbb említett jogállásbeli különbség kísérőjelensége. A fenti célkitűzések azonban nem feltétlenül vezetnek sikerre, hiszen az irányelv ugyan számos területen biztosítja az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését, mégis megannyi korlátot szab, amely aláássa annak tényleges hatását.”<sup>190</sup>

Mindenekelőtt célszerű megvizsgálni, melyek is ezek az összevont engedély alapján a harmadik országbelieket megillető jogosultságok. Az irányelv 12. cikke rögzíti a harmadik országbeliek egyenlő bánásmódhoz való jogát meghatározott területeken. E tekintetben érdemes megemlíteni, hogy egyes tagállamok és a Tanács Jogi Szolgálatára kételyének adott hangot a tekintetben, hogy az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos rendelkezéseket illetően az EKSz. 63. cikk (3) bekezdése megfelelő jogalapként szolgálhat-e.<sup>191</sup> A Bizottság értelemszerűen ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett, a tagállamok pedig tovább folytatták a tárgyalást, vélhetően annak tudatában, hogy a Lisszaboni Szerződés hamarosan úgyszólván hatályba lép,<sup>192</sup> amely már a kérdéses jogszabály által biztosítandó jogok tekintetében is kiegészíti a fenti jogalapot.

Az irányelv 12. cikke nyolc területen rögzíti a harmadik országbeli munkavállalók fogadó ország polgáraival való egyenlő bánásmód követelményét, amely területek a következők: „a munkavégzés feltételei, beleértve a díjazást és az elbocsátást, valamint a munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot”, „egyesülési és társulási szabadság” a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó nemzeti rendelkezések sérelme nélkül, „oktatás és szakképzés”, „diplomák és szakképesítések elismerése” a nemzeti eljárásokkal összhangban, „szociális biztonság” a személyek szabad mozgására vonatkozó uniós rendelkezések szerint,<sup>193</sup> „adókedvezmények”, „árúkhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés”, „munkaügyi hivatalok által biztosított tanácsadás”.

---

<sup>190</sup> GYENEY Laura - TÖTTÖS Ágnes: A 2011/98/EU összevont engedély irányelv és annak magyar jogba való átültetése (megjelenés alatt)

<sup>191</sup> 5795/09 Tanácsi dokumentum

<sup>192</sup> BRINKMANN: i. m. 360. o.

<sup>193</sup> Az európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, (HL L 200., 2004.6.7., 1. o.)

Az irányelv 12. cikkének (4) bekezdése előírja továbbá, hogy azok a harmadik országbeli munkavállalók, akik harmadik országba költöznek, illetve az őket túlélő, jogosult hozzátartozóik az érintett tagállamok harmadik országba költöző állampolgáira vonatkozókkal azonos feltételek mellett és mértékben részesülnek kötelező nyugdíjban. A tárgyalások során heves vita alakult ki a fenti rendelkezés körül.<sup>194</sup> A német delegáció 70%-ra akarta korlátozni a „nyugdíjak hordozhatóságának” jogát, e törekvésnek azonban sikerült gátat szabni, különösen a Parlament ellenállásának köszönhetően.

Az irányelv ugyanakkor számos korlátozási lehetőséget biztosít a tagállamok számára az egyenlő bánásmód tekintetében. Az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés vonatkozásában az egyenlő bánásmód azon személyi körre korlátozható, akik alkalmazásban állnak. Hasonlóképpen korlátozható a lakhatási jogok területén nyújtott egyenlő bánásmód. Kizárhatók továbbá a tanulmányi és megélhetési juttatások területén biztosított egyenlő bánásmód alól azon harmadik országbeliek, akiknek a tagállamban való tartózkodását a releváns uniós szabályok szerint engedélyezték és/vagy azokra korlátozhatóak, akik alkalmazásban állnak, illetve alkalmazásban álltak. Az oktatáshoz, ill. a szakképzéshez való hozzáférés nyelvtudáshoz és egyéb a nemzeti jog szerint meghatározott előfeltételek teljesítéséhez köthető, beleértve természetesen a tandíjfizetési kötelezettséget is.

A szociális biztonság terén nyújtott jogok szintén azokra korlátozhatók, akik alkalmazásban állnak, illetve legalább hat hónapig alkalmazásban álltak, majd munkanélküliként nyilvántartásba vették őket. A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy a harmadik országbeliek bizonyos csoportját kizárják a családi ellátások igényelhetősége alól.

Ami az adókedvezményeket illeti, e tekintetben egy territoriális korlát is alkalmazást nyerhet. Így a kedvezménynyújtás azon esetekre korlátozható, amikor is a harmadik országból származó munkavállaló családtagjainak, akikre nézve a kedvezményeket igényli, a bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén található.

Amennyiben a Kék Kártya Irányelvben rögzített jogokkal vetjük össze az Összevont Engedély Irányelv által biztosított jogosultságokat, megállapíthatjuk, hogy nincs lényegi eltérés a kettő között. Más a helyzet a Huzamos Tartózkodási Irányelvben foglalt egyenlő bánásmód követelményével, amely a fentieken túl kiterjed a szociális ellátás és szociális védelem területén, illetve a munkavállalói és önálló vállalkozói tevékenység folytatása

---

<sup>194</sup> PASCOUUAU – McLOUGHLIN: i. m. 4. o.

tekintetében biztosított egyenlő bánásmódra is. A Huzamos Tartózkodási Irányelv továbbá jóval kevesebb derogációs lehetőséget fektet le a tárgyalt irányelvhez képest.<sup>195</sup> Összességében mégis elmondható, hogy bizonyos területeken valóban csökkent a „szakadék”, így a munkanélküli ellátások, a családi ellátások, és a nyugdíjak hordozhatósága tekintetében.<sup>196</sup>

### *3.3. Az új irányelvtervezetek*

Az Európai Tanács 2009. december 10-11-i ülésén elfogadott Stockholmi Program elismeri, hogy a munkavállalási célú bevándorlás hozzájárulhat a versenyképesség és a gazdasági növekedés erősítéséhez, és – tekintettel az Unió előtt álló, a munkaerő iránti igények növekedéséhez vezető jövőbeli demográfiai kihívásokra – a rugalmas bevándorlási politika fontos szerepet tölt majd be az EU hosszú távú gazdasági fejlődésében és teljesítményében. A program ennek megfelelően felkéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy folytassák a 2005. évi Politikai Terv végrehajtását. A Bizottság által 2010. júliusában benyújtott két irányelvtervezet a korábbi legális migrációs csomag még hiányzó elemeit próbálja megvalósítani.

A két legújabb irányelvtervezetet az Európai Bizottság 2010. július 13-án terjesztette elő. A két irányelvtervezet egymástól igencsak eltérő célcsoportokat kíván lefedni, így az irányelvtervezetek előterjesztésének időpontján túl csupán két közös jellegzetességet állapítható meg: a tervezetek jogi alapjául az EUMSZ. 79. cikk (2) bekezdés a) és b) pontja szolgál, továbbá mindkét irányelvtervezet határozott idejű, ideiglenes jellegű migrációt szabályoz.

Ugyanakkor már e közös sajátosságok egyike is kritikai hangokat eredményezett. A jogalapot érintő kritikus vélemények szerint ugyanis sajnálatos, hogy az irányelv egyedüli jogalapjának az EUMSZ. 79. cikkét választotta a Bizottság annak ellenére, hogy az irányelvek fontos előírásokat tartalmaznak az általuk lefedett személyi kör munkaerőpiacra jutására, munkajogi helyzetére vonatkozóan, amely felveti az EUMSZ. 153. cikkének jogalapként történő megjelölését is. Az EGSZB különösen azért szorgalmazta volna annak a figyelembe vételét, hogy ezek az irányelvtervezetek fontos hatással lesznek a tagállami munkaerőpiacokra, mivel az ilyen kezdeményezéseket megelőzően az EUMSZ. 154. cikke szerinti formális konzultációt kellene tartani, mielőtt az Európai Bizottság konkrét irányelvjavaslattal áll elő. „Egy ilyen

---

<sup>195</sup> PEERS: i. m. 228. o.

<sup>196</sup> Ibid.



konzultáció nemcsak a Lisszaboni Szerződésnek azt a szándékát hangsúlyozta volna, hogy erősítsék az EU-ban a szociális párbeszéd szerepét, hanem esélyt is adott volna arra, hogy a kialakult ellentétek egy részét már egy korai fázisban tisztázni lehessen a szociális partnerek között.<sup>197</sup>

Különböző ugyanakkor az irányelvek által megcélzott migráns csoportok köre, így az előterjesztés mögött húzódó indokok, és azok alapján a fogadtatás is. A harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet<sup>198</sup> (a továbbiakban: ICT irányelvtervezet) célja elsősorban, hogy megkönnyítse a vállalkozásokon belüli szakértelemtranszfert mind az Unióba irányulóan, mind az Unión belül, és hogy ezáltal hozzájáruljon az EU versenyképességének növeléséhez és kiegészítse az EU 2020 stratégiai céljainak megvalósítása érdekében hozott uniós intézkedéseket. A harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű (szezónális) munkavállalás céljából történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet<sup>199</sup> (a továbbiakban: Szezónális irányelvtervezet) célul tűzi ki az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók jogszerű migrációjának elősegítését, ezáltal erősítve az illegális migráció elleni küzdelmet, és megakadályozva a szezónális munkavállalók kizsákmányolását, másrészt az uniós gazdaságok idényjellegű ingadozásaira, illetve az egyes iparágakban, gazdasági ágazatokban és régiókban jelentkező munkaerőhiányra is kíván reagálni.

---

<sup>197</sup> EGSZB véleménye, Tárgy: Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, 1.3 pont

<sup>198</sup> COM (2010) 378 végleges, Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről

<sup>199</sup> COM (2010) 379 végleges, Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

### *3.3.1. Az ICT irányelvtervezet*

#### *3.3.1.1. Az ICT irányelvtervezet bemutatása*

Az ICT irányelvtervezet konkrét célja, hogy a multinacionális vállalatok vezető tisztségviselőinek és szakembereinek befogadását szabályozó átlátható és harmonizált feltételek kialakításával, a vállalaton belül áthelyezett személyek és családjuk ideiglenes tartózkodására vonatkozó vonzóbb feltételek megteremtésével és az Unió területén működő társaságok közötti hatékony munkaerő-átcsoportosítás lehetőségének elősegítésével hatékony és azonnali válaszokat adjon a multinacionális vállalatok fióktelepeinek és leányvállalatainak vezető munkatársak és szakemberek iránti igényeire. E cél elérése egyúttal elősegíti az EU nemzetközi kereskedelmi kötelezettségvállalásainak teljesítését, köztük a vállalaton belül áthelyezettekre vonatkozó szabályok betartását is. A transznacionális mobilitás e formáinak ösztönzéséhez tisztességes versenyre és a munkavállalók jogainak tiszteletben tartására van szükség, amelynek része a vállalaton belül áthelyezett személyek szilárd jogi státuszának kialakítása is.

A javaslat egységes meghatározások és összehangolt feltételek alapján átlátható és egyszerűsített eljárást hoz létre a vállalaton belül áthelyezett személyek befogadása tekintetében: az áthelyezett személynek a GATS-megállapodásokban foglalt európai uniós kötelezettségvállalásoknak megfelelően vezetőként, szakértőként vagy diplomás gyakornokként kell pozíciót betöltenie; amennyiben a tagállam megköveteli, ugyanannál a vállalkozáscsoportnál legalább 12 hónapos korábbi foglalkoztatási jogviszonnyal kell rendelkeznie; megbízólevéllel kell igazolni, hogy a harmadik országbeli állampolgárt áthelyezték a fogadó szervezethez, és a megbízólevélben fel kell tüntetni az áthelyezett személy javadalmazásának összegét. Munkaerő-piaci vizsgálatot nem kell végezni, kivéve, ha ez a feltétel ellentétben áll a csatlakozási okmányokban kifejezett uniós preferenciával. A diplomás gyakornokok számára külön rendszert irányoz elő a javaslat egyértelművé téve számukra azt a követelményt, hogy a képzés célja az áthelyezett személy vezetői beosztás ellátására történő felkészítése.

A vállalaton belül áthelyezett személyek speciális tartózkodási engedélyt kapnának, amely lehetővé tenné számukra, hogy munkát vállaljanak egyazon transznacionális vállalat különböző szervezeti egységeiben, bizonyos feltételek mellett a más tagállamokban lévő

szervezeti egységeket is beleértve. A vállalaton belül áthelyezett személy számára szóló engedély érvényességének időtartama legalább egy év vagy, ha az áthelyezés ennél rövidebb, az érintett tagállam területére történő áthelyezés időtartama; az engedély vezetők és szakértők esetében legfeljebb három évre, diplomás gyakornokok esetében egy évre meghosszabbítható. Ez az engedély kedvező feltételeket biztosítana a családegyesítéshez is az első tagállamban.

Az irányelvtervezet nagy érdeklődésre tartott számot az egyes lobbiszervezetek részéről is. A munkavállalók ideiglenes, határon átnyúló transzfere ugyanis egyre inkább integráns részévé válik a mai üzleti modelleknek és a globális versenyképességnek. Az európai vállalatoknak pedig biztosítaniuk szükséges, hogy az igényelt képességeket és az ezt hordozó személyeket elérjék a megfelelő helyen és időben, és a lehető leghatékonyabb módon. Ezzel szemben a jelenlegi állapotok szerint igen hosszas és bürokratikus lehet egy harmadik országbeli állampolgár áthelyezése a vállalati érdekeknek megfelelően. Mindehhez hozzáadódik a 28 eltérő tagállami szabályozás is, amely további fragmentációt okoz az Unióban érvényesülő szabályozás tekintetében.

Ezek az akadályok tehát költségtöbbletet, valamint a hatékonyság és versenyképesség tekintetében veszteséget okoznak az európai vállalatoknak, mindez pedig befolyásolja a helyi gazdaság növekedését és munkaerőpiacát is. Amennyiben pedig a megfelelő szakértelem mozgósítására nem teremt az Európai Unió megfelelő körülményeket, akkor az valódi veszteséget jelent az Unió és az adott tagállam számára a munkahelyteremtés, a technológia és a termékfejlesztés szempontjából.

Azáltal, ha lebontanánk a rugalmatlanságból és a túlburjánzó kötelezettségekből fakadó akadályokat, beleértve az adott személyi körre vonatkozó egyes tagállami szabályrendszer hiányát, a követelmények összetettségét, a költségeket, a vízum és a munkavállalási engedély megszerzésében mutatkozó késéseket, és az eljárási szabályrendszer bizonytalanságát, kedvezőbb feltételeket teremthetnénk.

A tervezet meghatározza<sup>200</sup> a vállalaton belüli áthelyezés fogalmát, mely meghatározás a GATS-egyezményből és kétoldalú kereskedelmi megállapodásokból eredő kötelezettségvállalásokra épül. E fogalom szerint vállalaton belüli áthelyezés a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes kiküldetése a tagállamok területén kívül letelepedett

---

<sup>200</sup> ICT irányelvtervezet 3. cikk

vállalkozástól, amelyhez őt munkaszerződés köti, ugyanahhoz a vállalatcsoporthoz tartozó, a tagállamok területén belül letelepedett szervezethez. Az áthelyezésnek tehát egy olyan transznacionális vállalatcsoporton belül kell megvalósulnia, amelynek egy vagy több szervezeti egysége a tagállamok területén kívül, míg más egysége, azaz a fogadó szervezet a tagállamokon belül található. A 3. cikk meghatározza továbbá az áthelyezett személy által betölthető három pozíció – vezető, szakértő, diplomás gyakornok – fogalmi elemeit is. A diplomás gyakornok esetében a meghatározás egyértelművé teszi azt a követelményt, hogy az áthelyezés célja a gyakornok vezetői beosztás ellátására történő felkészítése.

Az irányelvtervezet kizárja hatálya alól azon személyeket, akik másik tagállamban letelepedett vállalkozás nevében, szolgáltatások nyújtása keretében végeznek tevékenységet az EUMSZ. 56. cikke értelmében, beleértve azokat, akiket a 96/71/EK irányelv<sup>201</sup> (a továbbiakban: Kiküldetési Irányelv) értelmében szolgáltatások nyújtása keretében küldött ki valamely tagállamban letelepedett vállalkozás. A gyakorlatban azonban több esetben problémát jelenthet a tervezet által lefedett áthelyezés és a Kiküldetési Irányelv hatályának elhatárolása. A legjelentősebb különbség a két irányelv között abban rejlik, hogy míg a jelen tervezetben foglaltak szerint a vállalaton belül áthelyezett személyek áthelyezésük alatt is fenntartják munkaviszonyukat a harmadik országbeli munkáltatóval, addig a Kiküldetési Irányelv szabályai azon munkavállalókra terjednek ki, akik egy tagállam területén letelepedett vállalkozással állnak munkaviszonyban, és így küldik ki őket egy másik tagállam területére. Ugyanakkor megkerülhetetlen az ICT irányelvtervezet Kiküldetési Irányelvvel való kapcsolatának vizsgálata, mivel a foglalkoztatási feltételek tekintetében a vállalaton belül áthelyezett személyek a kiküldöttekhez képest élveznének egyenlő bánásmódot.

A tervezet részletesen felsorolja azon dokumentumokat, amelyekkel az irányelv alapján az áthelyezett személynek rendelkeznie kell.<sup>202</sup> Az áthelyezett harmadik országbeli állampolgárnak igazolnia kell, hogy a küldő és a fogadó szervezet ugyanahhoz a vállalkozáshoz vagy vállalkozáscsoporthoz tartozik, és – mivel az irányelv kifejezetten az ideiglenes migrációt ösztönzi – hogy a megbízás végeztével vissza tudják helyezni valamely harmadik országbeli szervezethez a vállalkozáson belül. Az irányelvtervezet szerint nemzeti jogszabályok előírhatják továbbá, hogy az áthelyezett igazolja, hogy az áthelyezést közvetlenül megelőzően legalább 12 hónapon keresztül ugyanannál a vállalkozáscsoportnál

---

<sup>201</sup> Az Európai Parlament És a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről, HL L 18., 1997.1.21., 1-6. o.

<sup>202</sup> ICT irányelvtervezet 5. cikk (1) bekezdés

foglalkoztatták.<sup>203</sup> Ezen opcionális rendelkezéssel kapcsolatban ugyanakkor számos aggály merülhet fel, mivel ez a fajta tág lehetőség a nemzeti szabályok meghatározására csökkenti a harmonizáció mértékét, másrészt pedig a diplomás gyakornokok esetében kétséges, hogy e feltétel kikötése indokolt lehet-e.

Az áthelyezés feltétele továbbá a munkaadótól származó megbízólevél, amely feltünteti az áthelyezés időtartamát, helyét, az áthelyezett beosztását, valamint a számára fizetett javadalmazást. A javadalmazás tekintetében ugyanakkor nem egyértelmű, hogy a tervezet az egyenlő bánásmód elvét fekteti-e le, amely a 14. cikk (1) bekezdésben túl tágan megfogalmazott foglalkoztatási feltételek sorában is megjelenik.

Igazolni szükséges továbbá, hogy az áthelyezett rendelkezik az adott pozíció betöltéséhez a befogadó tagállamban szükséges szakmai képesítéssel, vagy diplomás gyakornok esetében a szükséges felsőfokú képesítéssel. Diplomás gyakornokként történő áthelyezéshez szükséges továbbá egy – a képzési program leírását, időtartamát, felügyeletének feltételeit tartalmazó – képzési megállapodás is. Szabályozott szakma esetében a harmadik országbeli állampolgárnak ugyanazoknak a feltételeknek kell megfelelnie, amelyeket a nemzeti jog az uniós állampolgárok számára előír az adott szakma gyakorlásához.

Tekintettel arra, hogy az irányelvtervezetben kimerítően szabályozott feltétellista nem tartalmazza a munkaerőpiaci vizsgálat lehetőségét, illetve a szöveg nem utal kifejezetten arra, hogy a tagállamok a munkaerőpiacuk szabályozását célzó nemzeti rendelkezéseket továbbra is alkalmazhatják az ICT irányelvtervezet által lefedett személyi kör vonatkozásában, így a tervezet szerint a munkaerőpiaci vizsgálat elvégzése kizárt lenne a vállalaton belül áthelyezettek foglalkoztatását megelőzően. Ennek oka, hogy egy ilyen vizsgálat alkalmazása ellentmondana az irányelv céljával, amely szerint a lehető legkedvezőbb befogadási feltételek lefektetése szükséges a nemzeti munkaerőpiacokon meg nem található, különleges szaktudással és gyakorlattal rendelkező áthelyezettek befogadásához, valamint egy ilyen követelmény ellentétes lenne a GATS és a kétoldalú kereskedelmi megállapodásokban vállalt uniós kötelezettségekkel.

Bár munkaerőpiaci vizsgálat az áthelyezettek esetében nem végezhető, ugyanakkor a javaslat nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghatározzák a befogadni kívánt, vállalaton belül

---

<sup>203</sup> ICT irányelvtervezet 5. cikk (1) bekezdés b) pont

áthelyezett harmadik országbeli személyek számát. Amennyiben pedig az áthelyezés több tagállamot érint, az első fogadó állam korlátozhatja az engedély területi hatályát azon tagállamokra, amelyekben teljesülnek a befogadási feltételek.

A Kutatói Irányelvben alkalmazott elvhez hasonlóan az ICT irányelvtervezet is nagyobb felelősséget terhel a fogadó szervezetre, így ennek megfelelően a tagállamok a befogadás feltételeinek elmulasztása esetén hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókról rendelkezhetnek. Nem tisztázza ugyanakkor az irányelvtervezet a fogadó szervezet pontos feladatát, szerepét a rendszerben. Mindennek pontosítása különösen fontos lenne arra tekintettel, hogy hivatalosan a munkáltató és a fogadó szervezet elkülönül a vállalaton belül áthelyezettek esetében, mivel az áthelyezettek munkaviszonya az áthelyezés teljes időtartama alatt a harmadik országban működő, az áthelyezést megvalósító vállalattal áll fenn. Ugyanakkor bizonyos esetekben, pl. munkahelyi egészség és biztonságra vonatkozó szabályok területén, a nemzeti szabályok alkalmazása alapján munkáltató lehet a fogadó szervezet a jogviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül, mivel a munkavédelem területén érvényes szabályokat neki kell biztosítani. Abban az esetben, ha a fogadó szervezetet a fentiek alapján tényleges munkáltatónak tekintjük, felmerül a kérdés, hogy a fogadó szervezet sújtható-e szankcióval.

A kérelmet összevont kérelmezési eljárás keretében kell benyújtani,<sup>204</sup> tehát e kérelmezési eljárás során is együtt kell, hogy működjenek a munkaügyi és idegenrendészeti hatóságok, azonban az eljáró hatóságokról és azok feladatmegosztásáról továbbra is a tagállamok rendelkeznek. Sajátos eljárásjogi szabály ugyanakkor, hogy a kérelem benyújtására és vizsgálatára akkor van lehetőség, ha az áthelyezendő személy még az adott tagállam területén kívül tartózkodik, mivel az irányelvtervezet célja, hogy az újonnan történő áthelyezéseket ösztönözze a versenyképesség előmozdítása érdekében. Ez ugyanakkor kizárja, hogy egy már áthelyezett személy, aki az irányelvtervezet egyéb feltételeinek megfelel, az áthelyezés helye szerinti fogadó államban „átválthassa” engedélyét a többletjogokat biztosító ICT engedélyre.

A tervezet lehetőséget teremt arra, hogy a tagállamok egyszerűsített eljárást biztosítsanak azon vállalkozáscsoportok számára, amelyek igazolják, hogy megfelelő javadalmazást és jogokat tudnak biztosítani a vállalaton belül áthelyezett személyek számára, továbbá igazolják, hogy teljesítették a korábbi áthelyezettek befogadásának feltételeit, betartották a

---

<sup>204</sup> ICT irányelvtervezet 10. cikk (5) bekezdés

fogadó ország adójogi szabályait, és kellő információt nyújtanak a jövőben várható áthelyezéseikről. A feltételeknek megfelelő vállalatcsoportok számára három évre adható elismerés alapján az egyszerűsített eljárásban áthelyezett mentesülhet meghatározott okiratok benyújtása alól, engedélyét rövidebb idő alatt állíthatják ki, vagy speciális vízumkönnyítésben részesülhet.<sup>205</sup>

Az eljárási garanciák körében a tervezet előírja, hogy a tagállamoknak a kérelem benyújtásától számított legkésőbb 30 napon belül kell meghozniuk döntésüket, amely lényegesen rövidebb a Kék Kártya Irányelvben előírt 90 napos, illetve az Összevont Engedély Irányelvben rögzített négyhónapos határidőnél. A Bizottság javaslata nyilván azt a célt szolgálja, hogy nemcsak kedvezőbb anyagi jogi feltételekkel, de kedvező eljárási szabályokkal juthassanak az Unió területére a tagállamok és az Unió gazdaságát előmozdítani képes áthelyezett személyek. Tekintettel azonban arra, hogy e relatíve rövid eljárási idő alatt a munkaügyi és idegenrendészeti hatóságoknak is értékelniük kell a kérelmet, kérdéses, hogy ez a rövid eljárási határidő mennyire lesz elfogadható a tagállamok többsége számára.

A javaslat összhangba hozza a vállalaton belül áthelyezett személyek számára a munkafeltételek tekintetében biztosított jogokat a kiküldött munkavállalók számára biztosítottakkal.<sup>206</sup> A foglalkoztatási feltételeket azonban az ICT irányelvtervezet meglehetősen tágan fogalmazza meg, hiszen azokba beleérti például a munkavállalói érdekvédelmi szervezetekben történő tagságot, szerepvállalást is. Kérdéses tehát, hogy e ponttal nem anuláljuk-e a felek szerződéses szabadsága által a munkaviszonyra választott irányadó jogot azáltal, hogy tágan fogalmazott foglalkoztatási feltételeket rögzítünk. Célszerűbbnek tűnik ehelyett inkább olyan, munkavállalókat védő minimumszabályok felsorolásának szerepeltetése az irányelvben, amelyet tartalmaz például a Kiküldetési Irányelv 3. cikke is.

Az ICT irányelvtervezet megállapítja továbbá azokat a jogterületeket is, amelyek tekintetében el kell ismerni az egyenlő bánásmódot a fogadó tagállam állampolgáraival.<sup>207</sup> az egyesülési és társulási szabadság, az oklevelek, bizonyítványok és más szakképesítések elismerése, valamint a 883/2004/EK rendelet 3. cikkében meghatározott szociális biztonsági ágak, árukhoz és szolgáltatásokhoz történő hozzáférés a szociális lakásellátás és a munkaügyi

---

<sup>205</sup> ICT irányelvtervezet 7. cikk

<sup>206</sup> ICT irányelvtervezet 14. cikk (1) bekezdés

<sup>207</sup> ICT irányelvtervezet 14. cikk (2) bekezdés

központok általi tanácsadás kivételével. Ez alapján tehát maga a Bizottság is elismeri javaslatában, hogy a csupán ideiglenesen áthelyezett munkavállalók nem válnak olyan mértékben a nemzeti munkaerőpiac részévé, hogy a munkaügyi központok által biztosított tanácsadáshoz való hozzáférésre jogot szerezzenek. Mindezek alapján kérdéses, hogy egyes további jogok tekintetében, amelyekre viszont a javaslat alapján kiterjedne az egyenlő bánásmód, mi indokolja az egyenlő bánásmód kiterjesztését.

Az ICT irányelvtervezet elismeri az áthelyezettek jogát a családegyesítésre, és rögzíti, hogy a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv alkalmazandó az áthelyezettek családtagjaira vonatkozóan is, ugyanakkor megjelöli az esetükben alkalmazandó eltéréseket is. Az irányelv alapján azonnali családegyesítés valósulhat meg az első tagállamban anélkül, hogy a huzamos tartózkodás jogának megszerzésére való kilátásokat követelményként támasztaná, azonban a beilleszkedési intézkedéseket már csak akkor kell megtenni, ha a családtagok számára a családegyesítést már engedélyezték. A családegyesítési kérelmet két hónapon belül kell elbírálni, a tartózkodási engedély érvényességének időtartama pedig – amennyiben az úti okmány érvényességének időtartama ezt lehetővé teszi – megegyezik az áthelyezett családtag számára kiadott engedély időtartamával.

Az ICT irányelvtervezet egyik legnagyobb hozzáadott értékét az Unión belüli mobilitás joga adja, amelynek révén az egyik tagállamban kiadott tartózkodási engedély valamely második tagállamban is meghatározott jogokat biztosít.<sup>208</sup> A bizottsági javaslat szerint az első tagállam által az áthelyezett számára kibocsátott tartózkodási engedély, valamint az adott személy fogadására feljogosított szervezeteket felsoroló dokumentum birtokában, ha az áthelyezett munkaviszonya továbbra is fennmarad, a harmadik országban letelepedett vállalkozással, legfeljebb tizenkét hónap időtartamban egy másik tagállamban az ugyanahhoz a vállalkozáscsoporthoz tartozó bármely szervezeti egységnél és a fogadó szervezet ügyfeleinek telephelyén munkát vállalhat, amennyiben áthelyezését a másik tagállam illetékes hatóságának a megfelelő dokumentumok eljuttatásával jelzi. Ha a másik tagállamba történő áthelyezés időtartama meghaladja a tizenkét hónapot, a másik tagállam elrendelheti egy új tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtását, azonban nem kötelezheti az áthelyezettet arra, hogy a kérelem benyújtása érdekében elhagyja az ország területét. Az EU-ba történő áthelyezés maximális időtartama az Unión belüli mobilitási jog esetében sem haladhatja meg vezetőik és szakértők esetében a három, diplomás gyakornokok esetében az egy évet.

---

<sup>208</sup> ICT irányelvtervezet 16. cikk



A tagállamok közötti mobilitás létrejöttét és igazolását a tartózkodási engedély mellé kiállítandó, és a vállalkozáscsoport egyes szervezeti egységeit tartalmazó lista teszi lehetővé.<sup>209</sup> Amennyiben ugyanis a harmadik országbeli állampolgár áthelyezésre kerül egy másik tagállamba legfeljebb 12 hónapos időtartamra, a másik tagállam illetékes hatósága számára az abba a tagállamba történő áthelyezése előtt el kell juttatnia azon dokumentumokat, amelyek igazolják, hogy a befogadás kritériumainak e másik tagállamban is megfelel. E dokumentumok bemutatásának tényéről a hatóságok igazolást állítanak ki, amelyet a kérelmező el kell, hogy juttasson az első tagállamnak.

Kérdéses ugyanakkor, hogy a második tagállam értesítése mikor történik meg, hiszen bár a tervezet 5. cikk (4) bekezdése már az első tagállamba történő befogadás kritériumai között említi a más tagállam felé tett értesítésről szóló igazolás bemutatását, amennyiben az áthelyezés több tagállamban elhelyezkedő fogadó szervezeteket érint. Ugyanakkor aránytalanul nagy nehézségeket okozna a kérelmező számára ezen értesítések megtétele már az első tagállamba történő beutazást megelőzően, így célszerű e feltételnek csupán a tényleges áthelyezést megelőzően való megkövetelése.

A tervezet 6. cikk (4) bekezdése szerint, ha az áthelyezés több tagállamot érint, az első tagállam az engedély területi hatályát azokra a tagállamokra korlátozza, amelyekben teljesülnek a befogadási kritériumok. Ugyanakkor, ha a befogadás kritériumai nem állnak fenn egyes tagállamokban lévő szervezeti egységekben, nem az engedély területi hatályát indokolt korlátozni, hiszen az nemcsak a munkavállalást akadályozná meg az adott tagállamban, hanem a tagállamba történő belépést is. Ehelyett – tekintettel arra, hogy a befogadás kritériumai nem teljesülnek az adott tagállamban – a munkavállalást az adott tagállamban lévő szervezeti egységekben lehetővé tévő lista szűkítése inkább a célravezető a fenti esetben.

Kérdéses továbbá, hogy az első tagállam milyen módon szerez tudomást arról, hogy egy további tagállamban a befogadás feltételei nem állnak fenn, ha a másik tagállam által kiállított igazolás pusztán arról tanúskodik, hogy a dokumentumokat benyújtották, és nem pedig arról, hogy azok alátámasztják a feltételek teljesülését. Megállapítható továbbá, hogy egyes befogadási kritériumoknak való megfelelés – különösen a közrend, közbiztonság,

---

<sup>209</sup> ICT irányelvtervezet 11. cikk (4) bekezdés

közegészség veszélyeztetésének vizsgálata – olyan értékelést igényel, mely csupán az adott második tagállam által végezhető el.

### *3.3.1.2. Az ICT irányelvtervezettel kapcsolatos kritikák*

Bár a legtöbb érintett üdvözölte, hogy az Európai Bizottság az irányelvjavaslattal arra törekszik, hogy átlátható és harmonizált engedélyezési feltételeket teremtsen a határozott időre kiküldött munkavállalók csoportja számára, ugyanakkor igen komoly kritikákat is megfogalmaztak a javaslattal szemben.

Többek között az EGSZB is véleményében<sup>210</sup> komoly aggodalmának ad hangot az irányelvjavaslat bizonyos tartalmi részei kapcsán, illetve amiatt, ahogy az Európai Bizottság a javaslatot megelőzően az európai szociális partnerekkel szemben eljár.

Már az irányelv által lefedett személyi kör is többekben „félelmet” ébresztett, mivel a vállalaton belül áthelyezettekben belül meghatározott három konkrét kategória közül egy vagy több is megteremti a visszaélések lehetőségét. Az irányelvtervezet vállalaton belül áthelyezettnek tekinti azon harmadik országbeli állampolgárt, akinek vezetői, szakértői vagy diplomás gyakornoki pozícióban történő ideiglenes kiküldetésére a tagállamok területén kívül letelepedett vállalkozástól – amelyhez a harmadik országbeli állampolgárt munkaszerződés köti – ugyanahhoz a vállalkozáshoz vagy vállalkozáscsoporthoz tartozó, a tagállamok területén belül letelepedett szervezethez kerül sor.

A legnagyobb ellenérzést a diplomás gyakornok pozíciójában történő áthelyezés válthat ki, mely személy alatt olyan, felsőfokú képzéssel rendelkező személyt kell érteni, aki egy vállalattal kapcsolatos tudásának és vállalati tapasztalatának bővítése céljából, a vállalatnál betöltendő vezetői beosztásra való felkészülés érdekében kerül áthelyezésre. A 2005-ös Politikai Tervben felvázolt külön irányelvtervezet a diplomás gyakornokokra vonatkozóan tehát nem fog külön jogi aktus formájában megszületni, ehelyett a Bizottság egy definíciós csavarral a vállalaton belül áthelyezettekre vonatkozó irányelvtervezet hatálya alá helyezi e személyi kört is azáltal, hogy a vezetői beosztásra történő felkészülés a diplomás gyakornokként történő áthelyezés feltételéként írja elő.

---

<sup>210</sup> SOC/393, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye, Harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételei, Brüsszel, 2011. május 4.

Az EGSZB ezen kívül még azt is kifogásolja, hogy nemcsak vezetők viszonylag kisszámú csoportjára vonatkozik az irányelvtervezet, hanem szakemberekre és diplomás gyakornokokra is, mivel álláspontja szerint egy olyan irányelv, amely csak a vezetőkre korlátozódik, jobban megfelelt volna e csoport speciális helyzetének és igényeinek,<sup>211</sup> tehát a vezetői pozícióban lévők mellett a szakértői kategória lefedését sem tartja ideálisnak. Megjegyzendő továbbá, hogy a szakértői kategória is kifejezetten érzékeny pontja az irányelvnek, hiszen sok esetben igen szubjektív annak a meghatározása, hogy kit tekinthetünk – figyelembe véve nemcsak a fogadó szervezet vonatkozásában specifikus tudást, hanem azt is, hogy az illető rendelkezik-e a specifikus technikai tudást igénylő munka ellátása tekintetében magas szintű képzéssel – a fogadó szervezet szempontjából olyannyira lényeges és specifikus, különleges tudással rendelkező személynek. Márpedig a jogbiztonság szempontjából elengedhetetlen, hogy a személyi kör kellő biztonsággal behatárolható legyen, különös tekintettel arra, hogy az Unión belüli mobilitás felerősíti azt az igényt, hogy egy harmadik országbeli állampolgár esetében minden, áthelyezéssel érintett tagállam ugyanúgy az irányelv hatálya alá tartozóként ismerje el az adott személyt.

Az irányelvtervezet egyik fő problematikáját a már létező szabályozási rezsimektől való elhatárolás, illetve az azokban rögzítettek megfelelő figyelembe vétele jelenti. Elengedhetetlen ugyanis, hogy az igen hasonló munkavégzési forma, a kiküldetésben lévő munkavállalástól megfelelően meg lehessen különböztetni az irányelvtervezet által lefedett foglalkoztatási helyzetet. Másrészt az irányelvtervezet rendelkezéseit szükséges összhangba hozni a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS) keretén belül tett kötelezettségvállalásokkal.

A GATS keretén belül tett kötelezettségvállalások<sup>212</sup> lehetőséget nyújtanak arra, hogy a vállalatok – vezetők és szakértők esetében legfeljebb három évig, diplomás gyakornokok esetében pedig egy évig – rendszerint gazdasági igényfelmérés nélkül foglalkoztassanak vállalaton belül áthelyezett személyeket a szolgáltató ágazatban és szolgáltatásnyújtás keretében, feltéve, hogy a szóban forgó személyek megfelelnek a vonatkozó szabályokban lefektetett, például egyéves korábbi foglalkoztatást előíró követelményeknek.

---

<sup>211</sup> Ibid. 1.4 pont

<sup>212</sup> Az EU és Chile közötti, 2002. évi társulási megállapodás és a CARIFORUM-országokkal 2008-ban megkötött gazdasági partnerségi megállapodás szintén tartalmaz a vállalaton belüli áthelyezésekről szóló rendelkezéseket, amelyek ezeken a GATS-kötelezettségvállalásokon alapulnak. A GATS és a kétoldalú megállapodások keretében tett kereskedelmi kötelezettségvállalások nem hivatottak kimerítően rendezni a belépés, tartózkodás és munkavégzés feltételeit.

### 3.3.2. A Szezonális irányelvtervezet

A Szezonális irányelvtervezet célja egyrészt az, hogy folytassa a Politikai Terv megvalósítását, másrészt, hogy hozzájáruljon az „EU 2020 Stratégia” végrehajtásához, valamint a migrációs áramlások hatékony igazgatásához az idényjellegű ideiglenes migráció speciális területén. A tervezet egyrészt célul tűzi ki az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók jogszerű bevándorlásának/migrációjának elősegítését, ezáltal erősítve az illegális migráció elleni küzdelmet, másrészt az uniós gazdaságok idényjellegű ingadozásaira, illetve az egyes iparágakban, gazdasági ágazatokban és régiókban jelentkező munkaerőhiányra is reagálni kíván.

A szezonális munkavállalókra mint specifikus munkavállalói kategóriára vonatkozó külön szabályozást az indokolja, hogy a becslések szerint az uniós gazdaságokban továbbra is folyamatos munkaerőigény mutatkozik e munkavállalói kategória iránt, amelyet a tagállamok saját állampolgáraikkal, illetve az uniós polgárokkal nem tudnak kielégíteni. Ennek elsődleges oka az, hogy az uniós polgárok nem tartják vonzóknak az idénymunka kínálta lehetőségeket.

Az idénymunka méretei és az érintett gazdasági ágazatok az Európai Unió országait nézve eltérőek. A tervezethez fűzött hatásvizsgálat<sup>213</sup> kiemeli, hogy bár a rendelkezésre álló adatok hiányossága miatt csak rövid távú tendenciák állapíthatók meg, az utóbbi években több tagállamban a külföldiek által végzett szezonális munka általános növekedése volt tapasztalható (például Franciaországban, az Egyesült Királyságban és Szlovéniában). Továbbá egyes tagállamok meghatározott régióiban nélkülözhetetlenek a harmadik országokból érkező szezonális munkavállalók, akik rendszerint alacsony képzettséget igénylő munkát végeznek a gazdaság meghatározott ágazataiban, így például a mezőgazdaságban vagy a turizmusban.

Az idénymunkásokra vonatkozóan a különböző uniós tagállamok eltérő beutazási és tartózkodási kritériumokat írnak elő, az eltérő tagállami szabályozás pedig nem könnyíti meg az Unión belüli mobilitást. Legalább 20 tagállam alkalmaz speciális szabályokat harmadik országból érkező szezonális munkavállalók fogadására vonatkozóan, míg 6 tagállam – a harmadik országból érkező szezonális munkavállalók iránti kereslet hiánya miatt – egyáltalán

---

<sup>213</sup> SEC/2010/0888, Commission staff working document summary of the impact assessment accompanying the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of seasonal employment

nem alkalmaz elkülönült beutazási és tartózkodási rendszert erre a munkavállalói kategóriára vonatkozóan.

A tervezethez fűzött hatástanulmány a tagállami szabályozások közötti legfőbb eltérésként a szezonális munkavállalás fogalmi meghatározására, a szezonális munkavállalás időtartamára, a beutazási eljárásra, valamint a biztosított jogokra vonatkozó eltérő szabályozást jelöli meg. Ennek megfelelően a tervezet célja átlátható szabályok bevezetése a belépés és a tartózkodás területén, továbbá a harmadik országbeli állampolgároknak az EU területére idényjellegű (szezónális) munkavállalás céljából történő beutazásának megkönnyítése, illetve a tagállamok eljárási szabályainak harmonizálása. Ennek első lépcsőjeként egységes definíciót kíván lefektetni a szezonális munkavállaló (idénymunkás) meghatározására vonatkozóan, illetve közös kritériumokon alapuló gyorsított eljárást hozna létre a harmadik országból származó idénymunkások befogadására. A tervezet további célja, hogy elősegítse a szezonális munkavállalók kizsákmányolásának megakadályozását, evégből a szezonális munkavállalókat megillető alapvető (minimális) jogokat fektet le.

A tervezet rendelkezései azokra, a szezonális munkavállalás céljából a tagállamok területére érkező harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandóak, akik a tagállamok területén kívül rendelkeznek lakóhellyel.<sup>214</sup> A tervezethez fűzött értelmező rendelkezések kiemelik, hogy a tervezet személyi hatálya nem terjed ki a tagállamokból származó szezonális munkavállalókra, továbbá nem érinti a kérelem benyújtásakor a tagállamok területén már jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok munkavállalási jogának gyakorlását sem. Azon követelmény azonban, amely szerint a harmadik országbeli állampolgár kizárólag az EU területén kívül jogosult benyújtani az egységes szezonális engedély iránti kérelmet túlságosan merev rendelkezés, amennyiben figyelmen kívül hagyja a vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok helyzetét. A hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodás céljából vízummentes beutazásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok esetében indokolt lehet lehetővé tenni a belföldi kérelmezés lehetőségét.

A tervezet meghatározza az „idényjellegű (szezónális) munkavállaló”, valamint munkavégzés egységes fogalmi elemeit. E szerint az idénymunkás olyan harmadik országbeli állampolgár, aki megtartja harmadik országbeli törvényes lakóhelyét, de a harmadik országbeli állampolgár

---

<sup>214</sup> Szezónális irányelvtervezet 2. cikk (1) bekezdés

és valamely tagállamban letelepedett munkáltató között közvetlenül létrejött, egy vagy több határozott idejű munkaszerződés keretében ideiglenesen egy tagállam területén tartózkodik egy olyan ágazatban történő foglalkoztatás céljából, melyben a tevékenységek nagymértékben az év adott szakaszához kapcsolódnak.

A tervezetben lefektetett idényjellegű (szezónális) munkavállalás definíciója rugalmas figyelemmel arra, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg, hogy mely konkrét gazdasági ágazatok felelnek meg az idényjellegű (szezónális) foglalkoztatás fenti definíciójában meghatározott kritériumoknak. A tervezet értelmében „nagy mértékben az év adott szakaszához kapcsolódó tevékenységnek” minősül az olyan tevékenység, amely az év bizonyos szakaszához kötődik egy adott esemény vagy események sorozata miatt, amikor az általános műveletek végzéséhez képest sokkal több munkaerőre van szükség.<sup>215</sup> A tervezetben foglalt definíció hangsúlyozza az idényjellegű (szezónális) foglalkoztatás ideiglenes jellegét, amely a rendszeres állandó munkavégzéstől leginkább abban különbözik, hogy egy adott eseményhez vagy események sorozatához kapcsolódóan növekszik meg a munkaerő-szükséglet. A tervezet preambuluma (10) bekezdése példaként emeli ki erre vonatkozóan a mezőgazdasági szektorban a vetési/ültetési vagy betakarítási időszakot, illetve az idegenforgalomban a szabadságot az időszakot.

Az irányelvtervezet rögzíti azokat a befogadási feltételeket, amelyeknek a harmadik országbeli állampolgárságú idénymunkásoknak, valamint munkáltatójuknak meg kell felelniük.<sup>216</sup> A tervezet az adott tagállamban végzendő idénymunkára vonatkozó érvényes munkaszerződés vagy kötelező érvényű állásajánlat meglétét írja elő. Követelményként írja elő továbbá a tervezet azt, hogy a munkaszerződés vagy a kötelező állásajánlat tartalmazza a munkabér összegét is annak érdekében, hogy az illetékes hatóságok megállapíthassák, hogy a javasolt díjazás megfelel-e az adott tagállamban végzett hasonló jellegű tevékenységek esetében fizetendő díjazás mértékének. A munkaszerződésnek ezen felül tartalmaznia kell heti vagy havi viszonylatban a munkaórák számát is, annak biztosítása érdekében, hogy a munkáltatók kizárólag tényleges gazdasági szükséglet fennállása esetén vegyék igénybe harmadik országok idénymunkásait.

---

<sup>215</sup> Szezónális irányelvtervezet 3. cikk c) pontja

<sup>216</sup> Szezónális irányelvtervezet 5. cikk

A tervezet értelmében a tagállamok megkövetelik, hogy az idénymunkás továbbá tartózkodása során elegendő forrással rendelkezzen ahhoz, hogy eltartsa magát anélkül, hogy az érintett tagállam szociális biztonsági rendszerét igénybe venné. A tervezet alapján a harmadik országbeli állampolgár kérelmezőnek az egészségügyi ellátások teljes körére szóló egészségbiztosítással kell rendelkeznie, továbbá nem jelenthet veszélyt a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségügyre.

A tervezet 6. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamok az engedély kiadására irányuló döntésük meghozatala előtt jogosultak a munkaerőpiaci helyzet vizsgálatára. A tervezet értelmében a tagállamok elsőbbséget biztosíthatnak a hazai vagy uniós állampolgároknak, illetve olyan harmadik országbeli állampolgároknak, akik jogszerűen tartózkodnak az adott tagállam területén, és uniós vagy nemzeti jogszabályok alapján már az ottani munkaerőpiac részét képezik. A tagállamoknak továbbá az EUMSZ. 79. cikkének (5) bekezdése értelmében jogukban áll meghatározni az idényjellegű munkavállalás céljából a területükre belépő harmadik országbeli állampolgárok számát.

Sajátos feltételt ír elő továbbá az irányelvtervezet a szezonális munkavállalók védelme érdekében. Eszerint a tagállamoknak kötelezniük kell az idénymunkások munkáltatóit, hogy szolgáltatassanak bizonyítékot arról, hogy az idénymunkásnak megfelelő lakhatási körülményeket biztosító szállása lesz.<sup>217</sup> Az irányelvtervezet kimondja továbbá, hogy ha az idénymunkásoknak bérleti díjat kell fizetni a szállásért, annak díja nem lehet túlzó a javadalmazáshoz képest. Ez azonban – véleményem szerint – aránytalan többletterhet ró a munkáltatókra, amennyiben általános jelleggel, azaz abban az esetben is, amikor a szállásadó egy harmadik fél, annak bizonyítására kötelezi a munkáltatót, hogy a szezonális munkavállaló „megfelelő lakhatási körülményeket biztosító szállással” rendelkezik majd a jövőbeni foglalkoztatása esetén. Ez egyértelműen visszatartó tényezőként hat arra, hogy a munkáltató harmadik országbeli munkavállalót alkalmazzon idénymunkára. Ezen felül e követelmény teljesülését az eljáró hatóság köteles vizsgálni, többletterhet róva ezáltal a jogalkalmazóra is. Nem egyértelmű továbbá a tervezetben szereplő „megfelelő lakhatási körülmények” kitétel sem.

Az irányelvtervezet értelmében a három hónapot meghaladó tartózkodás esetén az eljáró hatóság összevont kérelmezési eljárás keretében „szezonális munkavállalási engedélyt” állít ki

---

<sup>217</sup> Szezonális irányelvtervezet 14. cikk

azon személynek, aki teljesíti az 5. cikkben foglalt beutazási feltételeket, és akinek ügyében a hatóság pozitív döntést hoz. A „szezonális munkavállaló” megjegyzéssel ellátott tartózkodási engedélynek jogot kell biztosítania tartózkodásra és az engedélyezett, meghatározott időmunka végzésére egyaránt.

Az a tény, hogy a három hónapot meghaladó tartózkodás esetén kizárólag tartózkodási engedély formájában kiadott összevont engedély kiadásáról rendelkezik az irányelv,<sup>218</sup> ellentmond annak a törekvésnek, amely szerint a Bizottság elsősorban a tagállamok jellemző szabályozását, gyakorlatát figyelembe véve terjeszti elő javaslatit. Számos tagállam ugyanis hosszú távú vízum kiadásáról rendelkezik az ideiglenes vagy szezonális munkavállalás céljából beutazó harmadik országbeli állampolgárok számára, ezt a lehetőséget azonban az irányelvtervezet már nem biztosítja.

Az irányelvtervezet továbbá csupán minimális utalást tartalmaz a három hónap alatti időtartamra érkező szezonális munkavállalókra vonatkozóan, és nem rendezi a Vízumkódexben kimerítően rögzített beutazási és tartózkodási feltételek, valamint a Szezonális irányelvtervezetben rögzített feltételek egymáshoz való viszonyát.

Az irányelvtervezet a tartózkodás időtartamát bármely naptári évben hat hónapban maximálja, továbbá előírja, hogy ezen időtartam lejártát követően a szezonális munkavállaló köteles visszatérni egy harmadik országba.<sup>219</sup> A tervezethez fűzött értelmező rendelkezések kiemelik, hogy a tartózkodási idő ilyen szigorú korlátozásának célja annak a biztosítása, hogy az irányelv szerint befogadott harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező szezonális munkavállalókat ténylegesen olyan munkavégzés keretében foglalkoztassák, amely alapvetően szezonális jellegű, és nem rendszeres munkavégzés keretében. Ugyanakkor a naptári éven belüli hat hónap meghatározása ellentmond annak az életszerű követelménynek, hogy egy adott időre egy engedély kiállítása történhessen meg, hiszen a téli időt pont kettészeli az új naptári év, így ennél életszerűbb a bármely 12 hónapos időtartamon belüli meghatározása a maximális időtartamnak.

A tervezet 11. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a tartózkodás maximális időtartamán belül lehetőség van a szerződés meghosszabbítására vagy arra, hogy az időmunkás munkáltatót

---

<sup>218</sup> Szezonális irányelvtervezet 10. cikk

<sup>219</sup> Szezonális irányelvtervezet 11. cikk (1) bekezdés



váltson, amennyiben a befogadási feltételek továbbra is teljesülnek. E rendelkezés mögöttes célja egyrészt a szezonális munkavállalók túltartózkodásának megakadályozása a visszaélések kockázatának csökkentése által, másrészt a szezonális munkavállalók kizsákmányolással szembeni védelme azáltal, hogy lehetővé teszi a kizsákmányoló munkáltatóval való munkaviszony megszüntetését követően újabb munkaviszony létesítését. Az irányelvtervezet indokolása továbbá kiemeli, hogy a tartózkodás meghosszabbítása lehetővé teszi a kereset és a harmadik országbeli idénymunkások által hazautalt összegek növekedését, ami hozzájárulhat származási országuk fejlődéséhez.

A tervezet kötelezően előírja a tagállamok számára az újbóli belépés megkönnyítését.<sup>220</sup> A tagállamok a megvalósítás módja tekintetében választhatnak, hogy több, maximum három egymást követő idényre szóló engedélyt bocsátanak ki („*multi-seasonal work permit*”) vagy könnyített eljárást alkalmaznak azon harmadik országbeli állampolgárok kérelmének elbírálására vonatkozóan, akiknek az idénymunka-vállalását korábban engedélyezték az adott tagállamban, és a következő évben ismét ilyen kérelmet nyújtanak be. A tervezet e rendelkezéseinek célja, hogy ösztönözze a harmadik országbeli állampolgárságú idénymunkások körös migrációját, azaz egy harmadik ország és az EU közötti mozgásukat az utóbbiban való ideiglenes tartózkodás és munkavállalás céljából. A tervezethez fűzött magyarázat értelmében a több idényre szóló engedélyek azoknak az ágazatoknak kedveznek, ahol a munkaerőpiaci kereslet hosszabb időszakon keresztül állandó.

Az irányelvtervezet szerint az idénymunkást a munkavállalási viszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül megilletik a befogadó tagállam jogszabályaiban, szabályaiban vagy közigazgatási rendelkezéseiben és/vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésében rögzített, idénymunkára alkalmazandó előírások szerinti munkafeltételek, beleértve a fizetést és az elbocsátást, valamint a munkahelyi egészséget és biztonságot.<sup>221</sup> Mindez tehát feltételezi, hogy a tagállamok mindegyikében léteznek kifejezetten az idénymunkára alkalmazandó előírások, azonban ezt korántsem így van, így e rendelkezés módosítása válhat szükségessé.

Egyenlő bánásmód alkalmazandó a szociális biztonság területén is, amely kiterjed a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet 3. cikkében meghatározott

---

<sup>220</sup> Szezonális irányelvtervezet 12. cikk

<sup>221</sup> Szezonális irányelvtervezet 16. cikk (1) bekezdés

ellátásokra és juttatásokra is. Kérdéses továbbá, hogy a szezonális munkavállalás céljából beutazó harmadik országbeli állampolgárok munkanélküli ellátásra szerezenek-e jogosultságot. Hasonló kétségek merülnek fel a családi ellátásokkal kapcsolatban is. E kivételek megalkotásának elvi alapja az lehet, hogy a szezonális munkavállalók nem válnak tartósan részeivé a tagállam munkaerőpiacának, ezért az adókból finanszírozott ellátások területén az egyenlő bánásmód biztosítása nem indokolt számukra.

A panasztétel megkönnyítése érdekében az irányelvtervezet arról is rendelkezik, hogy a tagállamok biztosítják, hogy azon harmadik felek, akinek jogos érdeke ezen irányelvnek való megfelelés biztosítása a vonatkozó nemzeti jogszabályaikban megállapított kritériumoknak megfelelően, részt vehessenek a harmadik országbeli idénymunkás nevében vagy érdekében eljárva, e személy jóváhagyásával ezen irányelv végrehajtása céljából bármilyen közigazgatási és polgári jogi eljárásban.<sup>222</sup> A végrehajtás hatékonyabbá tétele érdekében tehát panasztételi mechanizmust kell létrehozni. Ennek a mechanizmusnak nemcsak a harmadik országbeli idénymunkások számára kell nyitva állnia, hanem kijelölt harmadik felek számára is. A Bizottság szerint erre azért van szükség, mert a tapasztalatok szerint az idénymunkások általában vagy nem tudják, hogy vannak ilyen mechanizmusok, vagy nem merik ezeket saját nevükben igénybe venni, mert félnek a jövőbeni foglalkoztatási lehetőségekre gyakorolt esetleges következményektől. Ehhez hasonló rendelkezést tartalmaz a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv 9. cikkének (2) bekezdése is.

### *3.3.3. A Tanulmányi és a Kutatói Irányelv együttes módosítása*

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint az EU egy „innovációs vészhelyzettel” szembesül. Az Európa 2020 stratégia is a tudományra és innovációra fordított beruházás növelését tűzte ki célul, amely körülbelül további egy millió extra kutatási munkahelyet igényel. A magasan képzett és tehetséges emberek egyik forrása az Unión kívülről érkező bevándorlás, így az Uniónak ösztönöznie kell e személyek migrációját.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Szezonális irányelvtervezet 17. cikk

<sup>223</sup> OPINION of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing (recast) COM(2013) 151 final – 2013/0081 (COD), 2.3 pont

A Bizottság 2013. március 25-én terjesztette elő javaslatát a Tanulmányi Irányelv és a Kutatói Irányelv módosítására (a továbbiakban: Módosító irányelvtervezet).<sup>224</sup> A Bizottság javaslatában a két irányelv egy irányelv általi módosítását, valamint a jelenleg hatályos irányelvek egyes rendelkezéseinek átdolgozását irányozza elő. A Bizottság álláspontja az a tény, hogy mivel mindkét irányelv esetében hasonló problémák mutatkoznak, az uniós szabályozás koherenciájának és egyértelműségének javítása érdekében az lenne az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség megvalósításának leghatékonyabb módja, ha a két irányelvet egyetlen jogi aktusban egyesítenék.

A módosítással elérni kívánt legfontosabb általános szakpolitikai célkitűzés a jogszabályi keret javítása azon harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában, akik az Unióba kívánnak beutazni és három hónapot meghaladó időn át itt tartózkodni kutatási vagy tanulmányi célból, illetve tapasztalatszerzés és különböző tevékenységekben való részvétel céljából, hogy fejleszthessék készségeiket és kompetenciáikat. E csoportok közé tartoznak a tanulók, önkéntesek, javadalmazásban részesülő és nem részesülő gyakornokok, valamint az au pairek is.

A Bizottság konkrét célkitűzésként a következő célokat jelölte meg: a befogadási feltételek kedvezőbbé tétele; az előírások egyértelművé és kötelezővé tétele; a mobilitási intézkedéseket tartalmazó uniós programokra vonatkozó előírások közötti kapcsolat szorosabbra fűzése; az eljárási garanciák kibővítése; a munkakeresés és munkavállalás elősegítése; az Unión belüli mobilitás ösztönzése; valamint előírások kidolgozása az au pairek és a javadalmazásban részesülő gyakornokok védelmének biztosítására.

Az irányelvek egyetlen jogi aktusba foglalásán túl tehát érdemi változtatásokat is tartalmaz a javaslat. A Bizottság olyan intézkedéseket terjeszt elő, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok számára kutatás, tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás ellenében végzett és javadalmazás nélküli gyakorlat, önkéntes szolgálat, valamint au pair munkavégzés céljából könnyebbé és vonzóbbá teszik a három hónapnál hosszabb európai uniós tartózkodást. A javaslat jelentősen módosítja, kiterjeszti a korábbi két irányelv személyi hatályát. A jelenleg kötelezően lefedett két célcsoporton túl – kutatók és felsőfokú oktatásban

---

<sup>224</sup> Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás ellenében végzett és javadalmazás nélküli gyakorlat, önkéntes szolgálat, valamint au pair munkavégzés céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről  
/\* COM/2013/0151 final - 2013/0081 (COD) \*/

résztevőhallgatók – a javaslat kötelező erőre emeli a Tanulmányi Irányelv középiskolai diákcsera-programban résztvevő tanulókra, javadalmazásban nem részesülő gyakornokokra és önkéntesekre vonatkozó opcionális rendelkezéseit.

A javaslat továbbá – törvényes jogaik és védelmük biztosítása érdekében – fogadási feltételeket vezet be a harmadik országbeli állampolgárok két olyan csoportja – az au pairek és a javadalmazásban részesülő gyakornokok – esetében, amelyekre jelenleg nem terjed ki a jogilag kötelező uniós jogi keret hatálya. A Bizottság szándékai szerint tehát a harmadik országbeli hallgatók, kutatók és egyéb csoportok egységes, minimális védelmi szintje szilárd biztosítékokat nyújtana egyes kiszolgáltatott kategóriák, mint például a javadalmazásban részesülő gyakornokok és au pairek kizsákmányolásával szemben. A vállalaton belüli áthelyezettek személyi körén kívül eső, javadalmazásban részesülő gyakornokok helyzetének szabályozása révén a javaslat tehát kiegészítené a vállalaton belüli áthelyezettekről szóló irányelvet.

A gyakornokok személyi körének egy részét (javadalmazásban nem részesülők) egyrészt már korábban is lefedte opcionálisan a Tanulmányi Irányelv, másrészt pedig az ICT irányelvtervezet egy további csoportjuk (vállalaton belül áthelyezett gyakornokok) körére vonatkozóan kíván speciális rendelkezéseket kialakítani, ugyanakkor a javadalmazásban részesülő gyakornokok tekintetében is aggályokat vethet fel, hogy nem szabályozza az irányelvtervezet a munkaerőpiaci befolyásolási eszközök (munkaerőpiaci vizsgálat, kvóta) alkalmazásának lehetőségét.

Az au pairek személyi körét illetően is több probléma vetődhet fel. Egyrészt e migráns csoport nem egyértelműen illeszthető a tudásalapú migráció eddigi kategóriáinak sorába, másrészt nem tartom kellően alátámasztottnak azon bizottsági indokolást, amely szerint az au pairek kizsákmányolása olyan mértékű lenne, hogy azt csak uniós szintű jogalkotással lehetne visszaszorítani, harmadrészt a kedvező rendelkezések lefektetése felveti e legális migrációs csatornával történő visszaélések fokozottabb megjelenését. A javaslatban foglalt fogalom-meghatározás is beutazási célként kizárólag a nyelvtudás javítását, illetve a fogadó államról való ismeretek bővítését jelöli meg, a befogadó családnál végzett házimunka ellátása mellett. Mindezekre tekintettel feltételezhető, hogy számos tagállam nem támogatja az irányelvi rendelkezések au pairekre történő kiterjesztését.

Az irányelvtervezet által lefedett egyes személyi körökre vonatkozó speciális befogadási és tartózkodási feltételek esetében a fizetett gyakornokokra, valamint az au pairekre vonatkozó szabályozás további támadások célpontja lehet. Ellenérvként felhozható egyrészt, hogy e két kategóriát nehéz elkülöníteni a munkavállalóktól, így tulajdonképpen kvázi munkavállalóként érkeznek, ugyanakkor sem munkaerőpaci vizsgálat, sem a kvótameghatározás, sem a munkavégzési feltételeknek való megfelelés nem vonatkozna rájuk. Másrészt megkérdőjelezhető a javaslat abból a szempontból is, hogy ténylegesen alkalmas-e a tervezet arra, hogy a kizsákmányolás ellen fellépjen, hiszen nincs meghatározva maximális munkavégzési idő, vagy a zsebpénz minimális mértéke, au pairként pedig a bizottsági javaslat akár 17 éves kiskorút is foglalkoztatni engedne, akiknél fokozottabban merül fel a kizsákmányolás veszélye.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is felhívta véleményében a figyelmet a következőkre: szükséges megfelelő védelmet biztosítani a diákok, kutatók, önkéntesek és au pairek számára abban az esetben, ha munkavállalási tevékenységet végeznek. Az EGSZB kiemelten is felhívja a figyelmet a háztartási munkát végző au pairek, különösen a nők védelmére.<sup>225</sup>

A személyi kör kiterjesztésén túl az új irányelv konkrétabb határidőket ír elő a kérelmek elbírálását végző nemzeti hatóságok számára, továbbá megkönnyíti egyes csoportok Unión belüli mobilitását is. A javaslat 24. cikke egy igen jelentős módosítást irányoz elő: a hallgatók és a kutatók tanulmányaik/kutatásuk lezárását követően – a tartózkodási feltételeknek való további megfelelés esetén – 12 hónapig a tagállam területén tartózkodhatnak a munkalehetőségek feltérképezése céljából. E javaslat egyik alapvető indoka, hogy jobban kihasználják a tagállamok a hallgatókban és a kutatókban rejlő lehetőségeket, amikor azok befejezik tanulmányaikat/kutatásukat, így ők alkotnák a magasan képzett jövőbeni munkavállalók tartalékát, mivel beszélik az ország nyelvét, és beilleszkedtek a befogadó társadalomba.

E 12 hónap alatt bár a tagállamok lehetőséget kapnának arra, hogy 3, majd 6 hónapi további tartózkodást követően ismételten igazoltassák az álláskeresési cél valóságát, e rendelkezések

---

<sup>225</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing (recast) COM(2013) 151 final – 2013/0081 (COD), 1.9 pont

azonban túlonként kedvező helyzetet teremtenek a jelenlegi, igazolt tartózkodási célokhoz viszonyítva, mindezt pedig akár 12 hónapig, jelentős garanciák biztosítása nélkül tennék lehetővé. Minderre tekintettel kétséges, hogy a tanulmányok/kutatás lezárását követő 12 hónapos tartózkodás lehetőségét jelenlegi formájában tudják-e a tagállamok támogatni, annak rövidebb időtartamra történő lehetővé tétele, illetve meghatározott garanciák beépítése – például az oktatási intézmény vagy a kutató szervezet felelősségvállaló nyilatkozata e tartózkodási időszak tekintetében is – elfogadhatóbb kompromisszumos megoldást jelenthetne a tárgyalások során.

A harmadik országbeli állampolgár kutatók esetében kedvezőbb feltételek vonatkoznak a család befogadására, valamint a családtagok munkaerőpiacra való belépésére, és az Unión belüli mobilitására. A kutatók családtagjai munkavállalásának kedvező rendelkezéseihez hasonló már a kék kártyával rendelkezők családtagjai vonatkozásában is létezik annak érdekében, hogy a harmadik országbeli kutatók és családjuk számára valódi vonzerőt jelentsen az Európai Unió.

Cecilia Wikström (ALDE), a dosszié riportőre 2013. július 9-i ülésén nyújtotta be jelentéstervezetét,<sup>226</sup> az irányelvtervezetre vonatkozóan pedig 128 módosító indítvány érkezett, amelyekről a LIBE október 17-i ülésén szavazott. A benyújtott javaslatok egy része még inkább kiszélesítené az irányelvtervezet által lefedett személyi kört, azonban szinte kizárt, hogy mindez a Tanács számára elfogadható lesz, mivel a bizottsági javaslatban foglalt egyes személyi körök lefedése is számos aggályt felvet. Az EP EMPL szakbizottságának riportőre is azon az állásponton volt, hogy olvasztótégely javaslatnak tűnik az irányelvtervezet, azonban nem lehet minden kategóriát összeolvasztani, mivel több a különbség a lefedett személyi kategóriák között, mint a hasonlóság.<sup>227</sup>

Az EP LIBE szakbizottsága a módosító irányelvtervezetre vonatkozó európai bizottsági javaslattal kapcsolatban a riportőr által készített jelentéstervezetben szereplő módosítási javaslatokról, valamint a LIBE szakbizottság tagjai által benyújtott módosítási javaslatokról<sup>228</sup>, továbbá az EMPL szakbizottság és a JURI szakbizottság egyes módosítási javaslatiról is szavazott 2013. november 5-én, továbbá mandátumot adott a Tanáccsal való

---

<sup>226</sup> PR-PE514.798v01-00

<sup>227</sup> EP LIBE szakbizottság 2013. szeptember 16-i ülésének 7. napirendi pontjával kapcsolatban elhangzott információk.

<sup>228</sup> AM-PE519.454v01-00

tárgyalások megkezdéséhez az irányelvtervezet tárgyában a módosított szövegjavaslat alapján.

A szavazás során az EMPL szakbizottság számos javaslatát elutasították, az elfogadott módosítások pedig több esetben még a bizottsági javaslatban foglaltaknál is kedvezőbb szabályokat irányoznak elő az irányelvtervezet által lefedett személyi körre vonatkozóan. Többek között például az elfogadott javaslatok között szerepel azon jognak a biztosítása, hogy a tanulók és kutatók a tanulmányaik és kutatásaik befejezése után – a bizottsági javaslatban foglalt egyéves időtartamtól eltérően – másfél évig tartózkodhassanak az adott tagállam területén pusztán munkakeresés vagy cégindítás céljából. Továbbá a bizottsági javaslatban szereplő 60 napos elbírálási határidőt 30 napra korlátozná az EP, illetve Unión belüli mobilitási jogot biztosítana nemcsak a diákoknak, kutatóknak és gyakornokoknak, hanem az önkénteseknek is.<sup>229</sup>

---

<sup>229</sup> Az EP sajtóközleményt adott ki a mandátum elfogadásáról:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bIM-PRESS%2b20131104IPR23616%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN> (2013. november 6.)

Az EP továbbá még Facebook oldalán is népszerűsítette az EP által elfogadott jelentést és mandátumot azzal, hogy az Unión kívüli diákoknak ünneplésre van okuk, mivel az EP másfél éves időszakot biztosítana a tanulmányaik végeztével a munkakeresésre és cégindításra. Sajnos a poszt igen megtévesztő volt egyes kommentelők számára, mivel azt sejtette, hogy már egy elfogadott jogszabályról van szó:

<https://www.facebook.com/#!/photo.php?fbid=10153642150595107&set=a.188069385106.246713.178362315106&type=1&theater>. (2013. november 6.)

## IV. A LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKA MEGVALÓSÍTÁSA SORÁN MEGFIGYELHETŐ TRENDEK

### 1. A megfigyelés háttere

#### *1.1. Az Európai Unió és tagállamai gazdasági és demográfiai helyzete*

Fontosnak tartom, hogy az értekezés előző fejezeteiben tárgyalt elsődleges és másodlagos uniós jogi források és egyéb politikai dokumentumok mellett kontextusba is helyezzem a megfigyeléseimet. Ehhez indokoltnak mutatkozik az Unió demográfiai és munkaerőpiaci helyzetének rövid, adatokkal alátámasztott ismertetése. Számos szervezet - többek között az Eurostat és az IOM<sup>230</sup> is – több olyan dokumentumot, jelentés is elkészít, amely a világ, illetve az Unió migrációs szempontból is jelentős tényeit rögzíti. Ugyanakkor kifejezetten az Unió állapotára koncentrálva, és annak elsősorban a migráció szempontjából releváns körülményeket az Európai Bizottság is évente összefoglalja, erre 2013-ban immár negyedik alkalommal került sor. A Bizottságnak a bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentése<sup>231</sup> szolgál tehát elsődlegesen alapul a vizsgálatim háttérkönyvetének bemutatásához.

„Az Eurostat adatai alapján 2012. január 1-jén az EU teljes lakossága 503,7 millió fő volt. Ez 2011-hez képest 1,3 milliós növekedést jelent, amely 1000 lakosonként évi + 2,6 fő emelkedéssel egyenértékű. Az említett emelkedés részben a természetes növekedésnek (0,4 millió fő, azaz +0,8 ‰), részben pedig a nettó migrációnak és a statisztikai hozzáigazításnak (0,9 millió fő, azaz 1,8 ‰) köszönhető.<sup>232</sup> Az Unióban tartózkodó 20,7 millió harmadik országbeli állampolgár nagyjából az EU össznépességének 4,1%-át teszi ki, vagyis létszámuk meghaladja a másik tagállamba költözött uniós polgárok létszámát (13,6 millió, illetve az EU össznépességének 2,7 %-a).<sup>233</sup> A harmadik országbeli állampolgárok számára első alkalommal kiállított tartózkodási engedélyek száma 2011-ben megközelítőleg 2,5 millió

---

<sup>230</sup> Lásd World Migration Report 2013, [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013\\_EN.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf) (2014. január 31.)

<sup>231</sup> COM/2013/0422 végleges, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012)

<sup>232</sup> A nettó uniós migráció mértéke statisztikai kiigazítás nélkül + 0,5 millió főt tett ki (1,2 millió fő elvándorló és 1,7 millió fő bevándorló).

<sup>233</sup> Az Eurostat migrációs statisztikái. Lásd még: EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends (Az uniós foglalkoztatásról és társadalmi helyzetről szóló negyedéves áttekintés, 2013. március. A demográfiai trendekkel kapcsolatos speciális kiegészítő melléklet).



volt,<sup>234</sup> a családi okokból kiállított engedélyek száma az összes engedély 30 %-át tette ki, ezzel szemben a díjazás ellenében végzett tevékenységekhez az összes engedély 26 %-át, tanulmányi célból 21 %-át, különféle egyéb okokból (védelemmel kapcsolatos okok, munkavállalás nélküli tartózkodás) pedig 23 %-át adták ki. A legtöbb tartózkodási engedélyt Ukrajna (körülbelül 204 000), az Egyesült Államok (körülbelül 189 000), India (körülbelül 179 000), Kína (körülbelül 153 000) és Marokkó (nagyjából 120 000) állampolgárai számára állították ki.<sup>235</sup>

A demográfiai trendek, azon belül is nem csupán az Unió lakosságának csökkenése, de a társadalom elöregedése is komoly befolyásoló tényező a jövőbeni politikaformálás tekintetében. „Az EU munkaképes korú (15–64 év közötti) lakossága 2012-ben 335,4 millió fő volt, amely szám az Eurostat legutóbbi előrejelzése szerint a következő 50 év során csökkenni fog: 2060-ra várhatóan 290,6 millió főre.<sup>236</sup> A társadalom fokozódó elöregedése és azon feltételezés alapján, miszerint a migráció átlagos mértéke az eddigiekhez hasonló marad, az egy keresőre jutó időskori eltartottak aránya 26,8 %-ról (2012) 52,6 %-ra emelkedik majd (2060). Kisebb mértékű migráció esetén ez az arány még ennél is magasabb lehet.<sup>237</sup> Az Unió már most is tapasztalja a népesség elöregedésének a termelékenységet, a versenyképességet és a növekedést érintő hatásait. Habár a megfelelően irányított migráció nem feltétlenül jelent csodaszert erre a mindenkit érintő kihívásra, ennek ellenére kedvező hatásokat eredményezhet. A Bel- és Igazságügyi (IB) Tanács informális ülésén, valamint az Európai Parlamentben is politikai viták folynak arról, hogyan lehetne a migrációt úgy alakítani, hogy az hatékonyabb hozzájárulást jelentsen a gazdasági növekedéshez<sup>238</sup>.”<sup>239</sup>

---

<sup>234</sup> Az Eurostat 2011-re vonatkozó adatai (2013. március 31-i állapot). A SWD(2013) 210 bizottsági szolgálati munkadokumentum statisztikai melléklete a tagállamok többségének vonatkozásában az EMH által benyújtott 2012-es adatokat tartalmazza.

<sup>235</sup> COM/2013/0422 végleges, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012), II. fejezet, Migrációs helyzet az Unióban 2012-ben

<sup>236</sup> Europop2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Population\\_projections](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections) (2014. január 31.)

<sup>237</sup> A tagállamok nemzeti népességéhez viszonyítva a bevándorlók életkora – főként a 20–50 évesek korcsoportjában – alacsonyabb. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR\\_Mar2013\\_demogr\\_suppl\\_final.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf) (2014. január 31.)

<sup>238</sup> A Bel- és Igazságügyi Tanács 2012. július 23–24-i és 2013. január 17–18-i informális ülése. Az Európai Parlament a migránsok integrációjáról, a munkaerőpiacra gyakorolt hatásairól és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának külső dimenziójáról (szavazás időpontja 2013. január 10.). Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) által kiadott vélemény a migráns vállalkozókról (2012/C 351/04).

<sup>239</sup> Ibid. III. fejezet, Migráció, mint a növekedés eszköze

A munkavállalás célú migrációt az értekezésben ismertetett vizsgálat fókuszába helyezve indokolt az Uniós munkaerőpiac jellemzőit is szem előtt tartani. „A válság és az általánosságban véve alacsony munkaerő iránti kereslet ellenére létező munkaerőhiány által érintett területek tekintetében<sup>240</sup> (...) súlyos hiány mutatkozik a szakképzett munkaerőben az információs technológia (IT) területén, ahol a szakemberek iránti kereslet az előrejelzések szerint évente mintegy 3 %-kal nő majd, vagyis a munkaerő-piaci kereslet meg fogja haladni a kínálatot.<sup>241</sup> Az egészségügyi és a mérnöki ágazatokat nyilvánvalóan szintén érinti majd a munkaerőhiány.<sup>242</sup> Az Unió migrációs politikájának meg kell könnyítenie, hogy a vállalkozások megfelelő embereket toborozhassanak, különben a vállalkozások úgy dönthetnek, hogy áthelyezik tevékenységüket egy harmadik országba, ami további negatív hatásokkal járna az EU gazdasága számára.<sup>243,244</sup>

## *1.2. A megfigyelés eredménye*

Az előző két fejezetben ismertetett nagyobb volumenű politikai dokumentumok, illetve másodlagos uniós jogi aktusok bemutatása elsősorban azt a célt szolgálta, hogy az azokban foglalt fejlődési irányok, gondolati vonulatok, illetve konkrét politikaformáló elemek beazonosításra kerülhessenek.

Az alábbi lista tehát felsorolja és egyben kritikai élel be is mutatja az egyes politikai elemek, szabályozási trendek értelmezési lehetőségeit és hatását a legális migrációs politika formálására. A 12 beazonosított trendet nevezhetjük tárgykörnek, jelenségnek, vagy akár olyan indikátornak is, amely alapján fel kívánom mérni a szabályozási folyamat jelenlegi helyzetét, problémás kérdéseit. Mindezek azonban számomra nem adják vissza e jelenségek azon tulajdonságát, hogy ezek mind beépítése, figyelembe vétele egyre fokozottabban jelentkezik, vagy legalábbis a jogalkotás irányát meghatározó szereplők egyre fokozottabban szeretnék, ha megjelenének a jogalkotási folyamatban. Mindezekre tekintettel a trend szót találtam a legkifejezőbbnek az alábbi lista elemeinek megnevezésére.

---

<sup>240</sup> COM(2011) 815 végleges, 2012. évi éves növekedési jelentés, 11. o.

<sup>241</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>. (2014. január 31.)

<sup>242</sup> Európai Álláskínálati és Munkaerő-felvételi Jelentés 2012.,

<http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf> (2014. január 31.)

<sup>243</sup> Például az IT területén: IP/13/52, Davosban a Bizottság cselekvésre hívja fel az információtechnológiai ágazatot és a távközlési vállalatokat a digitális jártasságok és munkahelyek problémájának megoldására

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-52\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_hu.htm). (2014. január 31.)

<sup>244</sup> COM/2013/0422 végleges, III.1. pont

A lista nem tartalmaz csoportosítást éppen azért, mert ahogy azok kifejtésekor egyértelművé válik, az egyes beazonosított trendek számos aspektus – például a migrációval kapcsolatban alkalmazott jelzők, a jogalap kérdése, más uniós szabályrendszerekkel való összefüggés – tekintetében kapcsolatban állnak egymással, így csoportosításuk csak több, egymást átfedő halmaz révén válna lehetőségessé.

## 2. A megfigyelt trendek

### 2.1. Irányított migráció

Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum bevezető része már nyíltan leszögezi: „az Európai Uniónak nem áll módjában, hogy méltósággal fogadja valamennyi migránst, aki itt reméli megtalálni a jobb életet. A rosszul kezelt bevándorlás kikezdheti a célországok társadalmi kohézióját. A bevándorlás megszervezésekor tehát figyelembe kell venni Európa befogadóképességét a munkaerőpiac, a lakhatás, az egészségügyi, az oktatási és a szociális szolgáltatások szintjén, valamint meg kell óvni a migránsokat a bűnözői hálózatok általi kizsákmányolás veszélyétől.”

Nagy Boldizsár egy közel húsz évvel ezelőtt megtartott előadásának bevezetőjében a következő kérdést intézte a közönséghez: „Lehet-e feleslegesen sokszor hivatkozni eszményekre a jog és a belőle fakadó tények alakítása során, vagy bele kell törődni abba, hogy a tények határozzák meg a jog reakcióit, és ezért valóban értelmetlen a tényeknek ellentmondó eszményeken rágódni?”<sup>245</sup> A téma, illetve a kérdés megválaszolásának folytatására az Európai Unió migrációs politikájában egyre inkább felbukkanó vezérelv, az irányított migráció elvének egyre nagyobb térnyerése buzdított. Szükségesnek tartom tehát annak vizsgálatát, hogy az irányított migráció fogalma mikor is jelent meg az uniós migrációs politikában, mikor következett be ezen elv térnyerése, és mit jelent az elv alkalmazása elsősorban a legális migráció területén.

Ehhez azonban először azt kell meghatározni, mit is értünk menedzselt migráció alatt. Szándékosan nem irányított migrációként tüntettem fel, mivel a „*managed migration*” fogalmának számos magyar fordításával találkozhatunk az uniós dokumentumokban. Ezt a

---

<sup>245</sup> Elhangzott a „Politikai stratégia és migráció” című konferencián 1996-ban, NAGY Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika? Liget, 2/1997. 3–11. o. <http://menedek.hu/files/docs/migracio-politika/18.pdf> (2010. május 20.)

tényt akár fel is róhatnánk a magyar fordítói csoportnak, hiszen ésszerűnek tűnik, hogy az uniós dokumentumok talán legtöbbet forgatott verzióját, az angol nyelvű változatot követve egységes fogalomhasználatot vezessünk be. Mielőtt azonban ilyen fajta kritikát fogalmaznánk meg a magyar nyelvű változatokkal szemben, szükségesnek tartom megvizsgálni, valóban egységesnek tekinthető-e a menedzselés fogalmának használata, jelentése a migráció különböző válfajai esetében.

Az én olvastomban a menedzselés fogalma alatt kétfajta, lényegesen eltérő jelentést mindenképpen elkülöníthetünk: jelentheti egyrészt a már jelen lévő migrációs áramlatok kezelését, amely elsősorban követő, reagáló magatartást feltételez, míg ezzel szemben menedzselés alatt érthetjük a migrációs folyamatok irányítását is, azaz elsősorban annak meghatározását, hogy a jövőben mely migráns csoportok érkezenek az adott tagállam, illetve az Európai Unió területére.

Úgy vélem, hogy a határrendészet, továbbá az illegális migráció elleni fellépés elsősorban – bár nem kizárólagosan – a kezelés területére esik, hiszen ezen esetekben csak reagálhatunk a migrációs nyomásra, ám azokat irányítani vagy megszüntetni vajmi kevésbé tudjuk. Ezzel szemben elsősorban a legális migrációs politika az a terület, amelynek eszköztárában több lehetőség található az irányítás megvalósítására, azaz egyes migráns célcsoport kiválasztásával, és részükre kedvezőbb beutazási és tartózkodási feltételek biztosításával akár be is vonzhatóak bizonyos migráns csoportok, akiket az Unió szívesebben fogad, mint más migráns csoportokat.

Ez az a pont, ahol felvetődik az etikai megfontolás szükségessége, mert bár az uniós migrációs szabályozás már most is differenciál egyes migráns csoportok között - hiszen megkülönböztet szabad mozgás jogával rendelkező uniós polgárokat, és azok családtagjait állampolgárságtól függetlenül, akik sokkal kedvezményesebb tartózkodási szabályokkal rendelkeznek, mint a harmadik országbeli állampolgárok – ugyanakkor továbbra is kérdés, hogy a harmadik országbeli állampolgárok csoportján belüli differenciálás mennyire áll összhangban az emberi jogokat védelmével, illetve a diszkriminációmentességgel.

Kérdéseim tehát a következők: mely migráns csoportokat helyez az uniós politika előtérbe, illetve milyen szempontok szerint választja ki e preferált csoportokat? Vajon értékek, vagy érdekek mentén történik-e ez a kiválasztás? Lehet-e tehát morális a legális migrációs politika?

Ahhoz, hogy a fenti kérdésekre választ kapjak, a korábban már ismertetett ötéves programok elemzése, melyek kronológiai sorrendben történő felvonultatása akár az uniós politika szemléletváltására is rávilágíthat.

Bár az irányított migráció fogalmának megjelenését az európai migrációs összefoglalók<sup>246</sup> egyértelműen a Hágai Programnak tulajdonítják, meglepő módon azonban már a Tamperei Programban is találunk egy „Migrációs hullámok kezelése” című fejezetet. Az Európai Tanács ennek keretében hangsúlyozza a migrációs hullámok minden stációban történő hatékony menedzselésének szükségességét, a származási és tranzitországokat is beleértve, kiemeli továbbá az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni fellépést, szól a vízumpolitikáról és a visszafogadási egyezményekről.

Meglátásom szerint azonban mindezen lépések azonban elsősorban a kezelés, és nem az irányítás kategóriájába tartoznak. A tényleges irányításra lehetőséget adó legális migráció területéről a Tamperei Program a „Harmadik országbeli állampolgárok fair bánásmódja” című fejezetben szól. Ez is mutatja, hogy az Unió ekkor még nem differenciál különböző jogcímen tartózkodók között, hanem a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára egységesen a fair bánásmód biztosítását írja elő. Ezen belül külön kiemeli annak szükségességét, hogy akik már egy meghatározott időn keresztül tartózkodnak az adott tagállamban, azok jogait közelíteni kell az adott tagállam állampolgárainak jogaihoz, vagyis a huzamos tartózkodás meghatározott jogosultságokat is kell, hogy eredményezzen.

Az Európai Tanács elismeri továbbá annak szükségességét, hogy a nemzeti jogszabályok harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó befogadási és tartózkodási szabályait közelíteni kell egymáshoz. Ugyanakkor a Tamperei Program nem határoz meg kiemelt célcsoportokat, csupán azt rögzíti, hogy ezt a szabályközelítést az Unió gazdasági és demográfiai fejlődésén alapulóan, továbbá a származási országok szituációját figyelembe véve kell megtenni. Az Európai Tanács tehát egyrészt még nem rögzített migrációs irányítási funkciót a legális migráció esetében, másrészt a meghatározott szempontok sem kizárólag uniós érdekeken, hanem a származási országok érdekein is kell, hogy alapuljanak.

A Hágai Programnak már a bevezetésében is megjelenik általános célként a migrációs hullámok szabályozása. A Hágai Program két alfejezetében bukkan fel továbbá a „*migration*

---

<sup>246</sup> EU-vonal tájékoztatója: [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=20](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=20) (2010. május 20.)

*management*”, azaz a migráció irányítása, illetve kezelése kifejezés. Az 1.6. és az 1.7. alfejezet szerint – mely utóbbi a Tamperei Programhoz hasonlóan szintén a „Migrációs hullámok kezelése” címet hordozza – a migráció menedzselése a Hágai Programban elsősorban két területre koncentrálódik: egyrészt a kibocsátó országokkal való együttműködésre, másrészt pedig a hatékony határrendészetre. Ugyanakkor a legális migráció területén nem találkozunk konkrétan a migráció irányítására vonatkozó megfogalmazással, bár nyilvánvalóan találunk arra vonatkozó elemeket, mely migráns csoportot kívánja megcélozni az Unió a jövőben. A Hágai Program 1.4. alfejezetében az Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy 2005 vége előtt nyújtson be tervet a legális migrációra vonatkozó politikáról, beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz. Ennek megfelelően tehát az Európai Unió – annak ellenére, hogy nyíltan nem használja az irányított migráció kifejezést a legális migráció tekintetében – a Hágai Programban egyértelműen a munkavállalási célú migrációt helyezte a középpontba.

A Stockholmi Program már a legális migráció esetében is bátran használja a migráció menedzselésére vonatkozó kifejezéseket. Nemcsak általánosságban rögzíti a 6. fejezetben, hogy az Európai Tanács elismeri a személyek fokozott mobilitásából fakadó lehetőségeket és kihívásokat, valamint hangsúlyozza, hogy a megfelelően kezelt migráció valamennyi érdekelt számára hasznosnak bizonyulhat, de ennek keretében emlékeztet is a legális migráció megszervezésére vonatkozó kötelezettségvállalásra az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével.

A munkavállalási célú migráció már külön alfejezetként megjelenik a Stockholmi Programban „A nemzeti munkaerő-piaci szükségletekkel összhangban álló, összehangolt politika” cím alatt.<sup>247</sup> Az Európai Tanács elismeri, hogy a munkavállalási célú bevándorlás hozzájárulhat a fokozott versenyképességhez és gazdasági életképességhez. E tekintetben az Európai Tanács úgy véli, hogy az Uniónak ösztönöznie kell olyan rugalmas befogadási rendszerek létrehozását, amelyek megfelelnek az egyes tagállamok által meghatározott prioritásoknak, szükségleteknek és mennyiségeknek, a migránsok számára pedig lehetővé teszik, hogy teljes mértékben kihasználják készségeiket és kompetenciáikat. Az Európai Tanács felkéri egyrészt a Bizottságot és a Tanácsot, hogy folytassák a legális migrációra vonatkozó politikai terv végrehajtását, másrészt hogy értékeljék a már meglévő olyan

---

<sup>247</sup> Stockholmi Program 6.1.3. pont

szakpolitikákat, amelyek célja többek között, hogy az Unió és a harmadik országok viszonylatában javítsák a készségek elismerését, valamint a munkaerő iránti kereslet és a kínálat találkozását. A Program szerint továbbá a Bizottság feladata lesz, hogy értékelje az e területen elfogadott intézkedések hatását és eredményességét annak meghatározása céljából, hogy szükség van-e a hatályos jogszabályok egységes szerkezetbe foglalására, többek között a munkavállalóknak az uniós szabályozás hatálya alá jelenleg nem tartozó kategóriái tekintetében is.

A munkavállalási célú migráció egyértelműen előtérbe kerül tehát, csupán a családegyesítés célú uniós szabályrendszer ismételt áttekintésére ösztönzés esetében kerül megemlítésre a migránsok munkavállalóktól eltérő csoportja, más célcsoport azonban említés szintjén sem szerepel kifejezetten a Stockholmi Programban. Az Uniónak tehát nem titkolt célja elsősorban a munkavállalói, és azon belül is a munkaerőpiac szempontjából „megfelelő fajta” munkavállalói migráns csoportok vonzása.

## *2.2. Szektorális migráció*

Láthattuk, hogy a menedzselt migráció mindenképp eltérő árnyalatú jelentéseket foglal magában, amelyek egyrészt utalhatnak pusztán a már meglévő migrációs áramlások hatékony kezelésére, ám rögzíthetik a jövőbeni bevándorlás tudatos irányításának igényét is. Ez utóbbi politikai szándék leginkább a legális migrációs politika eszközeit tudja kamatoztatni. A kérdés, amit a vizsgálat elején is feltettem: vajon ez az irányítás értékek vagy érdekek mentén történik-e?

A III. Fejezetben felvonultatott irányelvek sora azt mutatja, hogy míg kezdetben, amikor az irányított migráció elve nem került előtérbe, az Unió elsősorban a területére érkező migránsok szükségleteit helyezte előtérbe a szabályozandó területek meghatározásakor, így kerülhetett sor a családegyesítési szabályok, illetve a huzamosan a tagállamok területén tartózkodók jogainak rögzítésére. A tanulmányok, illetve a kutatás szorgalmazása, azaz a tudásalapú migráció, úgy vélem, mind a származási országok, mind az Európai Unió hasznára vált.

Ugyanakkor a Hágai Programban elsőként megjelent egy a fentiekől eltérő, ám annál markánsabban érvényesített szempont: mi az előnyös magának az Uniónak, illetve a gazdaságának. A Kék Kártya Irányelv javaslata konkrét statisztikai adatokkal támasztotta alá,

hogy „a gazdasági bevándorlás tekintetében az EU munkaerőpiacainak jelenlegi és várható helyzetét általában véve a szükségletek határozzák meg.”<sup>248</sup> A 2007-ben készült dokumentum kifejti, hogy „egyes tagállamokban a gazdaság bizonyos ágazataiban már most is tapasztalható a munkaerő és a szakképzettség jelentős hiánya, amely a képesítések teljes skáláját érinti. Ezt a hiányt nem tudják a nemzeti munkaerőpiacról betölteni. Az Eurostat előrejelzései azt mutatják, hogy várhatóan 2025-től csökkenni fog az EU teljes népessége, valamint 2011-től a munkaképes korú népesség, noha nem minden tagállam érintett ugyanolyan mértékben.”<sup>249</sup> Mindezen előrejelzésen tovább módosított a gazdasági válság, amely sajátos módon rendezte át a nemzeti munkaerőpiaci igényeket, és amely a tagállamokat még inkább arra készítette, hogy válogatósabbak legyenek a tekintetben, kiket is fogadnak be társadalmukba és munkaerőpiacukra, azaz még inkább előtérbe került a gazdasági hasznot hozó jelző alapján történő válogatás.

Mindezek eredményeként tehát nemcsak a munkavállalók migrációja, hanem ezen belül is a „megfelelő típusú” munkavállalók migrációja került egyre inkább előtérbe, és ezt a Stockholmi Programban már teljesen nyíltan vállalják a tagállamok. Kiket is tekint az Unió „megfelelő típusú” munkavállalóknak? A Kék Kártya Irányelv is elsősorban a magasan képzett munkavállalók migrációját szorgalmazza, a 2010-ben előterjesztett két irányelvtervezet pedig egyértelműen az ideiglenes, határozott időtartamú migrációt preferálja.

Az irányított migráció vezérelvének a legális migráció területén való megjelenésével együtt az értékalapú megközelítést tehát egyértelműen felváltotta az érdekalapú, azaz elsősorban az Unió érdekei szerinti migráns csoportok bevonzásának nem titkolt igénye. De biztos, hogy ez a helyes irány? „Filozófusok éppúgy, mint a nagy jogi alapszövegek, alkotmányok, egyezmények arra tanítanak, hogy a korszakos kérdésekre adandó válasz nem írható be a költségek és hasznok szűk könyvelési rubrikáiba, hogy a társadalmat nem munkavállalók és munkaadók méhkaptáraként kell elképzelni, hanem gyökereinket és vezérlő csillagainkat is beleolvasva, elismerve akár azt is, hogy hasznot nem hajtó élet is lehet méltóságteljes és GDP-t növelő munkálkodás is lehet erkölcsileg méltatlan.”<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> COM(2007) 0637 végleges, Általános háttér

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> NAGY: i. m.



Az Európai Tanács 2006 decemberében elfogadott következtetéseiben<sup>251</sup> rögzítette, hogy „a tagállamok e területen meglévő hatásköreinek tiszteletben tartása mellett mérlegelik azt, hogy hogyan építhető be a legális migráció lehetőségeinek előmozdítása az Unió külső politikáiba a harmadik országokkal való kiegyensúlyozott, az egyes uniós tagállamok munkaerőpiaci igényeihez alkalmazkodó partnerség kialakítása érdekében; feltárják az ideiglenes és körkörös migráció megkönnyítésének módjait; a Bizottság felkérést kap arra, hogy nyújtson be részletes javaslatokat a tekintetben, hogy 2007 júniusáig hogyan lehet jobban megszervezni az EU és a harmadik országok közötti legális migráció különböző formáit és azokról tájékoztatást nyújtani.”<sup>252</sup>

A fenti szóhasználat tehát az irányított vagy menedzselte migráció kifejezések mellé beilleszti a szervezett migráció fogalmát is. Megfogalmazza továbbá azt az igényt, hogy már nem csupán az időtartam tekintetében szorgalmazzon az Unió meghatározott fajta migrációt, hanem a migráns beutazásának célja alapján is, azaz egyes migráns kategóriák preferáltabb bevonása, és mindebbe beleértve más migráns kategóriák háttérbe szorítása lenne az ideális megoldás a tagállamok szerint. A preferenciát pedig egyértelműen a tagállamok munkaerőpiaci igényei határozzák meg, azaz meghatározott munkavállalói csoportok bevonása, és az uniós jogalkotás e célnak való alárendelése az indokolt az Európai Tanács elképzelése szerint.

Ezt a felfogást nevezik a politikai dokumentumok és az egyes tanulmányok is szektorális megközelítésnek. Ez azonban nem teljesen helytálló, hiszen azt sejteti, hogy meghatározott gazdasági szektorok alapján történik a válogatás. Ehelyett azonban egyes migráns kategóriákat választ ki az uniós jogalkotó – például magasan képzettek, vállalaton belül áthelyezettek – így kategoriális megközelítésnek, vagy szelektív migrációs politikának nevezve e jelenséget hitelesebb képet kapunk.

Vizsgáltam azt is, hogy a jelenlegi uniós jogalkotási folyamatokban a gazdasági érdekeken alapuló szelektálás mellett milyen további elemek, és mennyire dominánsan jelennek meg a célcsoportok kiválasztásakor. A kiválasztási szempontok szolgálhatják az Unió egyes további érdekeit, a migráns érdekeit, illetve a kibocsátó országok érdekeit is.

---

<sup>251</sup> 16879/1/06 REV 1 CONCL 3, Brüsszel, 2007. február 12.

<sup>252</sup> Ibid. 24. a) pont, 9. o.

Kérdés tehát, hogy az Unió, a tagállamai és a migránsokon túl az irányelvtervezetek mennyiben tudják a származási országok érdekeit is szolgálni, hiszen az Európai Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez a migráció külső dimenziójára is. „E politikákat és elveket a körkörös és ideiglenes migrációt szükség szerint elősegítő mechanizmusok, iránymutatások és egyéb eszközök kidolgozásával és alkalmazásával, valamint a magasan szakképzett munkaerő bevándorlásának a fejlődő országokra gyakorolt negatív hatásait minimálisra csökkentő, míg pozitív hatásait maximálisra növelő egyéb intézkedések segítségével kell megerősíteni, az „agyelszívás” „agyvisszaszívássá” való alakítása érdekében.”<sup>253</sup> Ez a Kék Kártya Irányelvben lefektetett szándék azonban már a kék kártya birtokosok esetében is csupán szándék maradt, amely kizárólag néhány jelentéktelen rendelkezésben öltött testet.<sup>254</sup>

A tanulmányok folytatása, illetve kutatás céljából az Unióba érkezők esetében is joggal merülne fel az agyelszívás megakadályozásának igénye, ugyanakkor a Tanulmányi és Kutatói Irányelveket módosító irányelvtervezet hatástanulmányának bizottsági összefoglalója csupán rögzíti azt a satuhelyzetet, amelybe az Unió került azáltal, hogy egyrészt fennáll az agyelszívás elleni küzdelem melletti legalább elvi elkötelezettsége, másrészt viszont a fogadó tagállam, illetve maga a migráns érdekei is azt kívánhatják, hogy további tartózkodási, illetve munkavállalási jogot biztosítsanak a tagállamok az Unióban képzettséget szerzők vagy kutatási eredményt elérők számára. „Az Európai Uniónak a kutatók és hallgatók területére irányuló mobilitásának elősegítésével kapcsolatos célkitűzését össze kell hangolnia azzal a kötelezettségvállalással is, mely szerint segít az érintett fejlődő országoknak kezelni a kritikus ágazatokban tapasztalható agyelszívást.”<sup>255</sup> E kijelentést azonban az agyelszívás elleni konkrét szabályozási javaslat nem követte, a Módosító irányelvtervezet 24. cikkében<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> Kék Kártya Irányelv (22) preambulumbekkezdés

<sup>254</sup> Kék Kártya Irányelv 3. cikk (3) bekezdés: „Ezen irányelv nem érinti a Közösség és/vagy tagállamai, illetve az egy vagy több harmadik ország közötti bármely olyan megállapodást, amely – annak érdekében, hogy az adott megállapodást aláíró fejlődő országok emberi erőforrásainak védelmével biztosítsa a munkaerőhiánnyal küzdő ágazatok etikus munkaerő-toborzását – felsorolja azon szakmákat, amelyek nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá.”

8. cikk (4) bekezdés: „A tagállamok elutasíthatják az EU kék kártya iránti kérelmeket annak érdekében, hogy a származási országokban biztosítsák az etikus munkaerő-toborzást a szakképzett munkavállalók hiányával küzdő ágazatokban.”

<sup>255</sup> SWD/2013/078 végleges, Bizottság szolgálati munkadokumentuma, a hatásvizsgálat összefoglalása, amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás ellenében végzett és javadalmazás nélküli gyakorlat, önkéntes szolgálat, valamint a pair munkavégzés céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről A 2004/114/EK és a 2005/71/EK irányelv átdolgozása és módosítása, 1. pont

<sup>256</sup> Módosító irányelvtervezet 24. cikk: A kutatók és hallgatók munkakeresése és vállalkozása  
„A tagállamban folytatott kutatás vagy tanulmányok lezárását követően a harmadik országbeli állampolgároknak joguk van arra, hogy munkakeresés vagy vállalkozás alapítása érdekében 12 hónapon keresztül a tagállam területén maradjanak, ha továbbra is teljesülnek a 6. cikk a) és c–f) pontjában megállapított feltételek. 3 és 6

újonnan javasolt továbbtartózkodási jogok biztosítása egyértelműen a mérleg másik serpenyője felé billentették e vitát.

Az Unió és tagállamai szempontjából a jogalkotással megvalósított szelekció során fontos lehet az illegális bevándorlás elleni küzdelem szolgálatába állítani a legális migrációt annak érdekében egyrészt, hogy az illegális bevándorlás minél kevesebb problémát okozzon a befogadó országoknak nemcsak gazdasági, de szociális szempontból is. Ez a cél elsősorban a Szezonális irányelvtervezet előterjesztésekor került előtérbe, mivel „a gazdaság azon ágazatait, amelyek jelentős számú idénymunkást foglalkoztatnak – leginkább a mezőgazdaság, a kertészet, és az idegenforgalom – újra és újra azon ágazatok közé sorolják, amelyekre a leginkább jellemző az illegálisan tartózkodó, harmadik országból származó munkavállalók jelenléte.”<sup>257</sup> Ez olyan érdek, amely nemcsak a fogadó országok, de maguk a migránsok védelmét is szolgálja, hiszen a jogszerű migráció nyújtotta lehetőségekkel élve biztosabb jogállást tudhatnak magukénak. „Az illegális migráció továbbra is kihívás elé állítja az Uniót és – jóllehet különböző mértékben – az összes tagállamot. Érintettek a gyakran veszélyes és embertelen körülmények között élő migránsok is. Az EU egyértelmű célja az, hogy megelőzze és ellenőrzése alatt tartsa az illegális migrációból eredő fennálló problémákat, valamint a legális migrációs útvonalakkal való visszaélést. Ez a hiteles legális migrációs és mobilitási politika előfeltétele.”<sup>258</sup>

Az illegális foglalkoztatás elleni szabályozás, illetve a kizsákmányolás elleni védelem, szintén olyan célkitűzések, amelyek mind a fogadó társadalom, mind maga a migráns számára kedvezőbb helyzetet eredményezhetnek, és amelyek szintén elsősorban a szezonális foglalkoztatás terén eredményeztek újabb kezdeményezéseket. Elsőként a Szezonális irányelvtervezet fogalmazza meg egyik fő céljaként harmadik országbeli idénymunkások biztonsága és egészsége védelmében a kizsákmányolásuk megakadályozását.<sup>259</sup> Háttér-információként rögzíti, hogy „több bizonyíték utal arra, hogy a harmadik országbeli idénymunkások egyes esetekben kizsákmányolás áldozatai és szabványok alatti munkakörülményekkel szembesülnek, melyek veszélyeztetik egészségüket és

---

hónap közötti időszak elteltével a harmadik országbeli állampolgárokat annak igazolására kötelezhetik, hogy továbbra is munkát keresnek, illetve vállalkozás alapításán dolgoznak. Ezenfelül 6 hónap eltelte után a harmadik országbeli állampolgárokat annak igazolására is kötelezhetik, hogy valódi esélyük van munkát kapni vagy vállalkozást indítani.”

<sup>257</sup> COM(2010) 379 végleges, Indokolás 1. pont

<sup>258</sup> COM/2013/0422 végleges, V.1. pont

<sup>259</sup> COM(2010) 379 végleges, 3. pont: A javaslat jogi elemei

biztonságukat.”<sup>260</sup> A javaslat kijelenti továbbá, hogy a javasolt rendelkezések összhangban állnak a Bizottság „Tisztességes munka mindenki számára” című közleményével.<sup>261</sup>

A kizsákmányolás elleni védelem jegyében a Bizottság számos olyan elemet is beépített a javaslatba, amely a többi, legális migrációt érintő irányelvekben nincs jelen. Azon túl például, hogy más, munkavállalás célú migrációt szabályozó irányelvekhez hasonlóan a szezonális munkavállalók érdekében egyértelműen meghatározza a tervezet a munkafeltételekre alkalmazandó jogi rendelkezéseket,<sup>262</sup> a panasztétel megkönnyítését is előírja az irányelv,<sup>263</sup> illetve – az egyik legnagyobb vitát kiváltó rendelkezésként – előírja a munkáltatók számára annak bizonyítását, hogy az idénymunkások számára megfelelő szállás biztosított a tartózkodásuk alatt.<sup>264</sup>

Mi is a probléma mindezzel? Egyrészt – kifejezetten a szállásra vonatkozó 14. cikk tekintetében – megjegyzendő, hogy nem minden esetben a munkaadó biztosítja a szállást, hiszen akár rokonok, akár ismerősök is vendégül láthatják a szezonális munkavállalót, vagy akár a munkáltató közreműködése nélkül is találhat kereskedelmi szálláshelyet magának a munkavállaló aszerint, hogyan állapodnak meg a munkáltatóval. Vagyis irreális és egyben életszerűtlen elvárás is lenne minden helyzetben a munkáltatóra telepíteni a megfelelő szálláshely biztosításának bizonyítását. Másrészt – a kizsákmányolás elleni védelem megvalósításának eszközéül választott szigorúbb szabályozás bevezetését tekintve – joggal vetődik fel a kétség azzal kapcsolatban, hogy vajon tényleg a legális foglalkoztatást, és azon belül is a munkavégzési körülmények legmesszebbmenőkig történő biztosítását fogja-e eredményezni az, ha a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű foglalkoztatása esetén plusz terhek jelennek meg a munkáltató oldalán. A cselekvési kényszer a védelem céljából nyilván erőteljesen jelentkezik, mégis kérdéses, hogy ezt a védelmi követelmények munkáltatói többletteleherként történő előírásával érhetjük-e el a leghatásosabban, és nem fogja-e mindez még inkább az informális munkaerőpiacra terelni a harmadik országbeli

<sup>260</sup> COM(2010) 379 végleges, 1. pont: Háttér-információk

<sup>261</sup> COM(2006) 249 végleges

<sup>262</sup> Szezonális irányelvtervezet 16. cikk (1) bekezdés

<sup>263</sup> Szezonális irányelvtervezet 17. cikk: A panasztétel megkönnyítése

„A tagállamok biztosítják, hogy azon harmadik felek, akinek jogos érdeke ezen irányelvnek való megfelelés biztosítása a vonatkozó nemzeti jogszabályaikban megállapított kritériumoknak megfelelően, részt vehessenek a harmadik országbeli idénymunkás nevében vagy érdekében eljárva, e személy jóváhagyásával ezen irányelv végrehajtása céljából bármilyen közigazgatási és polgári jogi eljárásban.”

<sup>264</sup> Szezonális irányelvtervezet 14. cikk: Szállás

„A tagállamok előírják az idénymunkások munkáltatói számára, hogy bizonyítékot szolgáltatassanak arról, hogy az idénymunkásnak megfelelő lakhatási körülményeket biztosító szállása lesz. Ha az idénymunkásoknak bérleti díjat kell fizetni e szállásért, annak díja nem lehet túlzó a javadalmazáshoz képest.”

szezonális munkavállalókat olyan munkáltatók hiányában, akik mindezen adminisztratív és egyéb terheket a harmadik országbeliek esetében „bevállalnák”.

A kizsákmányolás elleni fellépés szándéka köszön vissza a legújabb bizottsági javaslatban a Tanulmányi és Kutatói Irányelvek korábbi személyi körének kiszélesítése mögötti bizottsági indokolásban. A Bizottság célja ugyanis – azzal, hogy ezen irányelvek módosítását kihasználja arra, hogy azt kiterjessze a fizetett gyakornokokra és az au pairekre is – az, hogy olyan jogállást hozzon létre számukra, amely biztosítékot jelent a kizsákmányolással szemben. A Bizottság ugyanis bár rögzíti, hogy „a globalizáció sürgetővé teszi az uniós vállalkozások és a külföldi piacok közötti kapcsolatok erősítését, a gyakornokok és az au pairek mobilitása pedig hozzájárul a humán tőke fejlesztéséhez (...), ugyanakkor világos jogi keret hiányában fennáll a kizsákmányolás veszélye – ami különösen a gyakornokokat és az au paireket fenyegeti –, valamint az annak következtében kialakuló tisztességtelen verseny kockázata is.”<sup>265</sup> A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy bár az au paireket védelmét szolgálja az Európa Tanács által készített, az au pair munkáról szóló 1969. november 24-i európai egyezmény,<sup>266</sup> e megállapodásnak azonban a tagállamok többsége nem részese.

Fontosnak tartom kiemelni azonban, hogy a Bizottság semmilyen adattal nem támasztja alá e kizsákmányolás mértékét, így azt sem, hogy ténylegesen csak a módosítandó irányelvek hatályának kiterjesztésével oldható-e meg ez a védelem a kizsákmányolás ellen. Ahogy a szezonális munkavállalók esetében konkrét intézkedéseket eredményez a kizsákmányolás elleni védelem az irányelvtervezetben (még ha azok eredményessége kétséget is ébreszt), a Tanulmányi és Kutatói Irányelvek módosításának javaslata is tartalmaz néhány sajátos elemet, különösen az au pairek tekintetében. „Mivel a harmadik országbeli állampolgár au pairek tekintetében jelenleg nem létezik olyan szintű uniós keret, amely biztosítaná a velük való tisztességes bánásmódot, olyan rendelkezéseket kell beilleszteni az irányelvbe, amelyek e különösen kiszolgáltatott csoport sajátos szükségleteit kezelik. Ennek az irányelvnek elő kell írnia az au pair és a befogadó család által egyaránt teljesítendő feltételeket, különösen a közöttük létrejövő szerződés tekintetében, amelynek többek között olyan kérdéseket kell tisztáznia, mint a fizetendő zsebpénz.”<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> COM(2013) 0151 végleges, 1. pont: Háttér-információk

<sup>266</sup> European Agreement on "au pair" Placement, Strasbourg, 1969.11.24.  
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/068.htm> (2014. január 31.)

<sup>267</sup> COM(2013) 0151 végleges, (21) preambulumbekkezdés

A Tanulmányi és Kutatói Irányelvet módosító irányelvtervezet 14. cikke<sup>268</sup> alapozná meg ennek megfelelően az au párok kizsákmányolás elleni védelmét, amely szerint valóban be kell mutatni a fogadó család és az au pair között létrejött szerződést, azonban arra vonatkozóan, hogy az abban rögzítettek jogok és kötelezettségek milyen előírásoknak kellene megfeleljenek, semmilyen útmutatást nem rögzít a javaslat. Nem rögzíti tehát a maximális munkaidőt vagy a minimális szabadidőt, és nem rögzíti a fizetés minimális mértékét sem. Ugyanakkor lehetővé teszi, hogy akár kiskorút (17 évest) au pairként foglalkoztassanak. Mindezeket egybevéve nem tudom azt a megállapítást tenni, hogy a bizottsági javaslat ténylegesen lényeges védelmi rendelkezéseket tartalmazna az au párok kizsákmányolása ellen.

### 2.3. Az ideiglenes migráció

A legújabb irányelvtervezetek elsősorban a határozott időtartamú, ideiglenes jellegű migrációt helyezik előtérbe, mivel az nem eredményezi a migránsoknak a fogadó társadalom részévé válását hosszú távon, és így nem kell azon problémával szembesülniük, amelyet a 60-as, 70-es évek vendégmunkás programjai eredményeztek, vagyis hogy a migránsok az előregedő társadalom részévé váltak.<sup>269</sup>

Ugyanakkor a Szezonális irányelvtervezet egy eddig nem tapasztalt kihívással állította szembe a jogalkotókat. Az irányelvtervezet ugyanis azt javasolja, hogy a szezonális munkavállalók teljes körét fedje le az irányelvtervezet szabályrendszere. Tekintettel azonban arra, hogy a három hónap alatti tartózkodás idegenrendészeti szabályait a Vízumkódex<sup>270</sup> már közvetlenül alkalmazandó módon rendezi, így az irányelvtervezet által rögzített idegenrendészeti feltételrendszer csupán a három hónapon túl tartózkodók esetében

---

<sup>268</sup> „A beutazás engedélyezését au pair munkavégzés folytatása céljából kérelmező harmadik országbeli állampolgárnak a következő feltételeket is teljesítenie kell a 6. cikkben meghatározott általános feltételek mellett:

- a) 17 és 30 év közötti életkor, illetve – egyedileg indokolt esetekben – 30 évet meghaladó életkor;
- b) igazolnia kell, hogy a befogadó család az érintett tagállam területén való tartózkodásának idejére felelősséget vállal érte, különösen a megélhetéséhez, a szálláshoz, az egészségügyi és anyasági ellátásához, illetve balesetbiztosításhoz szükséges költségek tekintetében;
- c) be kell mutatnia az au pair és a befogadó család közötti szerződést, amely meghatározza az au pair jogait és kötelezettségeit, ideértve a neki járó zsebpénzre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a tanfolyamokon való részvételt lehetővé tévő, megfelelő előírásokat, továbbá a mindennapos családi teendőkben való részvételt.”

<sup>269</sup> A European Political Centre az ideiglenes és körkörös migrációról szóló munkadokumentumát is Európa múltbéli tapasztalatainak elemzésével kezdi. Lásd M'CLOUGHLIN, Sheena - MÜNZ, Rainer: Temporary and circular migration opportunities and challenges, EPC Working Paper No. 35., 2011., 20-23. o.

<sup>270</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex) HL L 243., 2009.9.15., 1-58. o.

érvényesülhet, mely esetben a tagállamok akár tartózkodási engedélyt, akár hosszú távú vízumot is kiadhatnak.

Mindazonáltal az idegenrendészeti feltételektől elkülönülten szabályozandó munkavállalási feltételek a szezonális munkavállalók teljes kategóriájára vonatkoznának. A két elkülönült feltételrendszer azonban nem feltétlenül igényel két elkülönült eljárást, ezek vizsgálata megvalósulhat egy összevont eljárás során is. A tagállamoknak tehát megmaradhat a joguk arra, hogy a döntéshozatali mechanizmusukat meghatározzák, beleértve a tagállami hatóságok közötti hatáskörmegosztást is. Az is a tagállamok döntési jogkörébe tartozhatna, hogy előírják-e munkavállalási engedély kötelezettséget a rövidtávú vagy hosszú távú vízum mellett.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a két külön engedély kiállítása feltételezi, hogy két külön hatóság (munkaügyi és idegenrendészeti) két, jól elkülönült szabályrendszer alapján végezze a hatáskörébe tartozó kérelmek vizsgálatát, így elengedhetetlenül szükséges, hogy a munkaügyi és idegenrendészeti feltételek az irányelvtervezetben is következetesen elkülönülten kerüljenek feltüntetésre, és csak olyan feltételek szerepeljenek az egyes feltételcsoportokban, amelyek vizsgálatára kizárólag a munkaügyi, illetve kizárólag az idegenrendészeti hatóságok jogosultak.

Második opcióként felmerülhet az a megoldási javaslat is, amelynek értelmében a három hónapot meg nem haladó szezonális munkavállalási célú tartózkodás esetén az irányelv kizárólag a 16. cikkben rögzített jogok tekintetében teremtené meg a harmonizációt. A három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a beutazásra és tartózkodásra vonatkozó irányelvben rögzített szabályrendszernek a Vízumkódex rendelkezéseivel történő összehangolása ugyanis nem feltétlenül kivitelezhető, ezért felmerült, hogy nem volna-e megfelelőbb, ha az irányelv kizárólag a jogok tekintetében rendelné alkalmazni rendelkezéseit a rövidtávú tartózkodás esetén.

E megoldási javaslattal kapcsolatban azonban egyes tagállamok, valamint a Bizottság is aggályokat fogalmaztak meg. A kritikai észrevételek elsősorban arra irányultak, hogy a két eltérő időtartamú tartózkodásra vonatkozóan kettős szabályozási rendszer alakulna ki. Fontos továbbá figyelembe venni azt a tényt, hogy a 16. cikk szerinti jogokon túl szükségessé válhat az irányelvtervezet egyéb rendelkezéseinek alkalmazása is a három hónap alatti tartózkodás

esetén, többek között a 14. cikkben rögzített lakhatásra vonatkozó, valamint a 17. cikkben rögzített ún. panaszjogra (panasztétel megkönnyítése) vonatkozó szabályok.

Egyes tagállamok fontosnak tarthatják, hogy az irányelv egységes – azaz a három hónap alatti tartózkodásra is alkalmazandó – munkavállalásra vonatkozó szabályokat fektessen le, e tekintetben ugyanakkor az az aggály nyerhet teret, hogy vajon megfelelő jogalapot biztosít-e e szabályozásra az EUMSZ. 79. cikk (2) bekezdés a) pontja. Ehelyett ugyanis az EUMSZ. 77. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint állapít meg az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket a vízumokra és az egyéb rövidtávú tartózkodásra jogosító tartózkodási engedélyekre vonatkozó közös politikát.

Ennek az ellentétnek a feloldása érdekében kompromisszumos megoldásnak mutatkozik az a lehetőség, hogy a három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetében kizárólag munkaügyi szabályokat állapítson meg a Szezonális irányelvtervezet, hiszen az idegenrendészeti feltételeket a Vízumkódex kimerítően rendezi. E megoldás esetében is tisztázni szükséges azonban, hogy továbbra is szolgálhat-e jogalapként a 79. cikk (2) bekezdés a) és b) pontja, hiszen az Unió az EUMSZ. 153. cikk (1) bekezdés g) pontja alapján – az EUMSZ. 151. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében – támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit többek között az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei tekintetében. Különösen indokolt e tekintetben tisztázni a jogalap kérdését, mivel e területen nem a rendes jogalkotási eljárás érvényesül, hanem különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva a Tanács – az Európai Parlamenttel és az említett bizottságokkal folytatott konzultációt követően – egyhangúlag határoz.<sup>271</sup>

#### *2.4. A körkörös migráció*

A határozott vagy ideiglenes jellegű migráció mellett egyre inkább meggyökerezni látszik az ún. körkörös migráció fogalma is. „Az Európai Tanács általi, a körkörös migráció megkönnyítésére vonatkozó lehetőségek megvizsgálására vonatkozó felkérés háttéréül a migráció szerkezetének világszerte megfigyelhető átalakulása szolgál, valamint az igény, hogy az Európai Unió mutasson fel hitelt érdemlő alternatívát az illegális bevándorlás mellett. A körkörös migrációt egyre inkább elismerik a migráció kulcsformájaként, amely megfelelő

---

<sup>271</sup> A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag úgy határozhat, hogy rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni.



kezelés mellett segíthet a nemzetközi munkaerő-kínálat és kereslet megfeleltetésében, hozzájárulva így a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felosztásához és a gazdasági növekedéshez.<sup>272</sup>

Az Európai Tanács felkérésének egy bizottsági közlemény<sup>273</sup> kívánt eleget tenni, és így a már fennálló politikai és együttműködési keretre építve újszerű megközelítési módokat kíván létrehozni a személyek legális mozgása kezelésének javítására az EU és azon harmadik országok között, amelyek készek jelentős erőfeszítéseket tenni az illegális migráció leküzdése érdekében. Ezenkívül a közlemény megvizsgálja a körkörös migráció megkönnyítésének módjait, amely segítségül szolgálhat a tagállamoknak munkaerőigényük kezelésében, egyúttal kiaknázva a migráció fejlesztésre gyakorolt lehetséges pozitív hatásait és választ adva a származási országok igényeire a készségek átadása és az agyelszívás hatásainak mérséklése tekintetében.

A bizottsági közlemény az alábbiakat javasolja „Az agyelszívás veszélyének kezelésére és a körkörös vagy visszatérő migráció ösztönzésére szolgáló intézkedések” körében:

„A mobilitási partnerségek az érintett harmadik ország kérelmére tartalmazhatnak az agyelszívás veszélyének kezelésére szolgáló intézkedéseket. Az első megoldás abból adódik, hogy a mobilitási partnerségek testreszabottak lesznek. Így egy mobilitási partnerség a felek közös megegyezése alapján kizárhatná a kedvezményes elbánásban részesülők köréből a nyomás alatt álló ágazatokban dolgozó migránsokat. A partnerség továbbá tartalmazhat a körkörös migráció megkönnyítésére szolgáló intézkedéseket, amelyek természetüknél fogva segíthetik az agyelszívás mérséklését. Ezenkívül a mobilitási partnerség részeként az érintett harmadik ország, az EK és az érdekelt tagállamok megállapodhatnak ösztönző intézkedésekről az ideiglenes vagy szezonális bevándorlók visszatérésének támogatása és a hatékony körkörös migráció elősegítése érdekében. Az ilyen ösztönző intézkedések segítenék

---

<sup>272</sup> COM/2007/0248 végleges, A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről, III. fejezet, Bevezetés

<sup>273</sup> COM/2007/0248 végleges, A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről

a származási országokat a visszatérők szakképzettsége és társadalmi tőkéjük egyéb formáinak hasznosításában, valamint az agyelszívás hatásának mérséklésében.”<sup>274</sup>

A fenti idézetből egyértelműen kiderül, hogy a Bizottság elsődlegesen a migráció külső dimenziójával hozza összefüggésbe a körkörös migráció alkalmazását annak érdekében, hogy a kibocsátó országok tekintetében az agyelszívást csökkentsük, illetve a visszatérők a megszerzett többlettudásukat és többletképzettségüket származási országuk javára kamatoztathassák, ezáltal a körkörös migráció a migráció és fejlesztés területének részévé is válhat. Ugyanakkor ahhoz, hogy ténylegesen megértsük a Bizottsági elképzelést a körkörös migrációra vonatkozóan, érdemes részleteiben is megvizsgálni a közlemény III. fejezetében rögzítetteket, amelynek bevezetője már le is szögezi, hogy a „körkörös migráció azonban bizonyos kihívásokat is jelent: nem megfelelő tervezés és kezelés esetén a körkörösnek szánt migráció könnyen állandóvá válhat, így meghiúsítva eredeti célját.”

A Bizottság először is a körkörös migráció fogalmának<sup>275</sup> meghatározásával indít, illetve a körkörös migráció azon különböző formáinak beazonosításával, amelyek a leginkább relevánsak lehetnek az Európai Unió és tagállamai számára, mivel az Uniónak tisztában kell lennie azzal, hogy a körkörös migráció mely típusát kívánja megkönnyíteni.

Az Európai Bizottság értelmezése szerint a „körkörös migráció úgy határozható meg, mint a migráció olyan formája, amelyet két ország között bizonyos fokú jogszerű oda-vissza mobilitást lehetővé tevő módon kezelnek.”<sup>276</sup> E definíció tehát nem individualizál, nem az egyes migráns személyek szemszögéből közelíti meg a fogalom meghatározását, hanem két ország viszonylatában definiálja azt. Ezzel azonban több problémát, illetve kérdést is felvet: egyrészt az Európai Bizottságnak az uniós politikák szemszögéből lenne elsődlegesen feladata a migrációs politika elemeit meghatározni, nem bilaterális viszonylatban, a definícióban pedig meg sem jelenik olyan elem, amely uniós vonatkozást adna e jelenségnek. Másrészt a fogalom nem veszi számításba egy újabb ország képbe kerülését a migrációs kör során, hiszen az Uniónak pont az lenne a célja, hogy az Unión belüli mobilitásra is hangsúlyt fektessen, és ezzel a harmadik országbeli állampolgárok számára is lehetőséget adjon az Unión belüli szabad mozgás minél szélesebb körű kiteljesedésére.

---

<sup>274</sup> Ibid. II. fejezet (2) bekezdés c) pontja

<sup>275</sup> Illés Sándor a fogalmat földrajzi szempontból közelíti meg, és a körkörös helyett a cirkulációt használja, z egyének többes, visszatérő mozgásainak rendszerét értve alatta. Lásd: ILLÉS Sándor - KINCSES Áron: Migráció és cirkuláció, Statisztikai Szemle, 87. évfolyam 7-8. szám, 731. o.

<sup>276</sup> COM/2007/0248 végleges, III. B. pont, 9. o.

A Bizottság ezen igen hiányosnak és egysíkúnak tűnő definíciója után úgy véli, hogy a körkörös migráció valószínűleg leginkább releváns két fő formája az EU szempontjából egyrészt az EU-ban letelepült harmadik országbeli állampolgárok körkörös migrációja, másrészt a harmadik országban lakóhellyel rendelkező személyek körkörös migrációja. A két, az Unió szempontjából relevánsnak talált formát tehát aszerint különbözteti meg a Bizottság, hogy hol van a migráns állandó lakóhelye, azaz hogy már az Unió területére helyezte-e azt át a huzamos tartózkodási jog megszerzésével, vagy bár lehet, hogy életvitelszerűen az Unió területén tartózkodik, állandó lakóhelye továbbra is hivatalosan az Unión kívül van. E megkülönböztetés során már előtérbe kerül maga a migráns is, ugyanakkor – ahogy a következőkben egyértelművé válik – a két típusú körkörösség továbbra is az Unió valamelyik tagállama és valamely harmadik ország viszonylatában áll csupán fenn a bizottsági értelmezés szerint.

A bizottsági közlemény szerint az Unióban letelepedett harmadik országbeli állampolgárok körkörös migrációja „lehetőséget ad valamely (üzleti, szakmai, önkéntes vagy egyéb) tevékenység kifejtésére a származási országban, a tagállamok egyikében való fő lakóhely megtartása mellett. Ez számos csoportra kiterjed, így többek között az EU-ban dolgozó üzletemberekre, akik a származási országukban (vagy más harmadik országban) kívánnak tevékenységbe kezdeni; és orvosokra, tanárookra vagy más olyan személyekre, akik készek támogatni származási országukat azzal, hogy szakmai tevékenységüket részben ott fejtik ki.”<sup>277</sup>

E körkörösség tehát a Bizottság szemlélete szerint feltételezi valamely szakmai tevékenység huzamos jellegű gyakorlását az Unió területén, amely szakmai tevékenység révén a migráns a származási országával ismét kapcsolatba kerül, és ezáltal valósulhat meg ideiglenes jellegű visszatérés a kibocsátó országba. E körkörösséget a gyakorlat szempontjából két aspektus szerint találok kritizálhatónak: egyrészt kizárólag a szakmai tevékenységet gyakorló migránsok személyi körét érinti, és nem igazán fed le olyan nagyobb csoportokat, mint például a családtagok személyi köre, másrészt nincsen tekintettel a kifejezetten az uniós szabályozás szerint a huzamosan tartózkodók számára biztosított, Unión belüli mobilitás adta lehetőségekre, így indokolatlanul beszűkíti a körkörösség fogalmát e migráns csoport tekintetében, azt csak harmadik országok felé vizsgálja.

---

<sup>277</sup> COM/2007/0248 végleges, III.B. pont, 9. o.

A harmadik országban lakóhellyel rendelkező, azaz az Unió valamely tagállama területén egyelőre huzamos tartózkodási joggal nem rendelkező személyek számára a körkörös migráció – a Bizottság értelmezése szerint – lehetőséget teremthet arra, hogy ideiglenesen az EU-ba utazzanak munkavállalási, tanulási, képzési vagy ezek valamely kombinációját jelentő céllal, azzal a feltétellel, hogy a tartózkodásra engedélyezett időtartam lejártával ismét származási országukban kell fő lakóhelyet létesíteniük, és ott kell kifejtteniük fő tevékenységüket. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a körköröséget úgy lehet erősíteni, hogy a migránsoknak hazatértük után valamilyen formában különleges mobilitás biztosítható abba a tagállamba, ahol korábban lakóhellyel rendelkeztek, például egyszerűsített befogadási/újra-beléptetési eljárások révén.<sup>278</sup>

Feltűnő e verzió kifejtésekor is az általános definíciótól eltérően az individualitás elemének előtérbe kerülése, hiszen a definíció még csupán két állam viszonyában, általánosan határozza meg a körköröséget függetlenül attól, hogy az ugyanazon emberek többszöri cirkulációját jelenti-e, vagy egyazon országból érkező, egymást váltó migráns csoportok cirkulációját.

Az előző variánstól eltérően már a migránsok számos kategóriáját felsorolja a bizottsági közlemény<sup>279</sup> olyan csoportokként, akikre vonatkozóan az uniós politika és szabályozás kialakításakor alkalmazható lehet a körkörös migráció szorgalmazása: ideiglenesen, például időnyomunka keretében az EU-ban dolgozni szándékozó harmadik országbeli állampolgárok; hazatértük előtt az EU-ban tanulni vagy képzésen részt venni szándékozó harmadik országbeli állampolgárok; harmadik országbeli állampolgárok, akik tanulmányaik befejezése után hazájukban nehezen megszerezhető szakmai tapasztalatszerzés céljából az EU-ban kívánnak dolgozni hazatértük előtt (például gyakornokként); az EU-ban kutatási projektet kivitelezni kívánó harmadik országbeli állampolgárok; interkulturális csereprogramokban és a kultúra, az aktív polgári szerepvállalás, az oktatás és az ifjúság területén egyéb tevékenységekben (például képzési tanfolyamok, szemináriumok, rendezvények, tanulmányi látogatások) részt venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok; az EU-ban közérdekű célokat szolgáló, javadalmazás nélküli önkéntes szolgálatot ellátni kívánó harmadik országbeli állampolgárok.

---

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> Ibid. 9-10. o.

A körkörös migráció ösztönzését szolgáló uniós jogi keretrendszer megteremtésére vonatkozóan a Bizottság számos, jogalkotási aktusban megjeleníthető intézkedést sorol fel.<sup>280</sup>

- A Kék Kártya Irányelv tekintetében: a körköröséget elősegítő intézkedések körében a korábban (magasan képzett munka, tanulmányok vagy más képzési formák céljából) meghatározott ideig már jogszerűen az EU-ban lakóhellyel rendelkező személyek részére a befogadási eljárások további könnyítésére lehetne összpontosítani;

- A Szezonális irányelvtervezet vonatkozásában: a körköröséget elősegítő fő intézkedés egy többéves tartózkodási/munkavállalási engedély bevezetése lenne az idénymunkás migránsok részére, amely lehetővé tenné a visszatérést több egymást követő évben idénymunka végzése céljából;

- A Politikai Terv meg nem valósult eleméről is szól itt még a Bizottság, azaz a fizetett gyakornokokra vonatkozó irányelvtervezetről: az Európában történő gyakornokságban való részvétel lehetősége harmadik országbeli állampolgárok részére hozzájárul a szakemberek többoldalú kölcsönös cseréjének elősegítéséhez, valamint az ismeretek és készségek átadásához. A körköröséget erősítése érdekében a javaslat lehetőséget biztosíthatna a gyakornokságban részt vettek számára később korlátozott időre való visszatérésre, szaktudásuk felfrissítése érdekében további képzésen való részvétel céljából.

A fentiekén kívül a közlemény szerint<sup>281</sup> a Bizottság megfelelő időben megfontolás tárgyává teheti módosító javaslatok benyújtását egyes már létező jogalkotási aktusokhoz a körkörös migráció elősegítése érdekében, elsősorban az alábbiak szerint:

- a Huzamos Tartózkodási Irányelv vonatkozásában: jelenleg az irányelv általános szabályként úgy rendelkezik, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást visszavonják az Unió területétől 12 egymást követő hónapnyi időtartamon át tartó távollét esetén, mely időszakot meghosszabbítani javasolja két vagy három évre.

- A Tanulmányi Irányelv és a Kutatói Irányelv tekintetében: az egyik lehetséges módosítás a többszöri belépésre jogosító tartózkodási engedélyek bevezetése, amely lehetővé tenné a jogosult részére, hogy hosszabb időszakokra távol legyen az EU területétől anélkül, hogy

---

<sup>280</sup> Ibid. III.C. pont, 10-11. o.

<sup>281</sup> Ibid. III.C. pont, 11. o.

elveszítene a tartózkodáshoz való jogát. Egy másik lehetőség lenne ezen irányelvek opcionális rendelkezéseinek átalakítása – amelyek jelenleg lehetővé teszik, hogy a tagállamok a korábban az EU-ban kutatóként tevékenykedett vagy ott tanult személyek részére egyszerűsített vagy gyorsított befogadási eljárásokat alakítsanak ki – az érintett személyek részére gyorsított eljáráshoz való joggá, amennyiben tartózkodási engedélyük lejártakor visszatértek származási országukba. Végül a két irányelvet össze lehetne kapcsolni az olyan nem uniós polgár kutatók részére (kevesebb feltétellel) biztosított könnyebb beutazással, akiknek korábban diákként engedélyezték a beutazást, és akik tanulmányaik befejeztével visszatértek származási országukba. Ezt a koncepciót ki is lehetne terjeszteni, hogy a diákok még abban a tagállamban való tartózkodásuk alatt, ahol tanulmányaikat folytatják, kérelmezhessek a beutazást kutatóként, azzal a feltétellel, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában tanulmányi célú tartózkodási engedélyük még nem járt le.

Tekintettel arra, hogy a legutóbbi pontban tárgyalt irányelvek módosítása jelenleg folyamatban van, fontosnak tartom megjegyezni, hogy bár számos körköröséget ösztönző javaslatot fogalmazott meg a közleményben a Bizottság, ugyanakkor ezek egyike sem köszön vissza a Módosító irányelvtervezetben. Sőt, kifejezetten a migránst marasztaló intézkedések bevezetését ösztönzi ehelyett a Bizottság a tanulmányok folytatása, illetve a kutatás befejezte utáni továbbtartózkodási lehetőség meghatározott feltételek melletti garantálásával.<sup>282</sup>További kihívást jelent a migráció tényleges körköröségének biztosítása, amelyre vonatkozóan a Bizottság az alábbi ötleteket rögzíti:

- Az EU-ba irányuló legális mobilitás jövőbeli lehetőségei: a további mobilitás ígérete a szabályok és feltételek betartásáért cserébe jelentősen csökkenteni fogja a megengedettnél tovább tartózkodás kísértését. Meg kell vizsgálni a kínálható lehetőségek skáláját, amely valószínűleg eltérően fog alakulni a migránsok egyes csoportjai tekintetében, azonban az alap gondolat a jóhiszemű migránsok jutalmazása. Meg kell fontolni a fent említett ösztönző intézkedéseket (többszöri beutazásra jogosító tartózkodási/munkavállalási engedélyek, amelyek lehetővé teszik a migránsoknak a hazájukba való ideiglenes visszatérést több alkalommal; gyorsított befogadási eljárás az EU-ban korábban lakóhellyel rendelkező és engedélyük lejártakor hazájukba önként visszatért migránsok számára stb.).

---

<sup>282</sup> Módosító irányelvtervezet 24. cikk

- A visszatérő migránsok hazájukban való újrabemlakásának minél zökkenőmentesebbé tétele (különösen szakmai téren): ez tartalmazhatná a visszatérők álláskeresésének és/vagy vállalkozás indításának támogatását származási országukban; a származási országok támogatását a hazatérők által külföldi tartózkodásuk során elsajátított informális készségek elismerése érdekében; újrabemlakási prémiumot, adókedvezményes takarékszámát a migránsok származási országában,<sup>283</sup> különleges lakhatási programokat, a visszatérő kutatók támogatását annak érdekében, hogy hazájukban folytatni tudjanak egy kutatási projektet, vagy – diákok esetében – ösztöndíjak meghosszabbítását a visszatérést követő néhány évig. Az Unió és/vagy az érdekelt tagállamok megállapodhatnak ilyen intézkedések támogatásáról a mobilitási partnerségek részeként.

Összegzésképpen a közlemény megfogalmazza, hogy „harmadik országok és az EU közötti legális mozgások – és különösen a körkörös migráció – megkönnyítése fontos és összetett kérdés. Ha megfelelően kezelik, hozzájárulhat az EU munkaerőigényének fedezéséhez, és segítheti a származási országokat a kivándorlás kedvező hatásainak optimalizálásában és a negatív hatások korlátozásában, egyúttal megszüntetve vagy csökkentve számos, az illegális migrációt ösztönző tényezőt.”<sup>284</sup>

Következtetésként megállapítható, hogy a migráció-menedzsment új formáit kell feltárni, hiszen ma már nem az a helyzet, mint a múltban, amikor adott személy egy másik államba megy és ott letelepszik, hanem – a közlekedés fejlődése és olcsóbbá válása miatt is – az emberek mobilitása növekszik, egy célországban eltöltött néhány év után visszatérnek, illetve másik országba mennek. A globalizáció is egyre újabb munkahelyeket teremt, ezek a munkahelyek azonban nem egyenletesen oszlanak el földrajzilag. A fejlődő országokban, például Afrika területén képzett munkaerő van, de nincsenek munkalehetőségek. A migráció folytatódni fog, ezért az európai államoknak is jobb, ha együtt dolgoznak a származási országokkal, és így a saját szükségleteiket is figyelembe tudják venni, ezáltal nem válik kontrollálhatatlanná a migráció. Figyelembe kell venni azt is, hogy a munkaerőigény gyorsan változik. A körkörös migráció lehetőség arra, hogy specifikus szektorokban kielégítsük a

---

<sup>283</sup> Érdekes lehet megfigyelni a takarékszámát ötletének felbukkanását az EPC részéről is, ugyanakkor egy kicsit más jelleggel. A European Policy Centre kutatói a körkörös migráció, illetve azon belül is a származási országba történő tényleges visszatérés biztosításának érdekében megfontolásra javasolják egy olyan, magas kamatozású bankszámla használatának bevezetését, ahova a migránsok megtakarításaikat kötelező módon elhelyeznék, és amely megtakarításhoz csupán a befogadó ország elhagyásakor juthatnának hozzá. Lásd MCLOUGHLIN – MÜNZ: i. m. 10. o.

<sup>284</sup> COM/2007/0248 végleges, IV. fejezet, 14. o.

munkaerő igényeket. A körkörös migráció ugyanakkor nem „csodaszer”, nem fogja az összes problémát megoldani.

## *2.5. Az Unión belüli mobilitás joga*

A körköröség egyik válfaja lehet az Unión belüli mobilitás megvalósulása, amelynek értelmében a harmadik országbeli állampolgár azután, hogy egy uniós tagállamban három hónapon túli tartózkodási jogot szerez, egy második tagállamban is meghatározott időt tölthet el. Az EUMSZ. 79. cikk (2) bekezdés b) pontja a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra vonatkozó jogokat is a migránsok uniós szinten harmonizálható jogai közé sorolja.

### *2.5.1. Mit is jelent a mobilitás?*

Számos definíciója és fogalma létezik annak, hogy mit jelent a mobilitás, különösen akkor, ha a migráció jelenségével kerül összehasonlításra. Hétköznapi fogalomként a mobilitás jelentheti egyszerűen a szabadon mozgás képességét, de ez nem tartalmaz semmiféle utalást a mozgás aktuális tartamára sem időben, sem távolságban. Az uniós terminológia hajlamos némileg szűk kontextusban meghatározni a mobilitást, így az intra-EU mobilitás tulajdonképpen az Európai Unión belüli szabad mozgás képessége, amelyet eredetileg kizárólag az uniós polgárok számára biztosítottak foglalkoztatási célokból. Ez a jog az Európai Közösségek Alapító Szerzőseiből gyökerezik, ugyanakkor az intra-EU mobilitás fogalma nagyon szűk keretek között fogant, vagyis kizárólag a tagállamok dolgozó állampolgárai számára biztosította az Unió.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 1958. január 1-jén lépett hatályba, amelynek 48. cikke meghatározza a Közös Piacot jellemző négy alapszabadság egyikét, nevezetesen a munkavállalók szabad mozgását. Ennek alapján valamely tagállam állampolgárának, ha egy másik tagállamban keres munkát, először is joga van vízum nélkül belépni ennek a másik tagállamnak a területére és munkát vállalni, másodsor pedig joga van a másik tagállam területén lakni a munkavállalás ideje alatt. Annak érdekében, hogy elkerüljék a különböző tagállamokban lévő szabályok eltérését, irányelveket és rendeleteket fogadtak el,



amelyek kiterjedtek a munkát vállaló uniós polgárokra és családjaikra egyre bővítve ezt a szabadságot, amely eredetileg csak a munkavállalókra és a szolgáltatókra volt érvényes.<sup>285</sup>

A Közös Piac létrehozásának céljára alapozva, a közösségi szabályok eredetileg csak az álláskeresők és a munkavállalók számára biztosította a szabad mozgást. Később azonban felismerték, hogy a mobilitás jogának biztosítása elengedhetetlen olyan személyek számára is, akik más célból tartózkodnak a tagállamok területén, mint például a gyakornokok vagy a munkavállalók családtagjai. Ezért úgy módosítottak a szabályokat, hogy az emberek szélesebb körét fedje le, és ennek eredményeképp a szabad mozgás és tartózkodás joga kiterjedjen a későbbi uniós polgár migránsokra. Ez a folyamat addig folytatódott, amíg jelenleg, gyakorlatilag célra tekintet nélkül, minden uniós polgár és családtagja (állampolgárságra tekintet nélkül) élve a szabad mozgás és tartózkodás jogát, ugyanakkor csak bizonyos feltételek mellett, mint például megfelelő anyagi forrás vagy egészségbiztosítás.

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>286</sup> összefoglalta és újraszabályozta a korábbi uniós jogi szabályozást, és egyetlen irányelvet alkotott, amely az uniós polgárok és családtagjainak egy másik tagállam területére, különböző okokból történő belépésének és tartózkodásának szabályozására. „Ennél fogva az egymást követő Szerződés módosításokon, a másodlagos jogalkotáson és az Európai Bíróság esetjogán keresztül a szabad mozgás joga fokozatosan függetlenedett a „piaci állampolgárságtól” és kiterjedt a gazdaságilag nem aktív uniós polgárokra.”<sup>287</sup>

A fejlődés következő lépcsőfokán az „uniós polgársággal járó szabadságok és előnyök személyi hatályának kizárólag az uniós tagállamok állampolgárai számára történő megőrzése már egyre inkább alapját veszti, és feszültségben áll a gyakorlatban az uniós szabadságok fokozatos kihirdetésével és kiterjesztésével, valamint a megkülönböztetés nélküli biztositásával a harmadik országok állampolgárai számára az EU-ban. Az uniós szabadságaik

---

<sup>285</sup> WETZEL Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Publikon Kiadó, Budapest 2011., 58-59. o.

<sup>286</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg, HL L 158., 2004.4.30., 77-123. o.

<sup>287</sup> WIESBROCK, Anja: Free Movement of Third-Country Nationals in the European Union: The Illusion of Inclusion. In: European Law Review 2010/35. (August), 456. o.

elismerésén keresztül a nem uniós polgárok fokozatosan beléptek az uniós polgárságba.”<sup>288</sup> Carrera és Wiesbrock akkor tették ezt a megállapítást, amikor megpróbálták meghatározni a „polgárt”, akire a Stockholmi Program és annak akcióterve összpontosít.

Mégis a harmadik országbeli állampolgárok jogainak az uniós polgárok jogaihoz való közelítésének ötlete korábban született meg és így, amikor a harmadik országbeli állampolgárok EU-n belüli jogainak fogalmát vizsgálom, számos rendelet és irányelv kerülhet górcső alá.

„Amikor egyesítjük a harmadik országbeli állampolgárok szabad mozgását és a határon átnyúló szituációit (intra-EU mobilitás) EU részéről a hosszú távú tartózkodó státuszra, a kék kártyára, a kutatókra és a diákokra vonatkozó uniós irányelvekben adott növekvő jelentőségét, a válasz arra a kérdésre, hogy kik azok a „polgárok” akiket a Stockholmi Program és az akcióterv feljogosít, elvisz minket azok közé az egyének közé, akiket a „nemzeti” kategóriába sorolunk, és váratlan helyszínek és politikai szubjektumok felé. (...) Egy ilyen érv naiv lenne az olyan korlátozások és (jogi) feltételek megfelelő elismerése nélkül, amelyeket az EU jogi rendszerében továbbra is alkalmaznak a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, amikor hozzáféréssel rendelkeznek és élvezik ezeket az európai polgárság-szerű, polgársághoz kapcsolódó szabadságokat, előnyöket és jogokat.”<sup>289</sup>

A továbbiakban bemutatom a jelenleg az Unió bevándorlási szabályozása által körvonalazott intra-EU mobilitás jogát, valamint keresem azokat a korlátozásokat, amelyek továbbra is akadályát képezik a harmadik országbeli állampolgárok, különösen a migráns munkavállalók szabad mozgása legmagasabb szintjének megvalósulásának az Európai Unióban. Ennek a legfőbb indoka az, hogy „az Európai együttműködés kezdetétől fogva, a személyek szabadad mozgása alkotta a közösségi jog sarokkövét. Mégis a nem uniós polgárok szabad mozgása, mint a gazdasági növekedés potenciálisan erős forrása eddig mellőzve lett az Európai Unióban.”<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> CARRERA, Sergio – WIESBROCK, Anja: Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU. In: European Journal of Migration and Law 2010/12., 337–359. o. (ford. Töttös Ágnes)

<sup>289</sup> Ibid. (ford. Töttös Ágnes)

<sup>290</sup> WIESBROCK: Free Movement of Third-Country Nationals in the European Union, i. m. 455. o. (ford. Töttös Ágnes)

## 2.5.2. A harmadik országbeli állampolgárok mobilitását szabályozó uniós eszközök

### 2.5.2.1. Rövidtávú tartózkodási mobilitás

Különbséget kell tennünk az EU területén három hónapot nem meghaladó és a három hónapot meghaladó tartózkodást szabályozó előírások között. A három hónapot meg nem haladó (rövidtávú) tartózkodásra jogosító egységes schengeni vízumok<sup>291</sup> a Vízumkódex előírásai alapján kerülnek kiállításra és általánosságban a Schengeni Övezetben<sup>292</sup> történő utazásra érvényesek. Mivel ezen előírások célja, azaz a tagállamok területén történő átmenő, illetve szándékolt tartózkodáshoz kapcsolódó vízumkiadásra vonatkozó eljárások és feltételek megalkotása tagállami szinten nem valósítható meg megfelelően, ezért uniós szinten szükséges szabályozni a schengeni vízumokra vonatkozó rendelkezéseket, így rendelet formájában elfogadásra került a Vízumkódex.

A Vízumkódex tehát rendeletként teljes körű harmonizációt nyújt, következésképp a schengeni államok teljesen harmonizált szabályoknak megfelelően adnak ki vízumot, amely elősegíti, hogy az azonos kritériumok és eljárás szerint történjen, függetlenül attól, hogy mely tagállam hozza meg a döntést. Ez a szabályozási megoldás az egyik kulcsfontosságú előfeltétele a Schengeni Övezeten belüli szabad mozgásnak, mivel e magas szintű harmonizáció eredményeként a tagállamok kölcsönösen el tudják ismerni egymás döntéseit. A schengeni térség, illetve az ahhoz való csatlakozás „nem változtatta meg a határok szerepét a globalizáció érájában; csupán áthelyezte az irányítás szintjét a nemzetiről az Európai Unió által monopolizált „európai” szintre.”<sup>293</sup> A Schengeni Övezet hozta szabad mozgás eredményét pedig nemcsak a schengeni vízumok birtokosai élvezhetik, hanem a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal, illetve tartózkodási engedéllyel rendelkezők is,<sup>294</sup> hiszen ők

---

<sup>291</sup> Vízumkódex 2 cikk (2) bekezdés a) pont: a “vízum” valamely tagállam által kiadott engedély, amely a tagállamok területén való átutazás vagy a tagállamok területére történő első beutazás napjától számított bármely hat hónapos időszakban három hónapot meg nem haladó, tervezett tartózkodás

<sup>292</sup> A Schengeni Övezet és Együttműködés az 1985-ös Schengeni Megállapodással jött létre. A Schengeni Övezet egy olyan területet jelent, ahol a személyek szabad áramlása biztosított. A megállapodást aláíró államok egymás között eltörölték minden belső határt és egy nagy külső határt hoztak létre.

<sup>293</sup> MOLNÁR Tamás - ILLÉS Sándor - MELEGH Attila: Hungary in the Schengen system - Bastion or Gateway?, Magyarországi Európa Társaság, Budapest, 2009. június, 3. o.  
[http://www.europatársasag.hu/images/20070811tol\\_fajlok\\_itt/2009juni/Vizum\\_internet\\_a5.pdf](http://www.europatársasag.hu/images/20070811tol_fajlok_itt/2009juni/Vizum_internet_a5.pdf) (2014. január 31.) (ford. Töttös Ágnes)

<sup>294</sup> Lásd a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (Schengeni Végrehajtási Egyezmény) 21. cikke.

is bármely 180 napos periódusban 90 napot tartózkodhatnak a Schengeni Övezeten belüli más tagállamok területén.

Következésképp látható, hogy a harmadik országbeli állampolgárok rövid időtartamú belépésére és tartózkodására vonatkozó döntések esetében teljes kölcsönös elismerés áll fenn a Schengeni Övezetben. Ez abból a tényből ered, hogy a vízummal kapcsolatos döntéshozatal és a határátlépés tekintetében lefektetett szabályozás teljes harmonizációt biztosít. Ugyanakkor még ebben az esetben is a tagállamok biztosították - egyes esetekben -, hogy konzultálnak<sup>295</sup>, még akkor is, ha a döntéshozatal egy másik tagállam kompetenciájába tartozik. Mindazonáltal, időről időre a schengeni államok megadják a belső határellenőrzés visszaállításának lehetőségét olyankor, amikor a migrációs trendek a közbiztonságot veszélyeztetik.<sup>296</sup>

#### *2.5.2.2. Hosszú távú mobilitás*

Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum bevezető része is leszögezi: „A szabad mozgás közös térségének létrehozása ezenfelül újabb kihívásokkal állítja szembe a tagállamokat. Az egyes tagállamok magatartása hatással lehet a többiek érdekeire. Az egyik tagállam területére való belépést a többi tagállam területére történő belépés követheti. Ezért is elkerülhetetlen, hogy bevándorlási, integrációs és menekültügyi politikájának meghatározása és végrehajtása során minden tagállam figyelembe vegye partnerei érdekeit.”

„Egyértelmű, hogy a fejlett gazdaságokban a munkavállalók egyik régióból a másikba költöznek a munkalehetőségektől függően, egyidejűleg ezekben a régiókban nő a fogyasztás, valamint a szolgáltatások igénybevétele – újabb munkahelyeket teremtve. Az Európai Unióban azonban a munkavállalók mobilitását – pl. az Amerikai Egyesült Államok helyzetéhez képest – sok tényező akadályozza. Ezek közül a legfontosabbak a nyelvi és kulturális különbségek, valamint az adminisztratív akadályok. Azonban mindaddig, amíg a

---

<sup>295</sup> Vízumkódex 22. cikk (1) bekezdés: A tagállamok megkövetelhetik, hogy más tagállamok központi hatóságai egyeztetést folytassanak az ő központi hatóságaikkal egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy ilyen állampolgárok bizonyos kategóriái által benyújtott kérelmek vizsgálatakor.

<sup>296</sup> Lásd például az észak-afrikai vegyes migrációs áramlatok kezelésével kapcsolatban a schengeni határok visszaállításának gondolatáról szóló európai parlamenti vitát. A vita háttérében az állta, hogy Olaszország átmeneti tartózkodási engedélyt adott a Lampedusában várakozó menedékkérőknek, biztatva őket arra, hogy álljanak tovább szabadon, egy másik schengeni országba. Franciaország pedig erre válaszolva visszaállította az ellenőrzést az olasz határon, és visszafordította Olaszországba a nyugat felé igyekvőket.  
<http://www.bruxinfor.hu/cikk/20110510-egyertertes-a-schengeni-hatarok-visszaallitasarol.html> (2014. január 31.)

tagállamok között jelentős az eltérés a munkanélküliségi ráta, valamint a keresetek reálértéke tekintetében, addig e két tényező – bizonyos szinten – biztosítja a munkaerő mobilitását is.”<sup>297</sup>

Miért is szükséges a mobilitási jog kiterjesztése? „A munkavállalók mobilitása az EU-Szerződésben meghatározott jog, és alapvető fontosságú az egységes piac működése szempontjából.” – áll az Európai Bizottság egy 2007-es közleményében.<sup>298</sup> Márpedig az uniós munkaerőpiac már nemcsak uniós polgár munkavállalókból áll, mára már igen nagy számban vannak jelen harmadik országbeli munkavállalók is, akik számára az uniós polgárokéhoz hasonló jogállás megteremtése már a 2004-es Tamperei Program célkitűzései között is megfogalmazódott.

A 2010-2014-es időszakra migrációs politikai irányt szabó Stockholmi Programban az Európai Tanács már azt is elismeri, hogy az Unió számára a jövőben jelentkező, megnövekedett munkaerő-kereslettel járó jelentős demográfiai kihívások összefüggésében a rugalmas migrációs politikák hosszabb távon számottevő mértékben hozzájárulnak majd az Unió gazdasági fejlődéséhez és teljesítményéhez. A munkavállalók mellett a kutatók és a hallgatók Unión belüli mobilitásán keresztül is elősegíthetjük a tudás átadását. További erőfeszítésekre van tehát szükség a tudás és az innováció szabad mozgásának ösztönzésére, amelyet az Európai Bizottság az egységes piac „ötödik szabadságának” nevez.<sup>299</sup>

Vajon most hol állunk e mobilitási jog biztosításával? Vizsgálatomhoz követem az uniós migrációs jog által megkülönböztetett rövid és hosszútávú migráció elválasztását. A rövidtávú, azaz három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetében a schengeni vízum kiadásával ugyanis megvalósult a kölcsönös elismerés rendszere, hiszen a valamely schengeni tagállam által kiállított vízumot főszabályként elismeri a schengeni térség valamennyi tagállama. Miért is jöhetett létre ez a rendszer, mi alapozza meg a schengeni térségen belül az államok közötti kölcsönös bizalmat? A válasz az uniós szinten teljes mértékben harmonizált feltételrendszer lehet, hiszen a Vízumkódex rendelet formájában, azaz közvetlenül érvényes és közvetlenül hatályos szabályok révén biztosítja az egységes feltételrendszert.

---

<sup>297</sup> MAKRA Tímea: a szabad mozgás és tartózkodás joga az Európai Unióban, In.: LÉKÓ: i. m. 112. o.

<sup>298</sup> COM(2007) 725 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Egységes piac a 21. századi Európa számára, 2.4. pont

<sup>299</sup> Ibid. 2.3. pont

Bár az egyes schengeni államok által kiállított nemzeti hosszú távú vízumok és tartózkodási engedélyek is feljogosítják a tulajdonosukat a schengeni térségen belüli rövidtávú, azaz 180 napon belüli 90 napos szabad mozgásra, ám kérdés, hogy ennél hosszabb távú tartózkodás esetére is találunk-e mobilitást elősegítő rendelkezéseket az uniós szabályozásban. Abból indulok ki, hogy a hosszú távú tartózkodás vonatkozásában a befogadási szabályok szektorspecifikusan kerülnek meghatározásra az egyes kiválasztott célcsoportokra vonatkozóan. Elizabeth Collett szerint<sup>300</sup> a jelenlegi szabadság, biztonság és jog térségén belüli jelenlegi megközelítést figyelembe véve nehéz kitalálni, merre is megy a jelenlegi szabályozás. A választott út ugyanis különböző célú (családegyesítés, tanulmányok) tartózkodás alapján, vagy meghatározott tulajdonság alapján (magasan képzett munkavállalók) behatárolt személyi körre vonatkozó beutazási és tartózkodási minimumfeltételek jelenti. Míg ez logikusnak tűnik, és lehetőséget teremt a migránsok kezelhető csoportosítására, addig mesterséges megkülönböztetést is kreál különösen a munkavállalók különböző kategóriái között.

A három hónapon túli beutazás és tartózkodás szabályait meghatározó uniós jogszabályok irányelvekben kerültek meghatározásra, azaz bizonyos rugalmasságot biztosítanak arra, hogy a tagállamok a saját szabályrendszerükhöz illesztve ültethessék át azokat. Ennek eredményeképpen ugyanakkor az egyes tagállami szabályozások számos ponton – elsősorban az egyes opcionális rendelkezések tekintetében – eltérhetnek egymástól, továbbá a tagállami joggyakorlat is néha jelentős eltéréseket mutat. Mindez az ellen hat, hogy a tagállamok kölcsönös elismerést alkalmazhassanak valamely másik tagállam által kiállított tartózkodási engedély vonatkozásában, a hosszú távú tartózkodási szabályok esetében tehát merőben más körülményeket találunk a mobilitási jog gyakorlására vonatkozóan.

A tartózkodási engedélyek vonatkozásában teljes harmonizációról, és ennek eredményeképpen kölcsönös elismerésről a hosszú távú tartózkodás tekintetében egyáltalán nem beszélhetünk, legfeljebb az Unión belüli mobilitási jog bizonyos fokú előmozdításáról, illetve meghatározott jogok biztosításáról az első tagállam által kiadott tartózkodási engedélyre tekintettel. Ráadásul az egyes, uniós szinten harmonizált szabályrendszerek közül sem mindegyik irányelv tartalmaz mobilitással kapcsolatos rendelkezéseket. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy mely célcsoportra vonatkozóan kialakított irányelv milyen módon

---

<sup>300</sup> COLLETT: i. m.

kívánja, illetve tudja előmozdítani a harmadik országbeli állampolgárok Unión belüli mobilitását.

A Huzamos Tartózkodási Irányelv lehetővé teszi az öt évig valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodók számára a huzamos tartózkodási jog megszerzését, mely jog számos területen egyenlő bánásmódot is biztosít, továbbá külön státuszt hoz létre azoknak, akik e huzamos tartózkodási engedély birtokában egy másik tagállamban kívánnak hosszú távon tartózkodni. Ugyanakkor egyrészt e második engedély megszerzésekor is számos tartózkodási feltételt szükséges igazolnia a kérelmezőnek, másrészt a második tagállam akár további integrációs feltételt támaszthat vagy munkaerőpiaci vizsgálatot folytathat le. Ezen uniós huzamos tartózkodási engedély mellett továbbá a tagállamok nemzeti rendelkezéseik alapján további huzamos tartózkodási engedélyeket bocsáthatnak ki, amelyek gyakran versenyeznek az uniós rendelkezésekkel, hiszen számos tekintetben kedvezőbb rendelkezések mentén teszik lehetővé a huzamos tartózkodói jogállás megszerzését, ugyanakkor tény, hogy mobilitási jogot nem biztosítanak.<sup>301</sup>

A Tanulmányi Irányelv lehetővé teszi a harmadik országból származó diákok számára az Unió területén tanulást, részvételt csereprogramban, illetve szakmai gyakorlaton. Bár ez az irányelv is igyekszik szívén viselni a diákok Unión belüli mobilitását, ugyanakkor az irányelv 8. cikke csupán azt rögzíti, hogy olyan időn belül kell a más tagállamban tartózkodási engedéllyel rendelkező diákok engedélyét kiadni, amely nem hátráltatja tanulmányaik folytatását. Ez lényegében egy kvázi gyorsított ügyintézés követelményének rögzítése, ám érdemi mobilitási jogot nem teremt.

A Kutatói Irányelv lehetővé teszi, hogy harmadik ország kutatói könnyített eljárással kapcsolódhassanak be európai kutatási programokba, az irányelv 13. cikke megpróbál továbbá egy kutatói mobilitási rezsimet is felvázolni. E szerint a kutatónak három hónap alatti mobilitása esetén nem szükséges a második tagállamban is fogadási szerződést kötnie, míg három hónapon túli tartózkodásnál e feltétel alól, illetve újabb tartózkodási engedély igénylése alól nem mentesül. Valójában tehát a kutatói mobilitás pusztán a schengeni

---

<sup>301</sup> Hazánkban is jóval többen igényelnek a nemzeti szabályink alapján kiadható nemzeti letelepedési engedélyt – évente majdnem 2000 fő – míg EK letelepedési engedélyt csupán alig százan kérelmeznek évente. Ennek legfőbb oka, hogy a nemzeti letelepedési engedély főszabály szerint már háromévi folyamatos jogszerű tartózkodás révén megszerezhető, illetve több csoport számára is – családegyesítők, magyar nemzetiségűek – kedvezményes rendelkezéseket biztosít.

mobilitási időszak időtartamában tesz egy további engedményt, ugyanakkor lényegi előrehaladást nem mutat.

A Kék Kártya Irányelv egy külön fejezetet (V. fejezet) szán arra, hogy a második tagállamban történő tartózkodási feltételeket rögzítsen. A feltételek ugyanakkor úgy kezdődnek, hogy azt követően, hogy kék kártya birtokosaként tizennyolc hónapig jogszerűen tartózkodott az első tagállamban, az érintett személy és családtagjai magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából az elsőtől eltérő tagállamba költözhetnek.<sup>302</sup> Azon túl pedig, hogy először tizennyolc hónapig korlátozza tulajdonképpen a kék kártyával rendelkező személy mobilitását az irányelv, az ezt követő mobilitási jog gyakorlását is lényegében az összes feltétel újbóli igazolásához köti,<sup>303</sup> hiszen a második tagállam is ellenőrizhet minden egyes tartózkodási feltételt, nem biztosít tehát igazán előnyös rendelkezéseket ez a szabályozás.<sup>304</sup> Mobilitást előmozdító rendelkezésként csupán azt tekinthetjük, hogy a harmadik országbeli állampolgár akár az első, akár a második tagállam területéről benyújthatja a második kék kártya iránti kérelmét,<sup>305</sup> a különböző tagállamokban eltöltött időszakok pedig az uniós huzamos tartózkodói jogállás igénylésekor összeadódnak.<sup>306</sup> Számos tényező azonban visszatartja a magasan képzett harmadik országbeli munkavállalókat a kék kártya igénylésétől: egyes országokban az irányelv által meghatározott bérkülcsőb, más országokban a már jelenleg is létező nemzeti rezsím a magasan képzettek fogadására, hiszen e szabályrendszer csak kiegészítő, párhuzamos jellegű a tagállamok által kiadható tartózkodási engedélyek mellett.<sup>307</sup>

A 2010-ben előterjesztett irányelvtervezetek közül az ICT irányelvtervezet helyez kilátásba mobilitási rendelkezéseket. A bizottsági javaslat igen merész módon tizenkét hónapig biztosítana mobilitási jogot további engedély beszerzése nélkül, kétséges azonban, hogy a tagállamok ilyen nagy lépést tennének a mobilitási jog biztosítása érdekében, ha ezzel le kellene mondaniuk az adott személy tartózkodási feltételeinek előzetes ellenőrzéséről második tagállamként. Ráadásul a meghatározott második tagállamokban mobilitási jogot biztosító tartózkodási engedély kiállításának eljárásával kapcsolatban csupán egy homályos

---

<sup>302</sup> Kék Kártya Irányelv 18. cikk (1) bekezdés

<sup>303</sup> Kék Kártya Irányelv 18. cikk (2) bekezdés

<sup>304</sup> COLLETT, Elizabeth: Blue Card and the 'global battle for talent', EPC Commentary, 28.05.2009, 1. o.

<sup>305</sup> Kék Kártya Irányelv 18. cikk (3) bekezdés

<sup>306</sup> Kék Kártya Irányelv 16. cikk (2) bekezdés

<sup>307</sup> COLLETT: Blue Card and the 'global battle for talent', i. m. 1. o.



mondatot<sup>308</sup> rögzít az irányelvtervezet, nem rögzíti konkrétan, hogy a második tagállam felé benyújtott dokumentumok alapján a második tagállamnak van-e elutasítási vagy belépést megtagadási joga, és hogy ennek milyen eljárási szabályai és eljárási biztosítékai lennének. A javaslat homályos rendelkezései tehát teljes joggal eredményezhetik a tagállamok ellenállását az új mobilitási rezsimmel kapcsolatban.

A Tanulmányi és Kutatói Irányelveket módosító irányelvtervezet is előrelépést javasol<sup>309</sup> a két irányelvben jelenleg szereplő, ám nem túl eredményes mobilitási szabályozáshoz képest. Az irányelvtervezet egyrészt kiterjeszti a kedvezményes mobilitási rezsimet a kutatók esetében három hónapról hat hónapra, továbbá a kutatók és a hallgatók mellett a javadalmazásban részesített gyakornokok személyi körre is, akik a hallgatókhoz hasonlóan háromtól hat hónapig terjedően tartózkodhatnak kedvezményes feltételekkel a második tagállam területén. A mobilitási jog fizetett gyakornokokra történő kiterjesztése nemcsak azért problematikus, mert e migráns csoport Unión belüli mobilizálódásának igénye vajmi kevésé merült fel a politikai és szakmai diskurzusok során, hanem azért is, mert több tagállam is a munkavállalók sorába tartozóként kezeli a fizetett gyakornokokat, márpedig ez esetben szükséges lenne arról is rendelkezni, hogy a második tagállam mely munkaerőpiaci irányítási eszközeit alkalmazhatja, illetve alkalmazhatja-e egyáltalán ezeket.

A három hónapon túli kedvezményes mobilitási rezsimnek víziója további jogi problémát is felvet. Mindaddig ugyanis, amíg csak egyes befogadási feltételek alóli mentesítésről (pl. kutatók esetén újabb fogadási megállapodás alóli mentesítés) vagy eljárásjogi könnyítésekről (pl. belföldi kérelmezés lehetősége vagy rövidebb eljárási határidő) szóltak csupán a mobilitási szabályok, és nem érintették a kiadandó engedélyeket, illetve azok alapján három hónapot meghaladó tartózkodási jogosultságot, addig nem vetődött fel a legális migrációt szabályozó irányelvek mobilitási rendelkezéseinek, valamint a schengeni acquis viszonyának kérdése. Jelenleg azonban az ICT irányelvtervezet és a Módosító irányelvtervezet is azt kívánja bevezetni, hogy az első tagállam által kiállított tartózkodási engedély bármely második tagállamban három hónapon túli tartózkodást is lehetővé tegyen további vízum vagy engedély kiállítása nélkül.

---

<sup>308</sup> ICT irányelvtervezet 16. cikk (1) bekezdés b) pontja: „a kérelmező a másik tagállam illetékes hatósága számára az abba a tagállamba történő áthelyezése előtt eljuttatja az 5. cikk (1), (2) és (3) bekezdésében említett, az abba a tagállamba történő áthelyezésre vonatkozó dokumentumokat, és dokumentumok benyújtásának tényét igazolja az első tagállam felé.”

<sup>309</sup> Módosító irányelvtervezet 26. cikk

A probléma abban gyökerezik, hogy a legális migrációt érintő irányelvek és a schengeni *acquis* földrajzi hatálya több tekintetben eltér, és adott esetben a schengeni szabályokat nem teljes mértékben alkalmazó tagállam által kiállított tartózkodási engedély is tartózkodási jogot kíván biztosítani a mobilitási szabályok révén további vízum vagy tartózkodási engedély kiállítása nélkül a Schengeni Övezetbe tartozó második tagállamokban is. Kérdés tehát, hogy jogilag lehetséges-e az, hogy schengeni vízum hiányában is beléphessen a Schengeni Övezetbe az a harmadik országbeli állampolgár, akinek a számára a schengeni *acquis*-t nem teljes mértékben alkalmazó tagállam állított ki mobilitásra is feljogosító tartózkodási engedélyt.

Ha a már létező migrációs rezsimeket górcső alá vesszük, akkor rábukkanhatunk a szabad mozgás szabályait lefektető 2004/38/EK irányelv azon rendelkezésére, amely szerint ezen irányelv alkalmazásában a 10. cikkben előírt érvényes tartózkodási kártya birtoklása mentesíti a harmadik országbeli családtagot a vízumkötelezettség alól.<sup>310</sup> A szabad mozgás szabályai tehát meghatározott esetben áttörnek a schengeni vízumszabályokat, mivel két eltérő szabályozási rezsím metszéspontjában kell a kollíziót megoldani. Ugyanezen megoldási technikával tehát a legális migrációt szabályozó irányelvek mobilitási rendelkezései is elvileg lehetővé tehetik a vízumkötelezettség alóli mentesítést, hiszen míg a schengeni szabályrendszer az EUMSZ. 77. cikkén, addig a legális migráció szabályai az EUMSZ. 79. cikkén alapulnak. Az EUMSZ. 79. cikk (2) bekezdés b) pontja pedig a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől kezdve intézkedések állapíthatóak meg a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása tekintetében, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is. Amennyiben tehát ezen új jogalap nem tenné lehetővé az EUMSZ. 77. cikk alapultól eltérő mobilitási rendelkezések megállapítását, úgy tulajdonképpen értelmét veszítené ez az új szerződéses rendelkezés.

Gyenyey Laura kijelöli tulajdonképpen a jövőbeni fejlődési irányt is azzal, hogy rámutat arra a lényeges különbségre, mely szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogához kötődő mobilitási jogot és a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó mobilitási jogot más-más jellegű szabályozás tartalmazza, és ennek megfelelően azok joghatása is különböző: míg a szabad mozgás és tartózkodás jogát az alapítószerződés ruhazza a tagállami polgárokra, ugyanakkor a harmadik országbeliekre vonatkozóan kizárólag másodlagos jogi aktusok biztosítanak –

---

<sup>310</sup> 2004/38/EK irányelv 5. cikk (2) bekezdés

korlátozott jelleggel – mobilitási jogot.<sup>311</sup> A tévhitekkel ellentétben ugyanis az Amerikai Egyesült Államok által kiadott ún. zöld kártya, vagy ahhoz hasonló jogokat biztosító okmány az Európai Unióban a három hónapos időszakot meghaladó tartózkodásra vonatkozóan jelenleg nem létezik,<sup>312</sup> hiszen az egyes tagállamok valamely tartózkodási engedély kiadására vonatkozó pozitív döntését más tagállam nem ismeri el magára vonatkozóan is irányadóan, más szóval a tartózkodási engedélyek kiadása tárgyában az Európai Unióban nem alkalmazott a kölcsönös elismerés elve. A munkavállaló harmadik országbelieket az idegenrendészeti eljárásokon túl munkaerőpiaci korlátozások is sújtják, hiszen a munkaerőpiaci vizsgálatok alkalmazása, vagy a kvóták bevezetése mind olyan rendelkezés, amely egységes európai munkaerőpiac hiányában a tagállamok diszkrecionális jogkörébe tartozik.

Mindezekre tekintettel tehát szükséges egyrészt jogi szempontból is rendezni a felmerülő kollíziókat a különböző szabályozási rezsimek között, másrészt politikai döntést hozni arra vonatkozóan, hogy mennyire hajlandóak az uniós jogalkotók ténylegesen elmozdulni a tartózkodási engedélyek kölcsönös elismerésének irányába.

## *2.6. A feltételek zárt listája és a párhuzamos nemzeti szabályozás*

A meghatározott migráns csoportokra vonatkozóan harmonizált szabályokat lefektető, legális migrációt szabályozó uniós irányelvek a beutazási és tartózkodási feltételek harmonizált listájának metódusát alkalmazzák. Továbbá mindezen harmonizált befogadási szabályokat az elutasítási, visszavonási és meg nem újítási indokok harmonizált listája egészíti ki annak érdekében, hogy egy egységes megközelítést hozzon létre uniós szinten az adott migráns célcsoporttal kapcsolatban.

E szabályozási mód igénye az EU elsődleges jogából fakad, mivel az EUMSZ. 79. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy “az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.” A közös

---

<sup>311</sup> GYENEY Laura: Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára, PPKE JÁK doktori értekezés, Budapest 2011., 446. o.

<sup>312</sup> EU zöld kártya iránt érdeklődők mindezek ellenére azonban nagy számban akadnak: [http://www.euimmigration.org/eu\\_green\\_card\\_lottery.html](http://www.euimmigration.org/eu_green_card_lottery.html) (2014. január 31.)

bevándorlási politika létrehozása tehát a harmonizáció végső célja és ez a cél csupán azáltal valósítható meg, ha a tagállami nemzeti jogok közelítése egy uniós szinten meghatározott világos feltétellistát rögzítünk, így hozva létre transzparens és egyszerűsített szabályozási rendszereket.

Mivel a legális migráció területén az irányelvek célja a harmadik országbeli állampolgárok meghatározott csoportjai számára olyan befogadási eljárások felállítása, amelyek közös definíciókon és harmonizált feltételeken alapulnak, valamint hogy tartózkodás feltételeket és jogosultságokat rögzítsenek, ezért ha az irányelvek nem tartalmaznának a befogadási feltételek és az elutasítási, visszavonási és meg nem újítási okok tekintetében zárt listákat, olyan mértékben különböző szabályozások jönnének létre nemzeti szinten az átültetés után is, amely nem eredményezné a kitűzött célokat, így tehát az irányelveket tulajdonképpen megfosztanánk attól, hogy bármilyen hatást is kifejtsenek. Ennek megfelelően bármilyen eltérési lehetőséget az egyes irányelvekben lefektetett rendelkezésektől kifejezetten az adott irányelvben kell lefektetni, vagy az opcionális klauzulák révén, vagy az adott rendelkezés megjelölésével a kedvezőbb rendelkezéseket megengedő cikkben.

Mindezek ellenére még mindig vannak olyan hangok,<sup>313</sup> amelyek a nyílt, azaz a feltételeket vagy okokat nem kimerítően felsoroló lista használatát szorgalmazzák, amelyek szerint az irányelvekben szereplő feltételek csupán a magját képeznék a feltételrendszernek, és a feltételek sorát a tagállamok saját maguk korlátlanul bővíthetnének. Az is megfogalmazódik néha a kívánságok sorában, hogy még akkor is, ha az adott harmadik országbeli állampolgár teljesíti is a feltételeket, az irányelv szabályai révén nem kellene mindez befogadási kötelezettséget keletkeztessen a tagállam részéről. Ezt a problémát egy jelenleg az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő jogeset<sup>314</sup> is ismételten felveti, mivel Németország egy tunéziai állampolgár tanulmányok folytatása céljából történő befogadását olyan elutasítási okokra alapította, amelyeket a Tanulmányi Irányelv nem tartalmaz.

---

<sup>313</sup>Lásd Amendment proposal No. 140 in document of EP Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on Amendments 29 – 280 to Draft report on the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer

<sup>314</sup>C-491/13. sz. Mohamed Ali Ben Alaya kontra Bundesrepublik Deutschland ügy: A Verwaltungsgericht Berlin (Németország) által 2013. szeptember 13-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, HL C 344., 2013.11.23., 47-48. o.

A fent kifejtett kérdéskör további következményeket is felvet az újonnan tárgyalt irányelvtervezetekre vonatkozóan. Figyelembe véve, hogy a feltételek zárt listája módszerének alkalmazása meggátolja a tagállamokat abban, hogy a jelenlegi nemzeti szabályaikat továbbra is alkalmazzák, így a tagállamok csak akkor tudják jól megszokott szabályaikat és gyakorlataikat az irányelv átültetését követően is fenntartani, ha azok az irányelv részévé válnak. Ez pedig egyenes út ahhoz, hogy az egyes tagállamok a legkülönbözőbb kérésekkel álljanak elő a tárgyalások során a zárt listában meghatározott feltételek, illetve az elutasítási/visszavonási/meg nem újítási okok listájának bővítése érdekében. Gyakorlatilag mindez az egyes nemzeti szabályozások és gyakorlatok uniós szintű jogalkotásban való rögzítésének igényét jelenti, amely iránti lobbizás sikeressége azon múlik, hogy hány tagállam alkalmaz hasonló szabályokat, amelyekről hasonlóképpen nem hajlandók lemondani, illetve mennyire tud nyomást gyakorolni a lobbizó tagállam az elnökségre és a többi tagállamra.

Amit végül kapunk, az az irányelvekben szereplő számos opcionális klauzula, mivel a legtöbbször az a kompromisszumos megoldás születik, hogy ne kényszerítsük rá ezeket az eddig csak egy-két tagállamban létező szabályozásokat minden tagállamra, de mindazok számára, akik alkalmazni szeretnék azokat, ez lehetővé váljon az irányelv hatályba lépését követően is. Ez a gyakorlati megoldás igen sokszor érvényesül még akkor is, ha az uniós szintű harmonizáció egyszerű befogadási eljárást és felesleges adminisztrációs terhektől való megszabadítást kellene, hogy eredményezzen.

Még e kompromisszumos megoldások ellenére is léteznek olyan nemzeti érdekek és célok, amelyek nem egyeztethetőek össze az adott irányelvben rögzített harmonizált feltételrendszerrel, vagy legalábbis egyes tagállamok ezt állítják. Néhány kutató is azon a véleményen van, hogy „egy mindenkire illő megközelítés nem igazán lehet megfelelő. Ehelyett a legtöbb uniós tagállamnak megvan a saját komplikált szabályrendszere és programja, hogy a nem állampolgárok belépését és munkavállalását szabályozzák, és kevés hozzáadott értéket látnak az EU számára nagyobb szerep biztosításában.”<sup>315</sup> Következésképpen ezek a tagállamok követelik a jogot arra, hogy továbbra is fenntartsanak vagy újonnan bevezessenek olyan nemzeti szabályozásokat, amelyek párhuzamosan léteznek az uniós szinten harmonizált befogadási rendszer mellett.

---

<sup>315</sup> BOSWELL, C. - GEDDES, A., *Migration and Mobility in the European Union*, Palgrave Macmillan, Great Britain 2011., 94. o. (ford. Töttös Agnes)

Már a 2001-es horizontális bizottsági irányelvtervezetben is felmerült ennek a kérdése. A Bizottság óvatosan közelítette meg a kérdést, és az irányelvtervezet (10) preambulumbekzdésében a következőket rögzítette: „A tagállamok számára lehetővé kell tenni horizontális szabályok alkalmazását, mint a plafonok vagy kvóták alkalmazását, limitálva ezzel a harmadik országbeliek befogadását.” Ez a rendelkezés véleményem szerint két különböző szabályozási technikát mos össze, hiszen egyrészt említi annak a lehetőségét, hogy az uniós szabályrendszer átültetése mellett ugyanazon migráns személyi körre a tagállamok horizontális síkon párhuzamosan nemzeti szabályokat is felállítsanak, másrészt e nemzeti szabályok példajaként megjelölve említi két olyan intézkedést, amit nemcsak akkor alkalmazhatnak a tagállamok, ha párhuzamos nemzeti rezsímet teremtenek az uniós szabályrendszer által is lefedett személyi körre, hanem az uniós szabályrendszer alkalmazásakor is, hiszen a befogadási volumenek (plafonok vagy kvóták formájában) kimerítése az uniós szabályok alapján befogadható migránst is az Unió kívül tarthatják.

Az Európai Parlament nem próbálta feltárni e rendelkezés kettősségét, egyszerűen csak elutasította azt, és annak törlését javasolta, mivel a horizontális rendelkezések ellenőrizetlen „opt-out”-ot biztosíthatnak a megszorítóbb tagállami politikák részeként, és így alááshatják az egész irányelvet.<sup>316</sup> Ezen indokolásból nem derül ki tehát, hogy az Európai Parlamentnek a párhuzamos nemzeti szabályrendszerrel vagy a kvóták eszközével van-e kifejezetten problémája, az viszont egyértelművé válik, hogy az EP nem híve annak, hogy az Unió által elfoglalt területen létrehozandó szabályok tekintetében a tagállamoknak bármiféle jogosítványuk fennmaradjon, amely alááshatja az uniós szabályok hatékony érvényesülését.

Az uniós együttműködés rendszere ugyanis az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás és hatáskör-átruházás sajátos egyvelegén alapul, amely nemcsak kizárólagos uniós vagy kizárólagos tagállami hatásköröket tartalmaz, hanem a szabályozandó kérdések jelentős része megosztott hatáskörként létezik<sup>317</sup>, melyek esetében folyamatos változást is eredményeznek az újabb és újabb uniós kezdeményezések. Az Uniót nem lehet lezárt rendszerként értelmezni, mivel a szerződések a szervezet számára folyamatos fejlődést

---

<sup>316</sup> Report on the Commission proposal for adoption of a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001) 386 – C5-0447/2001 – 2001/0154(CNS))

<sup>317</sup> Blutman László a kizárólagos uniós hatáskör, a kizárólagos tagállami hatáskör, valamint a megosztott hatáskör hármán túl egy további, ún. „támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskört” is megkülönböztet, mely esetében a kérdést a tagállami és uniós szabályozás is rendezheti oly módon, hogy egyes részterületeken az uniós szabályozás kiegészíti a tagállami szabályozásokat, a tagállami szabályozás azonban megmarad elsődlegesnek. Lásd BLUTMAN: i. m. 165. o.

biztosítanak, fejlődési irányt határoznak meg.<sup>318</sup> A legális migráció szabályozási köre mára már az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, azaz a migráció területét érintő kérdéseket a tagállami és az uniós szabályozás egyaránt rendezheti, ugyanakkor a tagállam szabályozási joga csak addig áll fenn, amíg az Unió ki nem szemeli azt a jogterületet uniós szinten harmonizálándóként.

Így tehát az Unió joga elsődlegesen e hatáskörök szabályozása, a tagállamoké pedig feltételes, hiszen csupán addig áll fenn, amíg az uniós szervek szabályozást nem hoznak az adott kérdésben. Blutman László általánosságban is felveti a hatáskör-átruházás eredményként fellépő problémát. „A hatáskör Unióra való átruházása önmagában nem ad választ egy másik problémára: azon kérdésekben, melyekben a hatáskör-átruházás megtörtént, mennyiben kizárt a későbbiekben a tagállam szabályalkotása. A hatáskör-átruházás történhet úgy, hogy kizárja a jövőbeni tagállami szabályozást (...). A hatáskör-átruházás történhet úgy is, hogy a tagállami szabályozást továbbra is megengedi valamilyen formában (...).”<sup>319</sup>

A párhuzamosan fennálló uniós és tagállami hatáskör is többféle módon viszonyulhat egymáshoz, melynek bonyolult rendszerét Blutman két nagyobb csoportra osztja<sup>320</sup>: a versengő/átfedő hatáskörök<sup>321</sup> esetére, és a szomszédos hatáskörökre<sup>322</sup>, melyeket tovább differenciál szomszédos hatáskörök horizontális megosztására<sup>323</sup> és vertikális megosztására<sup>324</sup>. Összességében tehát három variáns képzelhető el a megosztott hatásköri területeken fellépő hatásköri scénáriókat illetően.

A 2001-es irányelvtervezet már idézett (10) preambulumbekkezdésében általam beazonosított két problémakör pedig megállapításaim szerint két variánst is magában foglal. Az uniós jogi aktus által létrehozott szabályrendszer mellett ugyanazon migráns személyi körre párhuzamosan felállítható nemzeti befogadási rendszer tipikusan a versengő/átfedő hatáskörök problémáját illusztrálja. Az uniós szabályrendszer alkalmazásakor mégiscsak kikaput jelentő befogadási volumenek (plafonok, kvóták) érvényesülése pedig a szomszédos hatáskörök

---

<sup>318</sup> CHRONOWSKI: i. m. 10. o.

<sup>319</sup> BLUTMAN: i. m. 167.o.

<sup>320</sup> Ibid.

<sup>321</sup> Olyan területeken, ahol az uniós és tagállami hatáskör átfedi egymást.

<sup>322</sup> A szabályozási terület egyes részterületein az Uniónak van hatásköre, míg más részterületein a tagállamoknak.

<sup>323</sup> Egymás mellett fekvő, nagyjából azonos szintű részterületek között történik a hatáskörmegosztás az Unió és a tagállamok között.

<sup>324</sup> Nem azonos szintű részterületek között történik a hatáskörmegosztás az Unió és a tagállamok között.

vertikális megosztásának egyik példajaként fogható fel, hiszen az uniós jog egy általánosabb szabadságot biztosít, amelynek révén a tagállamok valamilyen nevesített és védett indok alapján korlátozhatják az uniós szabály érvényesülését.<sup>325</sup>

A Huzamos Tartózkodási Irányelv (17) preambulumbekzdése bár leszögezte, hogy „a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzése feltételeinek harmonizálása erősíti a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat”, azt tényként kezelte, hogy „egyes tagállamok állandó vagy korlátlan érvényességű engedélyeket bocsátanak ki olyan feltételekkel, amelyek kedvezőbbek az ezen irányelv által előírtaknál. A Szerződés nem zárja ki a kedvezőbb nemzeti rendelkezések alkalmazásának lehetőségét. Azonban ezen irányelv alkalmazásában elő kell írni, hogy a kedvezőbb feltételekkel kibocsátott engedélyek nem jogosítanak fel más tagállamokban való letelepedésre.”

Mindez tehát azt jelenti, hogy a Huzamos Tartózkodási Irányelv alapvetően nem törekedett a huzamos tartózkodási jogosultság teljes körű harmonizálására, hanem az irányelv által létrehozott, Unión belüli mobilitásra is jogosító uniós huzamos tartózkodási engedélyen túl eleve lehetővé tette a további, nemzeti szabályozáson alapuló huzamos tartózkodási jogosultságok létezését, hiszen a tagállamok számos okból megkönnyíthetik egyes migránsok letelepedését, amely érdekeket az Unió nem szándékozott felülírni. Ehelyett az uniós huzamos tartózkodási engedély létrehozásakor a jogalkotó csupán rögzíteni kívánta azt a tény, hogy öt éves jogszerű tartózkodást követően minden migráns, aki megfelel az irányelv feltételeinek, stabilabb státuszt érdemel, amely státusz akár egy nemzeti szabályok szerint megszerzett letelepedést követően is megszerezhető annak érdekében, hogy az uniós huzamos tartózkodási engedéllyel járó mobilitási jogot is megszerezhesse.

Bár a Huzamos Tartózkodási Irányelv gyakorlati alkalmazása azt mutatja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok számára továbbra is elsősorban a nemzeti szabályozások révén megszerezhető huzamos tartózkodási jogállás a vonzóbb a kedvezőbb feltételek eredményeképp, ugyanakkor az Unión belüli mobilitási jog igénye révén egyre inkább népszerűvé válik a Huzamos Tartózkodási Irányelv szerinti huzamos tartózkodási engedély

---

<sup>325</sup> Blutman példaként hozza fel a szomszédos hatáskörök vertikális megosztására az EUMSZ. 49. cikkének rendelkezését, mely szerint a letelepedési jog nem érinti a tagállamok azon szabályait és intézkedéseit, amelyek a közrend, közbiztonság vagy a közegészség védelmében korlátozzák a letelepedési jog érvényesülését. Ennek analógiájára a harmadik országbeli állampolgárok befogadását ugyanezen okokból történő korlátozásának lehetősége is a szomszédos hatáskörök vertikális megosztásáról tanúskodik.



megszerzése is. Így tehát bár valóban konkurenciát jelentenek a nemzeti szabályozások, azok azonban nem akadályozzák az irányelv céljainak érvényesülését.

Más volt azonban a helyzet a kék kártya esetében, mivel a bizottsági javaslat kizárólagos szabályrendszert kívánt lefektetni uniós szinten a magasan képzettek befogadására és jogállására vonatkozóan. A Kék Kártya Irányelv tárgyalásakor azonban megfogalmazódott az az igény a tagállamok részéről, hogy az irányelv által is lefedett személyi kör vonatkozásában az irányelv szabályaitól eltérő nemzeti szabályozási rezsimeket továbbra is fenntarthatassák. A tagállamok ugyanis úgy látták, hogy egyes magasan képzett munkavállalókra még akkor is szükségük van, ha azok nem feltétlenül felelnek meg az irányelv minden rendelkezésének. A tagállamok tehát elismerték az uniós szinten harmonizált szabályok szükségességét ahhoz, hogy az Unió területére magasan képzetteket vonzzanak, és hogy e szabályozás eredményeként az így valamely tagállamban tartózkodási jogot szerző magasan képzett munkavállalókat – bár igen szűk körben – az Unión belüli mobilitási joggal ruházzanak fel. Mindemellett ugyanakkor tisztában voltak azzal is, hogy az akkori egyhangúság követelménye még inkább olyan szabályozást eredményezett, amely nem a legideálisabb a magasan képzettek bevonására, így fenn kívánták tartani a jogot arra, hogy saját nemzeti szabályrendszerük révén is fogadhassák a magasan képzetteket.

A fentieknek megfelelően a Kék Kártya Irányelv (7) preambulumbekzdése rögzíti, hogy „ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, hogy fenntartsák munkavállalási célú nemzeti tartózkodási engedélyeiket, vagy újakat vezessenek be. Az érintett harmadik országok állampolgárai számára lehetővé kell tenni, hogy EU kék kártya vagy nemzeti tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtsanak be.” A Tanács kizárólagos jogalkotóként tehát olyan irányelvet hozott létre, amelynek rendelkezései mellett a tagállamok saját nemzeti rezsimeket is fenntarthatták a magasan képzett munkavállalók vonzására, sőt e rendelkezés azt sem zárta ki, hogy akár új nemzeti rendelkezéseket is bevezethessenek például éppen a Kék Kártya Irányelv átültetésekor, amelyek végeredményben konkuráló szabályai lettek az irányelv rendelkezéseinek.<sup>326</sup>

---

<sup>326</sup> Lásd e tekintetben különösen az Ausztria által a Kék Kártya Irányelv átültetésével egyidőben bevezetett piros-fehér-piros kártya kérelmezésének lehetőségét a magasan képzett munkavállalók részéről. <http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card.html> (2014. január 31.)

Amíg azonban a korábbi jogalkotás esetében a Tanács kizárólagos jogalkotóként járt el, addig a jelenleg tárgyalt irányelvek rendelkezéseiben a Tanács és az EP már közösen kell, hogy megállapodjon a rendes jogalkotási eljárás keretében. Következésképpen még akkor is, ha a tagállamok motivációja a párhuzamos nemzeti rezsimek fenntartásával leginkább az egyszerűbb befogadási eljárás fenntartása/létrehozása a szigorúbb uniós szabályrendszerrel szemben, amennyiben az a harmonizációval szemben megy és megfosztaná az uniós rendelkezéseket azok teljes körű érvényesülésétől, akkor sem a Bizottság, sem az Európai Parlament nem fogja támogatni a párhuzamos nemzeti sémák fenntartását.

### *2.7. A munkavállalói minőség kérdése*

Több, a tagállamok számára továbbra is biztosított nemzeti rendelkezés, amellyel továbbra is korlátozhatják vagy legalábbis befolyásolhatják az uniós szabályozások érvényesülését, a migráns munkavállalónak minősüléséhez kötött. Ilyen például a befogadási volumenek/kvóták vagy a munkaerőpiaci vizsgálat bevezetése, illetve fenntartása.

Az EP számára is feltűnt, hogy a Bizottság egyes javaslataiban nemcsak hogy nem egyértelműsíti, kit tekint munkavállalónak, de a rendelkezésekből levezethető munkavállaló fogalom nincs feltétlenül összhangban a nemzeti jogokban foglaltakkal. Ennek megfelelően az EP LIBE szaktanársága az Összevont Engedély Irányelv elfogadása során azért tett javaslatot a „harmadik országból származó munkavállaló” fogalmának meghatározására a munkaviszony egyéb uniós jogi aktusokban alkalmazott fogalma értelmezésének sérelme nélkül, mivel az uniós munkajogban a munkaviszony fogalmának nincs egységes meghatározása, ugyanakkor a Bizottság által javasolt meghatározás láthatóan eltér a jelenleg legalább néhány tagállamban alkalmazott meghatározásoktól.<sup>327</sup>

Úgy vélhetjük, hogy a nemzetközi egyezmények és az európai bírósági esetjog ismeretében már egyértelmű, kit tekintünk uniós szinten munkavállalónak. A munkavállaló fogalmának egységes értelmezése azonban korántsem konfliktusmentes az új uniós harmonizáció fényében. A Kutatói és a Tanulmányi Irányelv módosítását a Bizottság nemcsak az irányelvek által lefedett személyi kategóriákra vonatkozó joganyag továbbfejlesztéséhez használta,

---

<sup>327</sup> EP LIBE szaktanárság jelentése a harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legalisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2007)0638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(COD)), (9) preambulumbekzdéshez fűzött kiegészítő javaslat

hanem a kedvezményes szabályok újabb személyi kategóriákra való kiterjesztéséhez is. Ugyanakkor, míg a korábbi kategóriák nagy része – diákok, hallgatók, önkéntesek, fizetés nélküli gyakornokok – egyértelműen elsősorban nem munkavállalás céljából érkeznek, munkavégzésük tehát csupán másodlagos vagy esetleges, sőt adott esetben megfelelő bérezés hiányában kifejezetten munkavégzésnek sem tekinthető, addig az új személyi kategóriák esetében – az au páirek és fizetett gyakornokok – már tartózkodásuk elsődleges céljaként munkavégzésről beszélhetünk.

Az, hogy munkavállalóként történő tartózkodást szabályoz egy uniós irányelvtervezet, nagy befolyással bír a tagállamok rugalmasságára. A nemzeti munkaerőpiac szabályozása ugyanis egyértelműen tagállami hatáskörbe tartozik, így e személyi kategóriák tartózkodási szabályainak meghatározásakor ez semmiképpen nem hagyható figyelmen kívül. A legtipikusabb rendelkezések e tekintetben a harmadik országbeli állampolgárok munkaerőpiacra jutás irányításának egyes eszközeire vonatkozó rendelkezések, azaz a munkaerőpiaci vizsgálat, illetve a befogadási volumenek vagy kvóták meghatározása. Ezen kívül az au páirek esetében további követelmény is megjelenik például azáltal, hogy e szakmát a szlovén jog a szabályozott szakmák körébe sorolja, azaz meghatározott képzettségi követelményt támaszt az au páirként munkát vállalókkal szemben. Az a tény, hogy a bizottsági javaslat gyakorlatilag egyik munkaerőpiacot szabályozó eszköztől sem tesz említést az irányelvjavaslatban, tulajdonképpen kiveszi a munkavállalók köréből az au páirek és a fizetett gyakornokok kategóriáját, és elsődlegesen nem munkavállalóként kezeli őket. Ez azonban olyan mértékben változtatná meg a szabályozás szemléletét, amely szinte minden egyes tagállami szabályozással szembemegy, és amely jelentős ellenállást vált ki a tagállamokból a Módosító irányelvtervezet személyi hatályának e két kategóriára való kiterjesztésével kapcsolatban.

Mindezen szabályozási káosz visszatükröződik a Módosító irányelvtervezet egyenlő bánásmód klauzulájában (21. cikk) is, amely a fizetett gyakornokokat egyáltalán nem említi kifejezetten, mivel őket munkavállalóként az Összevont Engedély Irányelv alá tartozónak, azaz mégiscsak egyértelműen munkavállalónak tekinti, az au páireket viszont például a tanulókkal helyezi egy csoportba a tekintetben, hogy az uniós vagy nemzeti szabályozástól teszi függővé, hogy munkavállalóként kezelik-e őket.

Mindezek alapján tehát a Módosító irányelvtervezet befogadási kritériumokat rögzítő fejezete – amely semmilyen utalást nem tesz a munkaerőpiaci korlátozási lehetőségek fenntartására – és az egyenlő bánásmódot rögzítő fejezet – amely mégiscsak elismeri, hogy elsődlegesen (fizetett gyakornokok) vagy másodlagosan (au pairek) munkavállalónak tekinti e csoportokat – nincs összhangban, és az irányelvtervezet híján van az egyértelmű koncepciónak e migráns csoportok munkaügyi megítélését tekintve.

További problémát képezhet a kutatók munkaügyi megítélése,<sup>328</sup> mivel a Kutatói Irányelv nem tesz említést arról, hogy a fogadási szerződés mellett velük munkaszerződést vagy megbízási szerződést kötnek-e a kutatóintézetek, tehát hogy munkavállalásnak minősül-e a kutatási munka, ugyanakkor a Kutatói Irányelvet módosító irányelvtervezet 21. cikk (1) bekezdésének rendelkezése egyértelműen munkavállalónak tekinti őket azáltal, hogy e rendelkezés megfogalmazása az Összevont Engedély Irányelv kutatókra való alkalmazását alapvetőnek tekinti, és egy rendelkezés, a családi ellátások tekintetében még kedvezőbb bánásmódot is biztosít a kutatók számára az Összevont Engedély Irányelvben rögzítettekhez képest.<sup>329</sup>

Nemcsak egyazon csoport kettős megítélése jelenthet problémát, hanem az is, ha ugyanazon munkát végzők mesterségesen két külön csoportba tartoznak aszerint, hogy kinek végzik ezt a munkát. E probléma vonatkozásában két személyi kategória problémája is szóba jöhet. Egyrészt a fizetett gyakornokok, akik ha egy multinacionális vállalatcsoporton belül kerülnek áthelyezésre az Unióba, de megtartják munkaviszonyukat a harmadik országbeli munkáltatójukkal, akkor az ICT irányelvtervezet alá tartoznak, ha viszont más jellegű munkaviszonyban állnak, akkor a Kutatói és Tanulmányi Irányelvek módosításáról szóló irányelvtervezet kiszélesített személyi hatálya alá tartoznak majd a bizottsági javaslat alapján. Ez utóbbi javaslat viszont munkaügyi vonatkozású rendelkezéseket nem rögzít, míg az ICT irányelvtervezet igen.

---

<sup>328</sup> E kérdéskör magyar vonatkozásában lásd az Európai Integrációs Alap keretében a Tullius Kft. által megvalósított projektet a harmadik országbeli állampolgár kutatók integrációja tárgyában, különösen a projekt keretében kiadott Kézikönyv és konferencia riportot (GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva - ÁCS Vera (szerk.): Harmadik országbeli kutatók magyarországi integrációja, Kézikönyv és konferencia riport, Tullius, Budapest 2011.), valamint a projekt eredményeit összefoglaló tanulmányt: GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva - ÁCS Vera: Kutatói mobilitás, avagy a harmadik országbeli állampolgár kutatók migrációja és magyarországi integrációja, In: Demográfia, 2012. 55. évf. 1. szám 69–102. o.

<sup>329</sup> „A 2011/98/EU irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjától eltérve, a harmadik országbeli állampolgár kutatók a fogadó tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódra jogosultak a szociális biztonság ágai, így a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet meghatározása szerinti családi ellátások tekintetében.”

Hasonló elhatárolási problémát eredményez az ICT irányelvtervezet és a Kiküldetési Irányelv viszonya, hiszen mindkét esetben kiküldetési/kirendelési/áthelyezési szituáció valósul meg. A különbség abban áll, hogy az ICT irányelvtervezet alapján az Unión kívülről az Unióba történik az áthelyezés, míg a Kiküldetési Irányelv alapján Unión belül egyik tagállamból a másikba kerül sor a kiküldetésre. Ugyanakkor az Unión kívülről az Unióba áthelyezett személy is továbbhelyezhető az Unión belül egy másik tagállamba. Ekkor már tényleg csak a munkaügyi dokumentumok határolják el a két személy munkavégzését, mivel az ICT irányelvtervezet szerint az áthelyezett személy ekkor is fenntartja munkaviszonyát a harmadik országbeli munkáltatójával, míg a kiküldött személy valamely uniós tagállamban bejegyzett vállalkozással tart fenn munkaviszonyt.

Fokozott problémát eredményezhet, hogy ezek az elhatárolások még mesterségesebbnak, életszerűtlenebbnek tűnnek, ha figyelembe vesszük, hogy a munka világában nem kizárt a párhuzamos munkaviszonyok léte, azaz egyazon személy akár mind a harmadik országbeli munkáltatójával, mind az Unióban bejegyzett vállalkozással munkaviszonyban állhat. Kérdés tehát, hogy ez esetben vajon melyik munkaviszony dominánsabb, illetve valamely munkaviszony kizárja-e a másik munkaviszony szerinti tartózkodási jog igénylését. Mindez tehát egy konkrét példára lefordítva: ha valaki egy multinacionális vállalat keretében kerül áthelyezésre az Unió területére, és amellet, hogy fenntartja eredeti munkaviszonyát harmadik országbeli munkáltatójával, még további foglalkoztatási jogviszonyt is létesít az Unióban, akkor továbbra is az ICT irányelvtervezet alapján szerezhethet-e vagy tarthat-e fenn tartózkodási jogosultságot?

## *2.8. Befogadási volumenek*

Már a Hágai Program is rögzíti az 1.4 pontjában, hogy „Az Európai Tanács hangsúlyozza, hogy a befogadandó migráns munkavállalók számának meghatározása a tagállamok hatásköre.” A Lisszaboni Szerződés óta az elsődleges uniós jogban az EUMSZ. 79. cikk (5) bekezdése is rögzíti, hogy e cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát. Azaz a Szerződés egyértelműen kizárólagos tagállami hatáskörbe utalja a hivatalosan nem kvótáknak, hanem befogadási volumeneknek hívott számadat

meghatározását. E diszkrecionális jogkör tehát a tagállamokat a keresőtevékenység folytatására az Unióba érkezők esetében illeti meg.

A rendelkezés azonban csupán azon harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik közvetlenül az Unió területén kívülről érkeznek, és nem azokra, akik az Unión belüli mobilitás jogával élve a más tagállam területéről érkeznek, vagy éppen azokra, akik már más célból az adott tagállam területén tartózkodási jogosultságot szereztek, majd tartózkodási céljukat munkavállalásra kívánják módosítani. Következésképpen, mivel az elsődleges jog nem szabályozza ezeket a szituációkat a befogadási volumenek vagy kvóták tekintetében, e szabályozási terület továbbra is a megosztott hatáskörök területéhez tartozik, azaz amíg az uniós jog nem harmonizálja ezeket a területeket, a tagállamok továbbra is saját érdekeiknek megfelelően szabályozhatják ezeket a szituációkat.

Ugyanakkor amennyiben egy-egy migráns csoportra valamely uniós irányelv a befogadási feltételeket zárt lista formájában rögzíti, és az nem tartalmaz ezekben a helyzetekben az elsődleges uniós jogban rögzítetteken túli rendelkezéseket a befogadási volumenek tekintetében, a tagállamok nem alkalmazhatják már ezeket az adott migráns kategória esetében. A jelenleg tárgyalt ICT irányelvtervezet, valamint a mobilitási rendelkezéseket szintén tartalmazó Módosítási irányelvtervezet esetében tehát kritikus pont lehet, hogy a Tanács és az EP végül milyen kompromisszumra jut a befogadási volumenek mobilitás esetében történő alkalmazhatóságára vonatkozóan.

Az EUMSZ. vonatkozó rendelkezése nem maga a szabály létezésében hordoz újszerűséget, hanem annak az Unió elsődleges jogában való szerepeltetésében, hiszen például a Kék Kártya Irányelv szabályai között is megtalálható e jog, sőt, az irányelv preambuluma még részletszabályokat is rögzít e joggal kapcsolatban: „Ez az irányelv nem érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy meghatározzák, hogy harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából érkeznek. (...) Ezenfelül a területükre beutazottak számát illetően a tagállamok fenntartják annak lehetőségét, hogy munkavállalási célra általában vagy bizonyos szakmákban vagy gazdasági ágazatokban vagy régiókban való munkavállalás céljára nem adnak ki tartózkodási engedélyt.”

Igen meglepő dolgot mond ki tehát a Kék Kártya Irányelvnek ez a befogadási volumenek alkalmazásának útmutatására szolgáló preambulumbekzdése, hiszen az ún. „zéro kvóta” alkalmazásának lehetőségét lebegteti meg a tagállamok előtt. Vagyis egy tagállam dönthet akár úgy is, hogy egy adott csoportra vonatkozóan, de akár a teljes munkavállalói szektorra vonatkozóan is zéro kvótát alkalmaz, és egyáltalán nem enged a területére az Unió kívülről érkező migráns munkavállalókat.

E szabályozás alapján több kérdés is felvetődik: meddig terjed a tagállamok szabadsága és merészsége, hogy bizonyos csoportosításokat megtegyenek?; hol húzódik a határ diszkriminációmentes megkülönböztetés, és emberi jogokat sértő megkülönböztetés között?; illetve mi fogja megakadályozni a tagállamokat abban, hogy akár származási ország szerinti megkülönböztetésben – tehát állampolgársági alapon diszkriminálva – állapítsanak meg befogadási volumeneket? Valójában ez a lehetőség nemcsak fikció, hanem valós szabályozás, mivel a Huzamos Tartózkodási Irányelv átültetéséről szóló bizottsági jelentés is megállapítja,<sup>330</sup> hogy az állampolgárság szerint lebontott olasz kvóták sértik az irányelvet.<sup>331</sup> Ez idáig azonban bírósági ítélet még nem került e vélhetően diszkriminatív szabályozási megoldás az Európai Unió Bírósága elé.

Az EP több esetben is bírálta a tagállamok ezen kibúvóját az uniós szabályozás alkalmazása alól: „a Szerződés – a „szeptember 11. utáni” szkepticizmusra adott válaszként – tartalmaz egy olyan új rendelkezést, amelyet megszorításként lehet értelmezni. Ugyanis a kormányközi konferencia által csatolt bekezdés kifejti, hogy az európai politika „nem érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy megállapítsák harmadik országok polgárai (...) területükre azzal a céllal történő belépésének volumenét, hogy bérezett vagy nem bérezett munkát keressenek”.”<sup>332</sup>

A kvóták alkalmazását tekintve nemcsak azok meghatározásának módja a kérdéses, hanem az is, hogy kvótakimerítés esetén hogyan járjon el az adott tagállam: magát a kérelmet tekintse-e

---

<sup>330</sup> COM/2011/0585 végleges, A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv alkalmazásáról, 3.7. pont

<sup>331</sup> Az Európai Migrációs Hálózat magyar nemzeti kapcsolattartó pontjának 2012. évi nemzetközi konferenciáján is megerősítette az olasz nemzeti kapcsolattartó pont azt az olasz szabályozási koncepciót, amely szerint a kvótákat egy-egy államra vonatkozóan határoznak meg, és amely országhoz nincs kvóta hozzárendelve, abból az országból nem fogadnak migránsokat.

<sup>332</sup> 2006/2251(INI), Jelentés a legális migrációra vonatkozó politikai tervről, EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, 2007. szeptember 17.

befogadhatatlannak, vagy a kvótakimerítés elutasítási okot eredményezzen. Az is megfogalmazódott javaslatként, hogy mindkettő lehetőség szerepeljen az újonnan tárgyalt irányelvekben, hiszen már az érdemi vizsgálat előtt befogadhatatlannak minősíthető egy kérelem, ha a teljes kvóta kimerült, míg ha egyes szektorokra vonatkozóan kerül kvóta meghatározásra, úgy meg kell kezdenie az illetékes hatóságnak a kérelem elbírálását ahhoz, hogy megállapíthassa, az adott kérelmező a már kimerített kvótacsoportba tartozik-e vagy sem.

## *2.9. A közösségi (uniós) preferencia és a munkaerőpiaci vizsgálat*

A munkavállalás céljából valamely tagállam területére érkező harmadik országbeli állampolgár befogadásának korlátozásáról szóló 1994. június 20-i tanácsi határozat<sup>333</sup> szerint a tagállamoknak joguk van arra, hogy csak abban az esetben értékeljenek egy kérelmet munkavállalás céljából történő tartózkodásra vonatkozóan, ha az adott munkahelyet nemzeti vagy közösségi (uniós) munkaerő vagy már jogszerűen huzamosan tartózkodó nem uniós munkaerő az adott tagállamban, akik már részét képezik a tagállam rendszeres munkaerőpiacának, nem kíván betölteni. Noha e tanácsi határozatban lefektetett elv nem bír jogi kötőerővel, a magas munkanélküliség miatt létrehozott elv mégis arra bátorítja a tagállamokat, hogy igen széles körben alkalmazzák a közösségi munkavállalási preferencia elvét.<sup>334</sup>

Ezt az általános uniós munkavállalási preferencia elvet nem szabad összetéveszteni az uniós preferencia azon elvével, amelyet a csatlakozási szerződések rögzítenek, amelyek kizárólag egy átmeneti időszakra vonatkozóan jogosítják fel a „régii” tagállamokat arra, hogy az újonnan csatlakozókkal szemben átmenetileg továbbra is megszorításokat alkalmazzanak a munkaerőpiacra jutásukkal kapcsolatban.

Egy friss jogeset<sup>335</sup> is foglalkozott mindkét elvvel és rögzítette, hogy „ugyanezen bekezdés<sup>336</sup> második albekezdése mindenesetre az uniós polgárok iránti preferencia elvére vonatkozik,

---

<sup>333</sup> OJ C 276, 1996. 09. 16., 3. o.

<sup>334</sup> Az Európai Migrációs Hálózat egy információs dokumentumot készített a munkaerőpiaci vizsgálat különböző tagállamokban történő gyakorlati alkalmazásáról: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn\\_inform\\_on\\_labour\\_market\\_tests\\_5dec2013\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_on_labour_market_tests_5dec2013_final.pdf) (2014. január 31.)

<sup>335</sup> C-15/11. sz. Leopold Sommer kontra Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien ügy [EBHT 2002.]



amely szerint a tagállamok kötelesek az átmeneti időszak alatt hozott intézkedéseken túlmenően a munkaerőpiachoz való hozzáférés tekintetében előnyben részesíteni a tagállami állampolgár munkavállalókat az olyan munkavállalókkal szemben, akik harmadik országok állampolgárai.<sup>337</sup> Az ún. „uniós polgárok iránti preferencia elve” tehát általános módon érvényesül, ha a tagállam azt alkalmazza, kivéve az újonnan csatlakozó tagállam polgárai tekintetében, a csatlakozást követő átmeneti időszakban.

A munkavállalási engedély kiállítására vonatkozó alapvető eljárást is rögzíti a tanácsi határozat: „a harmadik országbeli állampolgárok, ha szükséges, befogadhatóak ideiglenesen és meghatározott időtartamra valamely tagállam területére munkavállalás céljából, ha: az ajánlat egy megnevezett munkavállalóra vagy egy szolgáltatásnyújtó megnevezett alkalmazottjára vonatkozik és a különleges készségeket (szakképzettség, gyakorlat, stb.) tekintve a feltétel különös jellegű; egy munkáltató a megnevezett munkavállalók számára munkahelyet biztosít olyan esetekben, amikor az illetékes hatóságok, ha szükséges, úgy vélik, hogy a munkáltató által megjelölt indokok, beleértve a szükséges képzettség természetét, megalapozottak, figyelembe véve a nemzeti és közösségi munkaerőpiacon létező ideiglenes munkaerő-szükségletet, amely jelentősen befolyásolja a munkáltatót magát és a vállalkozás működését.”<sup>338</sup>

Bár az EURES hálózaton<sup>339</sup> keresztül az Unió arra törekszik, hogy a valamely tagállamban bejelentett munkaerőigény Európa-szerte ismertté váljon,<sup>340</sup> a különböző nemzeti rendelkezések és a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalását megelőzően sok tagállamban és sok esetben kötelező munkaerőpiaci vizsgálat eredményeképpen nem beszélhetünk közös európai munkaerőpiacról. Következésképpen azon harmadik országbeli állampolgárok, akik valamely tagállamban már tartózkodási jogosultságot szereztek,

---

<sup>336</sup> Admission Protocol of the Treaty between the Member States of the European Union and the Republic of Bulgaria and Romania, concerning the accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Annex VI, 14. bek. 1. pont

<sup>337</sup> C-15/11. sz. Sommer ügy, 33. bekezdés

<sup>338</sup> OJ C 276, 1996. 09. 16., C. pont (i) alpont

<sup>339</sup> Az EURES (EUROpean Employment Services - Európai Foglalkoztatási Szolgálat) egy olyan együttműködési szolgálat, melyet országos szintű foglalkoztatási szolgálatok alkotnak. Szakszervezetek és munkáltatói szervezetek ugyancsak részt vesznek benne mint partnerek. Az EURES hálózat célkitűzése, hogy az Európai Gazdasági Térségen (EGT) (az Európai Unió 27 tagállama, valamint Norvégia, Liechtenstein és Izland) belül elősegítse a munkavállalók szabad áramlását. Lásd továbbá:

<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2547&acro=faq&lang=hu> (2014. január 31.)

<sup>340</sup> Ez a törekvés már a 90-es években is megfogalmazódott annak érdekében, hogy elsősorban az uniós polgárok munkanélküliségét csökkentsék, és az Unión belüli mobilitást előmozdítsák. Ld. Council Resolution of 20 June 1994 on limitations of admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment, OJ 1996 C274/3. o., (iii) preambulum-bekezdés

ugyanúgy keresztül kell, hogy menjenek mindazon az eljáráson, amely adott esetben munkaerőpiaci vizsgálatot feltételez. Wiesbrock ennek megfelelően úgy érvel, hogy „azáltal, hogy számos, nemzeti szinten meghatározott követelményeket támasztunk a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, a mobilitási rendelkezések esetében maga a *raison d'être* kerül aláásásra. Ahelyett, hogy az uniós jog alapján megszerzett státusz szerint a szabad mozgás jogát élveznék, a harmadik országbeli állampolgárok továbbra is a nemzeti diszkréció tárgyai lesznek, ha egyik tagállamból a másikba szeretnének mozogni.”<sup>341</sup>

## 2.10. Foglalkoztatási feltételek

Az egyes munkavállalói csoportokra vonatkozó legális migrációs irányelvek a jogbiztonság biztosítása érdekében meghatározzák az adott munkavállalói csoportra vonatkozó munkavégzési feltételeket, köztük például a fizetést, az elbocsátást, és a munkahelyi egészségi és biztonsági követelményeket. A meghatározás módja az egyenlő bánásmód biztosítása a foglalkoztatási feltételek tekintetében. Ez azonban felveti a kérdést, hogy a fogadó tagállamban lévő mely munkavállalói csoporttal biztosítsunk azonos a bánásmód a szelektív migrációs politika által kiválasztott egyes harmadik országbeli munkavállalók esetében.

Míg a Kék Kártya Irányelv 14. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a kék kártya birtokosa a kék kártyát kiállító tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot élvez a munkavégzési feltételeit illetően, beleértve a díjazást és az elbocsátást, valamint a munkahelyi egészségi és biztonsági követelményeket is, addig a legújabb irányelvtervezetek már nem általánosságban a tagállami állampolgárokkal való egyenlő bánásmódot helyeznek kilátásba.

A Szezonális irányelvtervezet 16. cikk (1) bekezdése szerint az idenymunkást a munkavállalási viszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül megilletik a befogadó tagállam jogszabályaiban, szabályaiban vagy közigazgatási rendelkezéseiben és/vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésében rögzített, idenymunkára alkalmazandó előírások szerinti munkafeltételek, beleértve a fizetést és az elbocsátást, valamint a munkahelyi egészséget és biztonságot. E rendelkezés tehát a fogadó tagállam egy adott munkavállalói csoportjával, konkrétan az idenymunkásokkal való egyenlő bánásmódot rögzít. Ez a szabályozási technika azonban abból a feltételezésből indul ki, hogy a tagállamok

---

<sup>341</sup> WIESBROCK: Free Movement of Third-Country Nationals in the European Union, i. m. 455. o. (ford. Töttös Ágnes)

rendelkeznek a tagállami idénymunkásokra vonatkozóan speciális foglalkoztatási szabályozással, amely azonban nem minden esetben helytálló.

Az ICT irányelvtervezet 14. cikk (1) bekezdése szerint a munkaviszonyra irányadó jogtól függetlenül a vállalaton belül áthelyezett személyek jogosultak arra, hogy az őket ezen irányelv értelmében befogadó tagállamokban a hasonló helyzetben lévő kiküldött munkavállalókra alkalmazandó jogszabályokban, adminisztratív rendelkezésekben és/vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésekben előírt foglalkoztatási feltételekben részesüljenek. A bizottsági javaslat annak érdekében, hogy biztosítsa a Kiküldetési Irányelv hatálya alá tartozó kiküldött munkavállalók és a vállalaton belül áthelyezett személyek egyenlő elbánását, összhangba hozza az utóbbiak számára biztosított jogokat a munkafeltételek tekintetében a kiküldött munkavállalók számára már biztosított jogokkal.

A Bizottság ugyanis a vállalaton belül áthelyezettekre vonatkozó rendelkezések javaslata során figyelemmel volt a Kiküldetési Irányelv rendelkezéseire,<sup>342</sup> mivel az Unión belüli kiküldetés esetében sem feltétlenül a fogadó tagállam rendelkezései irányadóak a foglalkoztatási feltételek tekintetében. Az 1999 decemberében hatályba lépett Kiküldetési Irányelv arra kötelezi a munkaadókat, hogy a más tagállam területére szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalóknak a tagállami munkavállalókkal azonos, a munka- és pihenőidő, valamint a minimálbér tekintetében ugyanazokat a minimál-követelményeket biztosítsák, mint amelyek a munkavégzés helyén érvényesek, amennyiben a küldő ország rendelkezései (a munkavégzés szokásos helye) nem kedvezőbbek. A munkaviszonyra vonatkozó, garantálandó szabályok<sup>343</sup> tekintetében tehát legalább a fogadó tagállam nyújtotta védelmi szintet biztosítani kell, ugyanakkor ezek nem fednek le minden egyes foglalkoztatási

---

<sup>342</sup> Az irányelv alkalmazásában „kiküldetésben lévő munkavállaló” az a munkavállaló, aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi. Az irányelvet azokra a vállalkozásokra kell alkalmazni, amelyek transznacionális szolgáltatásnyújtás keretében munkavállalókat küldenek egy másik tagállam területére, feltéve hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló között a kiküldetés időtartama alatt munkaviszony áll fenn: saját nevében és saját irányítása alatt, a kiküldő vállalkozás és a szolgáltatásnak az adott tagállamban működő címzettje között létrejött szerződés alapján; a csoport tulajdonában lévő telephelyen vagy vállalkozásnál; munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozásként munkaerőt igénybe vevő vállalkozásnál.

<sup>343</sup> A munkaviszonyra vonatkozó, garantálandó szabályok a következők: maximális munkaidő és minimális pihenőidő; minimális éves szabadság; minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat; munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei, különösen a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások esetében; munkahelyi egészség, biztonság és higiénia; védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok munkaviszonyára vonatkozó szabályokat illetően; férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más megkülönböztetést tiltó rendelkezések.

feltételt, ezért bizonyos rendelkezések tekintetében továbbra is a küldő ország rendelkezései érvényesülnek.

Tekintettel tehát arra, hogy egyes rendelkezések tekintetében más tagállamból érkező uniós polgárok sem élveznek egyenlő bánásmódot a fogadó tagállam állampolgáraival, ezért a tagállamok jogosan úgy vélhetik, hogy egy harmadik országból érkező, a kiküldetéshez hasonló foglalkoztatási helyzetben lévő, vállalaton belül áthelyezett személy sem feltétlenül „érdemel” egyenlő bánásmódot a fogadó tagállam állampolgáraival. Azonban ezzel ellentétes nézetek is folyamatosan felbukkantak a tárgyalások során, amelyeket az Európai Parlamenten kívül például az ETUC<sup>344</sup> is hangoztatott.<sup>345</sup> Legfőbb érvük az volt, hogy míg a tagállamok közötti kiküldetés esetében a védelmi szabályokon túli területen bár a küldő tagállam szabályai érvényesülnek, ugyanakkor e rendelkezések is tulajdonképpen egy uniós tagállam munkaügyi szabályai, amelyek nyilvánvalóan már európai szintű jogvédelmet testesítenek meg. Ezzel szemben a harmadik országokból érkezők esetében ez a jogvédelem nem feltétlenül garantált, ezért is lobbiznak azért, hogy minden foglalkoztatási feltétel tekintetében egyenlő bánásmódot élvezzenek a harmadik országból vállalaton belül áthelyezett személyek a fogadó tagállam állampolgáraival.

Tovább fokozza e szabályozási kérdés kényes helyzetét az is, hogy egyesek szerint „a szociális dimenzió jogi aspektusai megkérdőjeleződtek, mivel az Európai Bíróság döntései négy esetben (Viking,<sup>346</sup> Laval,<sup>347</sup> Ruffert<sup>348</sup> és Luxemburg<sup>349</sup>) élénk vitákhoz vezettek elsősorban a politikai és a tudományos körökön belül a szociális dömping növekvő kockázataitól való potenciális félelemtől. Az Európai Parlament és a tudományos világ, valamint a munkavállalók képviselői szervezetei aggodalmuknak adtak hangot a döntésekkel kapcsolatban. Mások meg vannak arról győződve, hogy az ezekre az esetekre vonatkozó európai bírósági döntések hozzá fognak járulni a belső piac jobb működéséhez.”<sup>350</sup>

---

<sup>344</sup> European Trade Union Confederation

<sup>345</sup> Forrás: <http://www.etuc.org/a/7798> (2014. január 31.)

<sup>346</sup> C-438/05. sz. International Transport Workers' Federation és Finnish Seaman's Union kontra Viking Line ABP és OÜ Viking Line Eesti ügy [EBHT 2007., I-10779. o.]

<sup>347</sup> C-341/05. sz. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet ügy [EBHT 2007., I-11767. o.]

<sup>348</sup> C-346/06. sz. Dirk Ruffert kontra Land Niedersachsen ügy [EBHT 2008., I-01989 o.]

<sup>349</sup> C-319/06. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügy [EBHT 2008., I-4323. o.]

<sup>350</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A belső piac szociális dimenziója (saját kezdeményezésű vélemény) HL C 44., 2011.2.11., 90-98. o., 1.6 pont

## *2.11. A migránsok jogainak biztosítása*

### *2.11.1. A legális migrációt szabályozó irányelvek egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezései*

További lehetőséget teremtenek a jogvédelemre az EUMSZ. 79. cikk (2) bekezdés b) pontjában megfogalmazott új jogalapelemek, amelyek alapján uniós szinten harmonizálható a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is.

Míg az uniós polgárok – néhány nagyon kevés kivételtől eltekintve – minden tekintetben az adott tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot kell, hogy élvezzenek, azaz sem a közvetlen, sem a közvetett diszkrimináció nem megengedett,<sup>351</sup> addig a harmadik országbeli állampolgárok beutazását és tartózkodását szabályozó irányelvek csupán meghatározott területeken és meghatározott módon biztosítanak egyenlő bánásmódot a tagállami állampolgárokkal.

A harmadik országbeli migránsok egyes csoportjaira vonatkozó irányelvek ráadásul eltérő módon, és eltérő területeken rendelkeznek az egyenlő bánásmód biztosításáról. A Tanulmányi Irányelv például egyáltalán nem tartalmaz egyenlő bánásmód klauzulát. Elképzelhető az is, hogy egyazon személy egyszerre akár több irányelv személyi hatálya alá is tartozik, így lehetősége van eldönteni, hogy például kutatóként vagy kék kártyával rendelkező személyként kíván-e az Unió területére érkezni, ugyanakkor a két célcsoportot érintő irányelv egyenlő bánásmódról szóló cikkei más-más területekre terjednek ki.

---

<sup>351</sup> 2004/38/EK irányelv 24. cikk: Egyenlő bánásmód

„(1) A Szerződésben és a másodlagos jogban kifejezetten előírt különleges rendelkezésekre is figyelemmel, az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken egyenlő bánásmód illet meg a fogadó tagállam állampolgáraival. E jog kedvezménye kiterjed azokra a családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek.

(2) Az első bekezdéstől eltérve, a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, vagy adott esetben a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontjában előírt hosszabb időszakban, továbbá nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, amely segítség tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít a munkavállalókon, önálló vállalkozókon, e jogállásukat megtartó személyeken és családtagjaikon kívüli személyeknek.”

Az Összevont Engedély Irányelv hozott újdonságot a tekintetben, hogy nemcsak az összevont engedélyezési eljárást terjesztette ki a teljes munkavállalói körre vonatkozóan, hanem a munkavállalók e széles köre számára egységes módon biztosítja az egyenlő bánásmódot is a tagállamok területén. Ugyanakkor a munkavállalók vonatkozásában sem beszélhetünk teljesen egységes képről az egyenlő bánásmód tekintetében, hiszen az irányelv nem érinti a már elfogadott, illetve a jelenleg tárgyalás alatt álló munkavállalói kategóriák beutazását és tartózkodását szabályozó irányelvek rendelkezéseit.

Ez alól egy kivétel adódik, ugyanis az Összevont Engedély Irányelv nem zárja ki személyi hatálya alól a kék kártyával rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat, így – mivel a kék kártya is összevont engedélyként kerül kiállításra – e tekintetben az Összevont Engedély Irányelv úgy viszonyul a Kék Kártya Irányelvhez, mint *lex generalis a lex specialishoz*. Ugyanakkor a jogok tekintetében egy konkrét jog esetében a két irányelv ilyen jellegű viszonya megkérdőjeleződik, ugyanis míg minden más szabály vonatkozásában a Kék Kártya Irányelv a magasan képzett munkavállalók jogi helyzetét előnyösebbé teszi az Összevont Engedély Irányelvben lefektetett általános szabályokhoz képest – pl. a négyhónapos eljárási határidő helyett 90 napos határidőt állapít meg, illetve számos jog tekintetében többletjogokkal ruházza fel a magasan képzetteket a többi munkavállalóhoz képest – addig ez a logika egy jog esetében megtörik.

Az Összevont Engedély Irányelv ugyanis az adókedvezményekre vonatkozóan is kiterjeszti az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását, feltéve, hogy a munkavállaló az adott tagállamban adózási szempontból illetőséggel rendelkezik,<sup>352</sup> bár a tagállamok e szabály alkalmazását az adókedvezmények vonatkozásában olyan esetekre korlátozhatják, amikor a harmadik országból származó munkavállaló azon családtagjainak, akikre nézve a kedvezményeket igényli, a bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén található.<sup>353</sup> Ilyen jellegű rendelkezés azonban egyáltalán nem szerepel a Kék Kártya Irányelvben, viszont mivel az Összevont Engedély Irányelv személyi hatálya alól a kék kártyával rendelkezők nem kerültek kizárásra, így adott esetben ők is igényelhetik a kifejezetten számukra íródott irányelvben nem rögzített egyenlő bánásmód kiterjesztését az adókedvezményekre vonatkozóan a fentiek alapján.

---

<sup>352</sup> Összevont Engedély Irányelv 12. cikk (1) bekezdés f) pont

<sup>353</sup> Összevont Engedély Irányelv 12. cikk (2) bekezdés c) pont

Az a tény, hogy a szektorális megközelítés eredményeként az Európai Unió nemcsak a tartózkodási feltételek vonatkozásában, hanem az adott tartózkodási státusz megszerzésének eredményeként létrejött jogállás egyes elemeinek, azaz az egyenlő bánásmód elvének alkalmazási területei tekintetében is különbséget tesz az egyes migráns csoportok között, további kihívásokat eredményez. Míg tehát egyrészt az adott migráns csoport befogadásának feltételei meghatározásakor a tagállamok szabályozásukkal egyes feltételek alóli mentesítés révén, illetve bizonyos feltételek harmonizált bevezetése révén a szabályozás egyes migráns csoportok beutazását megkönnyíti, illetve biztonságos mederbe tereli, addig a jogok tekintetében egyes jogok biztosításával szintén az adott migráns csoport bevonása, illetve a tartózkodásuk körülményeivel, pl. munkavállalásukkal „kiérdemelt” jogok kerülnek rögzítésre, ám ez esetben a jogok biztosításának célja is nagy szerepet játszik abban, hogy azokra vonatkozóan indokolt-e kiterjeszteni az egyenlő bánásmód alkalmazását.

Egy szemléletes – és egyben a legutóbbi tárgyalások során legnagyobb vitákat kiváltó – példája e kérdéskörnek az egyenlő bánásmód kiterjesztése a családi ellátások területére vonatkozóan. A családi vagy családtámogatási ellátások elsődleges célja ugyanis, hogy a társadalom alapvető elemét képező, és abban stabilan jelen lévő és emiatt a társadalom jövőjét megalapozó családokat megerősítse, azok létrejöttét, bővülését szorgalmazza. Az állam tehát ezzel saját jövőjébe ruház be. Teljes joggal vetődik fel ugyanakkor a kérdés, hogy az e célt biztosan megvalósítani nem tudó, azaz az adott társadalomban csupán ideig-óráig jelen lévő családok számára is indokolt-e a családi ellátásokhoz való hozzáférés biztosítása. Amennyiben úgy véljük, hogy a csupán ideiglenes migráció révén az adott tagállamba érkező személyek, családok számára a tagállamok jogosan ódzkodnak az egyenlő bánásmód ezen ellátások területére való kiterjesztésétől, további kihívás elé állítja az uniós jogalkotót az a kérdés, hogy vajon hol húzódik a határ az ellátásra jogosultak és az olyan személyek között, akik számára gazdasági és politikai megfontolások eredményeként nem megalapozott ezen ellátások biztosítása.

Gyakorlati szempontból érdemes a 2010-ben előterjesztett két irányelvtervezet személyi kategóriáit górcső alá vonni. Induljunk ki az e tekintetben egyszerűbb értékelést igénylő szezonális munkavállalói körből. E migráns csoport jellemzője, hogy körülbelül legfeljebb

féléves időtartamot tölthetnek egy-egy tagállam területén,<sup>354</sup> amelyet követően szezonális munkavállalás céljából nem hosszabbítható a tartózkodásuk. Az irányelvtervezet továbbá nem tartalmaz a családtagokra vonatkozó rendelkezéseket, tehát nem célja a szezonális munkavállalók családgyegetítésének előmozdítása. Mindezekre tekintettel megalapozottan jelenthetem ki, hogy a szezonális munkavállalók esetében nem jellemző, hogy családtagjaik is a fogadó tagállam területén tartózkodnának, de ha mégis, akkor sem válik a család hosszú távon a fogadó tagállam részévé, így a családi ellátások egyenlő bánásmód alóli kizárása, vagy e kizárás lehetőségének biztosítása a tagállamok számára megalapozottnak tekinthető.<sup>355</sup>

Nagyobb kihívást jelent azonban a vállalaton belül áthelyezettek szituációjának értékelése, akik közül a menedzserek és a szakértők akár legfeljebb három évig is áthelyezésre kerülhetnek az Unióba, illetve családgyegetítésük is kedvező szabályok szerint biztosított. Kérdés tehát, hogy a család hároméves tartózkodása alatt támogassák-e őket a fogadó tagállamok anyagilag tudva azt, hogy azt követően mégsem lesznek a fogadó társadalom részei. További kérdés, hogy minden vállalaton belül áthelyezett számára biztosítsuk-e az egyenlő bánásmódot e jog tekintetében, vagy csupán a meghatározott időtartamon túl, például hat vagy tizenkét hónapon túl tartózkodó áthelyezettek számára biztosítsuk ezt a jogot. Az Összevont Engedély Irányelv szerint ugyanis a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az egyenlő bánásmód követelménye a családi ellátások tekintetében nem vonatkozik azon harmadik országbeli állampolgárokra, akik számára hat hónapot meg nem haladó időtartamra engedélyezték valamely tagállam területén a munkavállalást.<sup>356</sup>

Mindez tehát csupán egyetlen ellátásfajta tekintetében felvázolt kérdések sorozata volt, hasonló tanácsalanságot okozhat például a munkaügyi központok által biztosított szolgáltatásokhoz való hozzáférés, beleértve a munkakeresési asszisztenciát, vagy a szociális ellátások közül a szociális lakhatáshoz való hozzáférés lehetőségét. Jogosan kérdezhajjuk ugyanis, hogy amennyiben a munkavállalás útján a megélhetés biztosítottasága, vagy a lakhatás megoldása alapvető feltétele az adott harmadik országbeli állampolgárok határozott időtartamú tartózkodásának, akkor miért kellene kiterjeszteni az egyenlő bánásmóddhoz való jogot e területekre is. Vagy éppen miért biztosítsanak a tagállamok az oktatás, szakképzés

---

<sup>354</sup> A bizottsági javaslat szerint legfeljebb hathónapos időtartamot, a politikai megállapodás szerint az egyes tagállamok öt és kilenc hónap között tetszőlegesen határozhatják meg a tizenkét hónapos időtartamon belüli maximális tartózkodási időtartamot.

<sup>355</sup> A megszorító szabályozás felveti ugyanakkor a nők és férfiak egyenlő bánásmódjának kérdését.

<sup>356</sup> Összevont Engedély Irányelv 12. cikk (2) bekezdés b) pontja



területén is egyenlő bánásmódot, amelynek eredményeként akár ingyenes oktatásban is részesíteniük kellene – akár valamely saját állampolgárt ezáltal az ingyenes oktatási lehetőségéből kizorítva – olyan harmadik országbeli állampolgárokat, akik végül mégsem a fogadó tagállamban fogják kamatoztatni megszerzett tudásukat.

A Kamberaj ügyben<sup>357</sup> az Európai Unió Bírósága is arra kereste a választ, hogy vajon a szóban forgó lakhatási támogatás az alapellátások körébe tartozik-e, amelyek tekintetében a huzamos tartózkodási jogállást szerzők egyenlő bánásmódja nem korlátozható, vagy az e támogatás tekintetében az olasz jog által alkalmazott többletkövetelmények a harmadik országbeli állampolgárok esetében megengedett a Huzamos Tartózkodási Irányelv alapján.<sup>358</sup> Mindez azt eredményezi, hogy a már az egyes irányelvekben lefektetett szabályozások tekintetében sem mindig egyértelmű, hogy a számtalan különböző szociális ellátás tekintetében hol húzódik a korlátozások bevezetésének joga. Vajon milyen megfontolások vezetnek az uniós jogalkotót az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályok kialakításakor? Mit tartanak elsődlegesnek, amikor valamelyik szabályozási változat mellett leteszik a voksukat? Míg a bizottsági javaslatok egyértelműen az egyre szélesebb jogi katalógust preferálják, és ebben az Európai Parlament is partnernek mutatkozik, addig a tagállamok inkább a pragmatikus szemlélettel vizsgálják meg minden egyes jogterületet aszerint, hogy az valóban szükséges-e az adott migráns csoport számára, illetve hogy a jogosultság célja összhangban van-e annak az adott migráns csoport számára való biztosítással.

A Tanácsot, illetve a tagállamokat éppen ezért számos kritika éri, amiért visszafogja a megfelelő, a jogok katalógusának az uniós polgárok jogállásához minél közelebb álló státuszának elérését. Martin Ruhs ugyanakkor egy realiztikusabb megközelítés érdekében a jogok gazdasági vonatkozásait vizsgálja, könyvének is „A jogok ára” címet adta.<sup>359</sup> Véleménye szerint a jogoknak nemcsak belső, önmagukban megvalósuló értékük van, ahogy azt az emberi jogi megközelítés hangsúlyozza, hanem igen fontos eszköz szerepet játszanak a

---

<sup>357</sup> C-571/10. sz. Servet Kamberaj kontra Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) és társai ügy [EBHT 2012.]

<sup>358</sup> C-571/10. sz. Kamberaj ügy 93. pont: „a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti vagy megyei szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely a lakhatási támogatás nyújtása tekintetében a harmadik országok ezen irányelv rendelkezései alapján huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy jogállásával bíró állampolgárai esetében az ugyanezen megye vagy tartomány területén lakóhellyel rendelkező belföldi állampolgárokhoz képest eltérő bánásmódot ír elő az említett támogatásra szánt források felosztása során, annyiban, amennyiben az ilyen támogatás az e rendelkezésben említett három kategória valamelyikébe tartozik, és amennyiben az ugyanezen cikk (4) bekezdése nem alkalmazandó.”

<sup>359</sup> RUHS, Martin: *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration*, Princeton University Press, USA 2013.

migráció hatásainak formálásában. Következésképpen a jogok, amelyeket a fő bevándorlási országok biztosítani hajlandóak, nagyban függenek azok hatásaitól a fogadó ország társadalmára nézve.<sup>360</sup>

Ruhs vizsgálata nem az emberi jogi megközelítés elvetéséhez, hanem annak új keretekben való feltüntetéséhez vezet. A jogokon alapuló megközelítés – ún. „*rights-based approach*” – mellett teszi le ugyanis a voksát, amelynek alapja a jogok egy központi magjának univerzális biztosítása, amely viszont szintén figyelembe veszi a nemzetállamok általi ideiglenes megszorításokat egy pár specifikus jog tekintetében, amelyek nettó költséget eredményeznek a fogadó ország számára, és amelyek mindennek eredményeként a politikai kompromisszum vezethet nyíltabb befogadási politikához, és így a nemzetközi munkavállalói migráció további liberalizálásához.<sup>361</sup>

Az egyik legmeglepőbb dolog, hogy többé-kevésbé ez a megközelítés volt jelen már a Bizottság egy korai közleményében is. „Világos, hogy a jogok egy kemény magja kell, hogy elérhető legyen a migránsok számára megérkezésükkor annak érdekében, hogy elősegítsük a társadalomba való beilleszkedésüket. A Közösségnek fel kell tárnia, hogyan lehet e központi jogokat kiterjeszteni a tartózkodás hosszának növekedésével (...)”.<sup>362</sup> A fő különbség talán az, hogy Ruhs már gazdasági megközelítést is alkalmazott elmélete kialakításához, azaz nemcsak a tartózkodás hosszára alapozta álláspontját, hanem arra is, hogy az egyes jogok biztosítása milyen gazdasági áldozatot igényel a fogadó ország részéről, és mely migráns csoportok számára hajlandóak ezen áldozat meghozatalára a fogadó államok.

Bármennyire is logikus megoldást jelenthet Ruhs álláspontja, az egyenlő bánásmód keretében biztosítandó jogok tekintetében is figyelembe kell venni az Európai Unióban már létező szabályozási rendszereket a jogok biztosítása tekintetében is. Ahogy a 90 napot meg nem haladó szabályozás tekintetében nem tekinthetünk el a schengeni vívmányok szabályaitól, addig az egyenlő bánásmód esetében a szociális biztonság területén érvényesülő koordinációs rendeletek alkalmazását kell továbbra is szem előtt tartani.

---

<sup>360</sup> Ibid. 19. o. (ford. Töttös Ágnes)

<sup>361</sup> Ibid. 196. o.

<sup>362</sup> COM(2000) 757 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, 17. o.

Tekintettel arra, hogy alapvetően minden ország saját hatáskörébe tartozik az igénybe vehető szociális ellátások, valamint azok feltételeinek, az ellátásokra jogosultak körének, és az ellátások mértékének meghatározása, az Európai Unió nem hozott létre egységes szociális védelmi rendszert, a tagállamok így továbbra is maguk alakítják ki szociális ellátórendszerüket, amelyek így tagállamonként eltérőek. Ennek megfelelően a szociális biztonsági ellátások területén az EU csupán koordinációra törekszik. A koordinációs rendelkezések közös szabályokat és alapelveket fektetnek le, hogy biztosítsák, hogy a különböző nemzeti jogszabályok alkalmazása ne hozza hátrányos helyzetbe azokat, akik a tagállamokon belüli szabad mozgáshoz, illetve tartózkodáshoz kapcsolódó jogukat gyakorolják. A koordináció célja tehát a tagállami rendszerek különbségéből adódó hátrányos helyzetek elkerülése, a megszerzett jogosultságok elismerése és megtartása, illetve a visszaélések megakadályozása.<sup>363</sup>

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet<sup>364</sup> a következő szociális biztonsági ágakra vonatkozó valamennyi jogszabályra kell alkalmazni: betegségi ellátások; anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások; rokkantsági ellátások; öregségi ellátások; túlélő hozzátartozói ellátások; munkahelyi balesetekkel és foglalkoztatási megbetegedésekkel kapcsolatos ellátások; haláleseti juttatások; munkanélküli-ellátások; előnyudíjak; családi ellátások.<sup>365</sup> A 883/2004/EK rendelet 4. cikke rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét, amely szerint „e rendelet eltérő rendelkezései hiányában az e rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan jogok illetik meg, és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint az adott tagállam állampolgárait.” A rendelet szabályai, többek között tehát az egyenlő bánásmód követelménye a felsorolásban szereplő valamennyi ellátás vonatkozásában akkor érvényesül, ha a rendelet hatálya alá tartozó személy egyik tagállam területéről a másik tagállam területére megy, azaz ha határon átnyúló elem jelenik meg a tényállás elemei között.

A különböző ellátások tagállamok közötti koordinációja a 883/04/EK és a végrehajtására kiadott 987/09/EK<sup>366</sup> rendeletek alapján valósul meg. 2010. május 1-jétől a szociális biztonság európai uniós koordinációjára vonatkozó szabályozás megváltozott. Az 988/2009/EK rendelettel módosított 883/2004/EK rendelet, valamint a 987/2009/EK rendelet, vagyis a

---

<sup>363</sup> <http://www.euvonal.hu/index.php?op=egeszsegugy&id=180> (2012. március 20.)

<sup>364</sup> HL L 200., 2004.6.7., 1. o.

<sup>365</sup> 883/2004/EK rendelet 3. cikk (1) bekezdés

<sup>366</sup> 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.

„szociális biztonság korszerűsített uniós koordinációja” immár nem a munkavállalók mobilitásának elősegítésére, hanem valamennyi polgár jogainak érvényesítésére összpontosít, függetlenül attól, hogy az érintettek dolgoznak-e vagy sem. Ezen kívül tovább bővítette a rendelkezések személyi hatályát a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.<sup>367</sup> Ennek eredményeként, amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár Unión belül mozog, függetlenül attól, hogy a szociális ellátások egyes ágazatai tekintetében egyenlő bánásmódot élvezett-e a fogadó ország állampolgáraival, egyenlő bánásmódot fog élvezni a mobilizálódását követően.

A fenti szabályrendszer nemcsak, hogy minden esetben figyelembe veendő az egyenlő bánásmód rendelkezések lefektetése során, hanem gyakran érvként hangzik el a Bizottság részéről, hogy különösen azon harmadik országbeli migránsok csoportja esetében, akik számára az uniós rendelkezések Unión belüli mobilitási jogot is biztosítanak, az egyenlő bánásmód a szociális ellátások teljes körére kiterjesztendő már az első fogadó tagállam területén, hiszen az Unión belüli mobilitásuk révén mindenképpen érvényesül az egyenlő bánásmód a koordinációs rendeletek eredményeképp. Az egyenlő bánásmód első tagállamban történő kiterjesztése továbbá elejét veheti annak is, hogy mesterséges mobilitást végezzen az adott harmadik országbeli a több jogosultság megszerzése érdekében.

### *2.11.2. Kiterjesztő értelmezés*

A migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló Egyezmény<sup>368</sup> (a továbbiakban: Egyezmény) az ENSZ égisze alatt született; az ENSZ Közgyűlés 1990. december 18-án fogadta el, majd az előírt 20 ratifikációt követően 2003. július 1-jén lépett hatályba. Az Egyezményt mindeztáig 47 – túlnyomó részt migráns munkavállalókat kibocsátó – ország ratifikálta és további 37 ország írta alá.<sup>369</sup> Az Európai Unió tagállamai közül eddig egy sem ratifikálta az Egyezményt. A csatlakozás kérdése európai uniós szinten az utóbbi években számos alkalommal és fórumon merült fel: az Európai Parlament által

---

<sup>367</sup> HL L 344., 2010.12.29., 1-3. o.

<sup>368</sup> International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, adopted by General Assembly resolution 45/158 of 1 December 1990

<sup>369</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtidsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtidsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en) (2014. január 31.)

feltett kérdések formájában,<sup>370</sup> valamint harmadik országok és nemzetközi emberi jogi szervezetek részvételével tartott konferenciák alkalmával.

Mivel az Egyezmény tárgya a tagállamok és az Európa Unió megosztott kompetenciájába tartozik, jogilag kérdéses az, hogy egy tagállam önállóan csatlakozhat-e egyáltalán az Egyezményhez. Ugyanakkor azt is meg kell fontolni, hogy a csatlakozástól való távolmaradás komoly akadályokat jelenthet nemzetközi szintéren, hiszen kritikaként jelenhet meg az Európai Unióval szemben az, hogy válogat az egyes jogokkal kapcsolatos egyezmények között, ezért hosszútávon megkerülhetetlen egy uniós álláspont kialakítása a kérdésben.

Nem feledkezhetünk meg azonban a csatlakozás lehetséges akadályairól sem, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az Egyezmény személyi hatálya jogállástól függetlenül minden migráns munkavállalóra vonatkozik, azaz mind a legálisan, mind az illegálisan tartózkodó migránsokra, ez pedig ellentétben áll az Európai Unió migrációs politikájával, amely egyértelműen különbséget tesz a harmadik országbeli migránsok e két csoportja között.
- Az Egyezmény személyi hatályával kapcsolatos további probléma az, hogy az az egyaránt vonatkozik az uniós polgárokra és családtagjaikra is, holott az ő státuszuk lényegesen előnyösebb az uniós jogban bármely más migránsénál.
- Az Egyezmény által használt családtag fogalom tágabb kört ölel fel az uniós jogban használt családtag fogalomtól azáltal, hogy a kiskorúakon túl minden eltartott személyre, valamint az élettársakra is kiterjed. A családtagi fogalom ezt a fajta kiszélesítést legfeljebb az uniós polgárok családtagjainál alkalmazza az uniós jog.
- Kétséges továbbá, hogy az Egyezmény egyes fogalmai milyen személyi kört fednek le, különösen felvetődik a kérdés, hogy az Egyezmény mennyiben egyeztethető össze Kiküldetési Irányelvvel.

---

<sup>370</sup> Mindezek eredményeként az Európai Parlament egy külön kiadványban is foglalkozott az Egyezmény jelentette kihívásokkal: Touzenis, Kristina and Sironi, Alice: Current challenges in the implementation of the UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Brussels, 2013 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433715/EXPO-DROI\\_ET\(2013\)433715\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433715/EXPO-DROI_ET(2013)433715_EN.pdf) (2014. január 31.)

- Az Egyezmény által biztosított jogok nem állnak egyensúlyban az Egyezményben szereplő kötelezettségekkel. Az Egyezmény által biztosított emberi jogokat az uniós *acquis* (elsősorban az Alapjogi Charta<sup>371</sup>) és a tagállamok által általánosan elfogadott emberi jogi dokumentumok szinte kivétel nélkül biztosítják. Az Egyezmény ugyanakkor a hatályos uniós jogban biztosított szociális jogokhoz képest többletjogokat biztosít a migráns munkavállalóknak és családtagjaiknak a szociális szolgáltatások tekintetében (elsősorban a szociális lakáshoz jutás és a munkanélküli ellátások terén).

Az Egyezményhez való csatlakozás kérdésének eldöntésekor tehát egyrészt a fentiekben felsorolt tényezőkre kell tekintettel lenni, másrészt szükségszerűen tisztázni kell, hogy az Egyezményben szabályozott mely kérdések tartoznak a tagállamok, és melyek az Unió hatáskörébe.

#### *2.12. A harmadik országbeliek migrációjának közrendi, közbiztonsági korlátozása*

A legális migrációt szabályozó irányelvek alapján tartózkodási jogosultságot szerző harmadik országbeli állampolgárok számára biztosítandó jogokon túl fontos a tartózkodási jog korlátozásának, visszavonásának egyik legfontosabb és minden egyes, tartózkodási jogosultságot szabályozó irányelvben felbukkanó, a közrend, közbiztonság, közegészség tekintetében veszélyt jelentő személyek beutazásának és tartózkodásának megakadályozását rögzítő klauzulának a tanulmányozása. E tekintetben a vizsgálódásom nem az ezzel kapcsolatos rendelkezések tartalmi vonatkozásait, és ennek megfelelően nem az európai bírósági esetjogot érintik, hanem magának a szabályozásnak a technikáját.

Vizsgálatom fókuszában a három veszélyeztetési terület közül a közrendi, közbiztonsági veszélyeztetés, illetve az ilyen veszélyt megvalósító harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának megakadályozásának szabályozási módja áll, mivel e veszélyeztetési területek azok, amik a legérzékenyebben érintik a tagállamokat, és amelyek gyakorlati szempontból a legnagyobb kihívást jelenthetik az eljáró hatóságoknak mind az egyes szituációk értékelése, mind az ilyen helyzetekben való hatékony és egyben jogszerű fellépés szempontjából.

---

<sup>371</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2007/C 303/01

A felvetett kérdésem e tekintetben, hogy vajon talállok-e annyira logikusan felépített, a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazásának korlátait olyan körültekintően felvázoló szabályrendszert a harmadik országbeli állampolgárok egyes csoportjainak beutazását és tartózkodását meghatározó irányelvek esetében is, mint amelyet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők esetében a 2004/38/EK irányelv rögzít.<sup>372</sup> A vizsgálat során szükségesnek tartom egyrészt feltárni, hogy a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációját szabályozó irányelvek a közrendi, közbiztonsági klauzulák alkalmazásakor milyen vizsgálendő feltételekhez, milyen körülmények figyelembevételéhez kötik e klauzulák alkalmazását. Vizsgálom továbbá, hogy az egyes irányelvek preambulumi segítséget nyújtanak-e további iránymutatások rögzítésével a közrend és közbiztonság értelmezéséhez, illetve az arra veszélyt jelentő személyek beazonosításához. Elengedhetetlennek tartom továbbá annak feltárását, hogy milyen konkrét korlátokat támasztanak az egyes irányelvek a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazásához.

Megállapításaim szerint a jelenleg már elfogadott és átültetett irányelvek – a beutazási és tartózkodási feltételeket nem rögzítő Összevont Engedély Irányelven kívül – mind rögzítik, hogy a tagállamok megtagadhatják a tartózkodási engedély kiadását, meghosszabbítását, illetve visszavonhatják azt, amennyiben az adott harmadik országbeli állampolgár veszélyt jelent az adott tagállam közrendjére vagy közbiztonságára. Ez tehát a kiinduló alap. A kérdés már csak az, hogy a fent megjelölt három aspektust vizsgálva is tartalmazznak-e további szabályokat ezen irányelvek, vagy a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazását a tagállami hatóságokra bízzák, és nem nyújtanak a szabad mozgásra vonatkozó szabályozáshoz hasonló védelmet a tagállami önkénnyel szemben.

Az alábbi táblázat a vizsgálat eredményét foglalja össze:

---

<sup>372</sup> 2004/38/EK irányelv 27. és 28. cikk

Irányelvek	Vizsgálandó körülmények, feltételek	Preambulumba foglalt magyarázat	Tagállami döntés korlátai
<b>2003/86/EK: családegysítés</b>	- a bcs. súlya vagy típusa - az érintett személy milyen veszélyt jelent	- pl. súlyos bcs.-ért való elítélés - terrorizmust támogató szövetség tagja vagy támogatója vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik	—
<b>2003/109/EK: huzamos tartózkodók</b>	- a cselekmény súlyossága vagy típusa - az érintett személy jelentette veszély - tekintetbe véve a tartózkodás időtartamát és a tartózkodási hely szerinti országgal való kapcsolatot	- pl. súlyos bcs.-ért való elítélés	Kiutasítás elleni védelem: - csak ha az illető tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent - nem alapulhat gazdasági szempontokon - személyes tényezők figyelembe vétele
<b>2004/114/EK: tanulók, önkéntesek</b>	—	- pl. súlyos bcs.-ért való elítélés - terrorizmust támogató szövetség tagja vagy támogatója vagy szélsőséges törekvései vannak vagy voltak	—
<b>2005/71/EK: kutatók</b>	—	—	—
<b>2009/50/EK: EU Kék Kártya (magasan képzettek)</b>	—	—	—

Bár igaz, hogy a közrendi, közbiztonsági eseteket elsősorban az irányelvek preambulumban felsorakoztató lista nem zárt lista, és csupán a példalózás funkcióját tölti be, az is köztudott, hogy amikor jogértelmezésre kerül a sor, e példák tájékoztató pontként szolgálnak a közrendi, közbiztonsági klauzula korlátainak kialakításaikor.<sup>373</sup> Ezért igenis fontos lehet a preambulumba foglalt példák iránymutató jellege, példákat ugyanakkor csak a 2003-2004-ben született irányelvekben találunk, amelyek három esetben a súlyos bűncselekményeket, illetve két esetben a terrorizmushoz kötődést jelölik meg mindenképpen közrendbe, közbiztonságba ütköző körülményekként. Nem véletlenül került ekkor előtérbe éppen e példák kifejezett megemlítése, hiszen a szintén 2004-ben született Hágai Program is leginkább az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, ugyanis az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált a 2001-es amerikai és 2004-es madridi terrortámadások fényében.

<sup>373</sup> KESSEDIAN, Catherine: Public order in European law, Erasmus Law Review, 2007, volume 1, issue 1, 32. o.



Még sajnálatosabb, hogy a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazásánál kötelezően vizsgálandó feltételeket kizárólag két irányelv rögzít, még hozzá a két legkorábbi, 2003-ban született irányelv. Megfigyelhető továbbá, hogy még e két, ugyanabban az évben születő irányelv megfogalmazása is eltér, hiszen míg a Családegyesítési Irányelv a „bűncselekmény” súlyának vagy típusának figyelembe vételére hív fel, addig a Huzamos Tartózkodási Irányelv ennél tágabb fogalmat használ a „cselekmény” súlyát vagy típusát említve. Az érintett személy által jelentett veszély jellegének értékelését mindkét irányelv előírja, azonban az integráció fokának vizsgálatára már csak a Huzamos Tartózkodási Irányelv kötelezi a tagállami döntéshozókat.

Kiutasítás elleni védelmi szabályokat is csupán a Huzamos Tartózkodási Irányelv határoz meg, hiszen ez az irányelv, amely a már legalább öt éve valamely tagállam területén tartózkodók számára biztosít egy magasabb védelmet eredményező jogállást, ennél fogva feltételezhető, hogy az ezen irányelv által lefedett személyi kör esetében nagyobb fokú az integráció – és ennél fogva az integrált személyt megillető védelem – mértéke is.

Vizsgálatom azt a feltűnő eredményt is hozta, hogy a két legutóbb született és már átültetett irányelv esetében semmilyen iránymutató részletszabályt nem találunk arra vonatkozóan, hogy a tagállami hatóságok milyen elveket figyelembe tartva hozhatják meg közrendi, közbiztonsági döntéseiket. Az ilyen jellegű veszélyességre hivatkozó, tartózkodási jogosultságot elutasító, visszavonó döntés tehát a kutatók és a magasan képzettek tartózkodási jogosultság iránti kérelmeinél is meghozható, ugyanakkor még homályosan megfogalmazott, a tagállami döntési jogosultságot korlátozó rendelkezést sem találunk. Vajon az uniós jogalkotó véletlenül feledkezett volna meg az egyes részletszabályok lefektetéséről? Úgy vélem, a válasz e két irányelv célcsoportjának jellegében rejlik. A kutatók és a magasan képzett munkavállalók is olyan célcsoportjai az uniós migrációs politikának, akiket a tagállamok egyöntetűen területeiken szeretnének tudni, akik esetében kevésbé feltételezhető a közrendi, közbiztonsági klauzula alkalmazása. Ugyanakkor, ha mégis ilyen jellegű veszélyességet gyanítana az adott tagállam, élhet a tartózkodási jog megtagadásának jogával, és ez esetben az Európai Unió Bírósága által lefektetett elvek attól függetlenül követendők, hogy ezek megjelennek-e konkrét irányelvi részletszabályokban vagy sem.

Mindezen megállapítások eredményeként célszerűnek tartottam a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében alkalmazandó és a harmadik országbeli

állampolgárokra vonatkozó közrendi, közbiztonsági szabályok összehasonlító vizsgálatát is elvégezni, amely alapján a következőket állapítottam meg.

- Míg a 2004/38/EK irányelv a teljes személyi kört egységesen szabályozza, addig a harmadik országbeli migránsok esetében az egyes tartózkodási cél tekintetében különböző rendelkezéseket találunk, mely igaz a közrendi, közbiztonsági klauzula szabályozási módjára is.
- Míg a 2004/38/EK irányelv rendelkezései precíz iránymutatást adnak a jogalkalmazónak a figyelembe veendő szempontok, illetve a kivételek vizsgálata tekintetében, addig az ilyen jellegű útmutatások csak esetleges, példálózó jellegűek a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó irányelvek esetében, és van, ahol ezen iránymutatásokat hiányolnunk kell.
- A szabad mozgás és tartózkodási joggal rendelkezők esetében az integráció mértéke mindig szem előtt tartandó a közrendi, közbiztonsági veszélyesség megállapításánál, és adott esetben a befogadó országhoz kötődés felül is írhatja az érintett személlyel kapcsolatos negatív körülményeket, a harmadik országbeliek esetében ugyanakkor szinte egyáltalán nem helyez hangsúlyt az integráció fokára a szabályozás.
- A 2004/38/EK irányelv meghatározott csoportokhoz vagy az integráció meghatározott fokához megfelelő védelmet társít a kiutasítással szemben, mely védelem kizárólag a huzamosan tartózkodók esetében jelenik meg a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó irányelvek körében.

## V. A JÖVŐ ÚTJA

### 1. A megállapítások értékelése

Fontos, hogy az irányelvek és a szabályozási trendek által meghatározott irányvonalakat egyrészt nagyobb összefüggésben vizsgáljam, másrészt viszont a trendeket egymáshoz viszonyítva is értelmezzem. E kétféle elemzés adhatja ki azt a képet, amely hűen tükrözi a jelenlegi szabályozási helyzetet és anomáliákat, és amelyek a jövő lehetséges útját is előrevetítik.

Mindezekre tekintettel elsőként az uniós szabályozás fejlődési jellegzetességeit hasonlítom össze a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre vonatkozó tartózkodási szabályrendszer, valamint a harmadik országbeliekre vonatkozó uniós szabályozás összevetésével. Ezt követően azonban kizárólag a harmadik országbeli állampolgárokra irányadó szabályozásnak az értekezés előző fejezetében kiemelt jellegzetességei alapján kívánom feltárni a legális migrációs politika és szabályozás területét uraló paradoxonokat és szabályozási anomáliákat.

#### *1.1. A szabad mozgás jogával rendelkezőkre és a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó uniós szabályozás fejlődésének összehasonlító értékelése*

Az uniós polgárok esetében a szabad mozgás és tartózkodás joga a munkakeresőkre, munkavállalókra vonatkozó szabályrendszerrel kezdődött, ám a közös piac elemeként a munkavállalók szabad mozgásából a személyek szabad mozgása vált valósággá.

Az Európai Bizottság 2001-ben a harmadik országbeliek esetében is a gazdasági célú migráció oldaláról történő megközelítéssel próbálta rávenni a tagállamokat arra, hogy a frissen az első pilléres politikák körébe kerülő legális migráció területén irányelvet alkossanak. Úgy tűnik azonban, hogy ami működött, sőt lendületbe hozta az uniós polgárokra vonatkozó szabályrendszert, az pont az ellenkező hatást váltotta ki a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályozás esetében. Azáltal ugyanis, hogy a 2001-ben előterjesztett, a gazdasági célú migrációt horizontálisan lefedni szándékozó irányelvtervezet enyhén szólva nem aratott nagy szakmai sikereket a tagállamok körében, a gazdasági célú migráció szabályozása egy időre háttérbe szorult, és pont azon személyekre vonatkozó uniós

normák megalkotására teremtett lehetőséget, amely személyek elsősorban nem munkavállalási, hanem családegyesítés, tanulmányok folytatása, vagy éppen kutatás céljából utaznak az Európai Unióba.

Megállapítható tehát egyrészt, hogy az uniós polgárok gazdasági célú migrációját illetően a tagállamoknak sokkal egyszerűbb volt dűlőre jutni, mint ugyanezen jogterület szabályozásakor a harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában, tehát az Unión kívülről érkező személyek bevándorlását érintő uniós szabályozás sokkal nagyobb eséllyel lép a tagállamok valamely tyúkszemére, így a teljes gazdasági migráció lefedése rögtön e terület közösségivé válását követően merész, és kudarcba fulladó döntés volt a Bizottság részéről. Másrészt megállapítható az is, hogy e kudarc eredményeképp fordított sorrend tapasztalható a szabályozás fejlődését illetően az uniós polgárokra vonatkozó szabályozás fejlődési lépcsőfokaihoz képest, hiszen az első eredményeket nem a gazdasági célú migráció terén érte el az uniós célú jogalkotás, arra csak az utóbbi pár évben került sor, és még javában folyamatban van.

Az előbbiekből következik, hogy nemcsak időben, de személyi hatályban is nagy különbség van a szabályozás fejlődését illetően az uniós polgárok munkavállalási normarendszere, és a harmadik országbeli állampolgárok gazdasági célú migrációjának szabályozása között. Az Európai Bizottság ugyanis 2001-ben még a teljes gazdasági célú migrációt megpróbálta szabályozásával érinteni, beleértve mind a munkavállalókat, mind az önfoglalkoztatókat. Ezen irányelvtervezet kudarcából okulva, és a 2005-ben e területtel kapcsolatban kezdeményezett konzultáció eredményeire támaszkodva 2007-ben már szektorális megközelítést alkalmazott az uniós jogszabály-kezdeményező. Ennek értelmében nem is próbálkozott már a Bizottság azzal, hogy a teljes személyi kört lefedje, amelynek célja a gazdasági célú migráció, ehelyett kizárólag a munkavállalókra, és azon belül is egy-egy célcsoportra koncentrált, mely csoportokat több szempontú értékelés eredményeképp azonosít be: a magasan képzett munkavállalók és a vállalaton belül áthelyezettek kétség kívül az Uniós versenyképességének növelése szempontjából preferált személyi kör, ugyanakkor a szezonális munkavállalók beutazásának és tartózkodásának uniós szintű szabályozását elsősorban az illegális migráció elleni küzdelem, illetve e személyek kizsákmányolása visszaszorításának igénye hívja életre.

Bár tény, hogy a 2005-ös Politikai Terv egy keretirányelvet is tartalmazott, az ennek eredményeként született Összevont Engedély Irányelv ugyanakkor eljárásjogi kérdésekben

igyekszik harmonizálni a tagállami szabályokat, illetve a már megszerzett státuszok révén biztosítandó jogokat szándékozik egységesíteni. Ez azonban korántsem eredményez a tagállamokban teljesen egységes szabályozást, hiszen a befogadási szabályok szektorspecifikusan kerülnek meghatározásra az egyes célcsoportokra vonatkozóan. Elizabeth Collett szerint a jelenlegi szabadság, biztonság és jog térségén belüli jelenlegi megközelítést figyelembe véve nehéz kitalálni, merre is megy a jelenlegi szabályozás.<sup>374</sup> A választott út ugyanis különböző célú (családegyesítés, tanulmányok) tartózkodás alapján, vagy meghatározott tulajdonság alapján (magasan képzett munkavállalók) behatárolt személyi körre vonatkozó beutazási és tartózkodási minimumfeltételek eredményez. Míg ez logikusnak tűnik, és lehetőséget teremt a migránsok kezelhető csoportosítására, addig mesterséges megkülönböztetést is kreál különösen a munkavállalók különböző kategóriái között. „Például a kutatók és az ideiglenes munkavállalók, akik már az EU területén tartózkodnak a GATS Mode 4 egyezmény hatálya alatt (lefedve a természetes személyek egy éven belüli mozgását) nem tudnak átváltani az újonnan elfogadott jogszabály szerinti kék kártya státuszra.”<sup>375</sup>

Wetzel Tamás a migrációval kapcsolatos uniós politikával kapcsolatban megjegyzi, hogy „az uniós jog és a tagállamok joga közötti kapcsolatot jól illusztrálja egy hasonlat, amely szerint az uniós szabályozás, mint sajtban a lyuk helyezkedik el a nemzeti jog testében, és ezek a „lyukak” a folyamatos terjeszkedésükkel lassan, de biztosan összeérnek és integrálják a nemzeti jog területet.”<sup>376</sup> Bár tény, hogy ez a hasonlat könnyen vizualizálható, az uniós jog lyukként, levegőként való értelmezése számomra kevésbé adja vissza a szabályozás képének teljességét, hiszen nem a nemzeti szabályozás veszik el, csupán annak nemzeti jellege.

Ehelyett tehát egy másik gasztronómiai hasonlathoz fordulnék, amely talán rámutathat az uniós polgárokra, és a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó uniós szabályrendszer közötti különbségre is. Ha a két személyi körre vonatkozó migrációs szabályrendszert úgy képzeljük el, mint egy-egy pizzát, akkor az uniós polgárok és családtagjaik számára az Unió a teljes pizzához szükséges receptet megalkotta, a tagállamok feladata pedig a recept utasításainak maximális betartása, csupán minimálisan, leginkább a pizza tálalásának módjára vonatkozóan dönthetnek (pl. mely hatóságnál, milyen formanyomtatványon kell regisztrálni). Ugyanakkor a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező személyek esetében az Unió a szektorális megközelítés eredményeképpen a személyi körnek csupán egy-egy szeletét

---

<sup>374</sup> COLLETT: Beyond Stockholm, i. m.

<sup>375</sup> Ibid. 64. o. (ford. Töttös Ágnes)

<sup>376</sup> WETZEL: i. m.

fedí le, és e szeletekre vonatkozóan különböző recepteket biztosít, amelyeket alapul véve a tagállamok tovább fűszerezhetik azokat. A fennmaradó területeken pedig a tagállamok a saját szájuk íze szerint alkothatnak, saját recept alapján, annyi féle pizzaszeletet, ahányat csak akarnak, adott esetben akár ugyanazon kört lefedve, amelyre az Unió már recepttel állt elő. Sőt, a kvóták alkalmazásával mondhatják azt is a tagállamok, hogy bizonyos pizzaszeletből csak meghatározott mennyiséget állítok elő, mert a nemzeti érdekeik ezt kívánják.

### *1.2. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja uniós szabályozásának értékelése*

Az uniós polgárokra vonatkozó szabályozással való összehasonlítást követően a harmadik országbeli migránsokra vonatkozó uniós szabályozás alapján megállapított trendek felhasználásával további következtetések vonhatóak le.

Az Unió azon törekvése, hogy egy-egy migrációs célból beutazó harmadik országbeli migráns csoportra vonatkozó beutazási és tartózkodási szabályok kialakításával a harmadik országbeli legális migránsok minél nagyobb hányadát lefedje, nehezen induló folyamat volt, aminek csupán a folytatása tudta azt nehézkesség tekintetében felülmúlni. Attól a pillanattól fogva ugyanis, hogy a tagállamok rádöbbenek, hogy az irányelvekben rögzített szabályok egyrészt befogadási jogot keletkeztetnek, másrészt már megszokott jogszabályaik és gyakorlatuk alkalmazásától fosztja meg őket, a tagállamok megpróbálták minél több nemzeti rendelkezést az uniós irányelvbe passzírozni, hogy a harmonizáció minél kevesebb módosítást igényeljen nemzeti szabályozásukban.

Amit e jogalkotási folyamat eredményeképpen kapunk, az nem feltétlenül felel meg az uniós jogalkotás eredeti célkitűzéseinek, azaz az adott szabályozással megcélzott migráns csoport számára a legideálisabb és legkedvezőbb rendelkezések kialakítása céljának. Az irányelvi rendelkezésekbe „beleerőszakolt” opcionális rendelkezések egy részéhez a tagállamok ráadásul csupán azért ragaszkodnak, hogy azokat adott alkalommal – valamikor a távoli jövőben – elővehessék, ha például a gazdasági vagy munkaerőpiaci helyzet úgy kívánja. Ennek hátterében az a tény lapul, hogy az irányelvek módosítása – különösen az együttdöntési eljárás kiterjesztését követően – igen hosszadalmas folyamat, így lényegesen bonyolultabb és hosszabb eljárást igényelne, mint a nemzeti szabályozások módosítása.

A jogalkotási folyamat végeredménye továbbá legtöbbször egy olyan kompromisszumos csomag, amely nem feltétlenül tükröz minden elem tekintetében realisztikus szabályozást, hiszen gyakran egy-egy logikus álláspontot valamely jogalkotó fel kell, hogy áldozzon azért, hogy más tekintetben az adott esetben fontosabb érdeke teret nyerjen. Mindez olyan dialógus alkukhoz és olyan eredményekhez vezet, ahol az eredetileg egymással össze nem vethető, tehát különböző szabályozási területeken rögzített rendelkezések mégis csak alkalmasak lesznek a cserére a szabályozási elemek áru piacán. Így eshet meg, hogy a társjogalkotók egymással szemben határidőt rögzítő rendelkezést adnak fel kvótaszabályozásért, foglalkoztatási feltétel szabályozási módját családi ellátások korlátozására vonatkozó lehetőségért.

Amennyiben mindezek ellenére mégis megpróbálnánk egy koherens, jól felépített és a gyakorlatban is hatékonyan érvényesülő szabályozást kialakítani, a politikaformálók és jogalkotó számos paradoxszal szembesülhetnek, amelyek a koherens szabályrendszer kialakítását sok tekintetben megakadályozhatják:

1. A fokozott szabályozás igénye vs. ellenkező hatás kiváltása: minél több felelősséggel ruházunk fel ugyanis egy-egy piaci szereplőt, annál nagyobb az esélye, hogy a szabályok megkerülését választja a jogszerű eljárás helyett.
2. Egyes migráns csoportok kiválasztása vs. más csoportok iránti igény: míg a jogharmonizációs kezdeményezések sokszor csupán egy-egy olyan csoportot fednek le, amelyek esetében viszonylag könnyű elérni a megállapodást az adott célcsoport preferált volta miatt, például a magasan képzett munkavállalók vagy a vállalaton belül áthelyezettek, addig az uniós munkaerőpiac nem feltétlenül csupán e migráns csoportokra támaszt igényt, hanem például a szakképzettekre, illetve az alacsonyan képzettekre is.
3. Agyelszívás elleni küzdelem vs. az Unióban képzettek Unióban tartása iránti igény: bár a legújabb jogalkotási produktumok egyre kevésbé fogalmazznak meg konkrét kötelezettségeket az agyelszívás elleni küzdelem jegyében, ugyanakkor a körkörös migráció egyelőre kevésbé pontosított intézményének előtérbe helyezése mégiscsak e cél megvalósítását is szolgálja. Mindemellett azonban a migráció egyre inkább gazdasági jellegű szemlélete alapján az Unió egyre kevésbé engedheti meg, hogy az

Unióban képzett és a képzés során már valamilyen mértékben integrált harmadik országbeli állampolgárokat ne próbálja meg az Unió munkaerőpiacára történő bevezetését elősegíteni.

4. Egyenlő bánásmód kiterjesztése vs. migráns csoportok indokolt megkülönböztetése: a legális migráció fontos eleme az egyes státuszok révén biztosított jogállás, amely befolyásolja egyrészt azt, hogy a potenciális migránsok mennyiben akarják az Unió valamely tagállamát választani célállomásként, másrészt elősegíti a már megérkezett migránsok beilleszkedését. A biztosítandó jogoknak e két rendeltetése, valamint a mindezekhez tartozó általános emberi jogi szemlélet ugyanakkor ellentmondást eredményezhet, hiszen bármennyire is szeretnénk egy-egy migráns csoport számára a jogok széles körét biztosítani, sőt ennek eredményeként az Unióba csábítani, az mégis ellentmondhat egy-egy jog rendeltetésének, gazdasági költsége pedig a befogadás limitálását eredményezi.

Mindezek alapján nem csoda, ha a tagállamok számos tekintetben igyekeznek foglalkörömmel ragaszkodni saját hatásköreik megtartásához, sőt a tisztázatlan területeken minél inkább fenntartani nemzeti szabályaik érvényesítésének lehetőségét. Ennek megfelelően találjuk a viták középpontjában a párhuzamos nemzeti jogalkotás kérdéskörét, a kvóták alkalmazásának módját, vagy a munkaerőpiaci vizsgálat alkalmazásának lehetőségét.

Nemcsak az uniós szinten történő hatáskörmegosztás, hanem a nemzeti szintű érdekképviselet is meghatározza az uniós szintű politikaformálást és jogalkotást. Ezt hangsúlyozza az EPC kutatása<sup>377</sup> is, amikor kifejezetten a közös munkaügyi migrációs politika kialakítása előtt álló akadályként azonosítja be azt a tényt, hogy a belügyi terület viszi elsődleges felelősként a bevándorlási ügyeket. Pascouau evidenciaként kezeli,<sup>378</sup> hogy amikor munkaügyi bevándorlási kérdésekről van szó, akkor a munkaügyért felelős minisztériumok a legmegfelelőbbek arra, hogy megszervezzék és menedzseljék a migráns munkavállalók belépését és tartózkodását. Mindennek ellentmond, hogy ő maga fogalmazza meg ugyanazon tanulmányában, hogy a munkaügyi minisztériumok által irányított politika jelenleg önmagában nem vezetne sokkal jobb eredményre. Ennek okaként vázolja fel azt a tényt, hogy a gazdasági válság eredményeként a nemzeti munkanélküliségi rátát próbálják visszaszorítani,

---

<sup>377</sup> PASCOUAU: Intra-EU mobility, i. m.

<sup>378</sup> Ibid. 5-6. o.



így kevésbé koncentrálnak a migráns munkavállalók bevonására. A jogalkotási folyamatok során tehát felmerül az a kérdés is, hogy mely szabályozási terület kellene, hogy a legdominánsabban érvényesüljön az uniós jogalkotás során, mivel a jelenlegi folyamatok eredményeként sok szemlélő számára a biztonsági belügyi, illetve a protektív munkaügyi érdekek érvényesülése a legszembetűnőbb, míg ez háttérbe szorítja a gazdasági és kereskedelmi érdekek érvényesülését.

## **2. Az Unió víziója a jövőre**

A Stockholmi Program végrehajtásáról szóló cselekvési terv „A szolidaritás és a felelősség középpontba állítása válaszlépéseink során” című részében említi a legális migrációval kapcsolatosan kitűzött célokat: „Az EU-nak arra kell törekednie, hogy a jogszerű bevándorlók az európai polgárokéval összehasonlítható, azonos szintű jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezzenek.” Pontosan meg is nevezi a jogok és kötelezettségek összefoglalására szolgáló eszközt: „Ezek az egységes bevándorlási kódexben összefoglalt jogok, valamint a családegyesítés hatékony lebonyolítására vonatkozó közös szabályok alapvető fontosságúak ahhoz, hogy az összes érdekelt javára maximalizálhassuk a jogszerű bevándorlás kedvező hatásait és megerősítsük az Unió versenyképességét.”

A fentieknek megfelelően a cselekvési terv a migránsokkal és jogaikkal kapcsolatos proaktív szakpolitikákra vonatkozó fellépések között rögzíti a Bevándorlási Kódexet, amelynek célja „a jogszerű bevándorlás területére vonatkozó jogszabályok egységes szerkezetbe foglalása, figyelembe véve a meglévő jogszabályok értékelését, az egyszerűsítés iránti igényeket, és szükség esetén kiterjesztve a meglévő rendelkezéseket a munkavállalók olyan kategóriáira, amelyeket az uniós jogszabályok jelenleg nem szabályoznak.”

### *2.1. Útiterv a Bevándorlási Kódexhez*

Az Európai Bizottság a Stockholmi Programban felvetettek alapján és a rá kiszabott feladatnak megfelelően elkészítette az ún. „roadmap”<sup>379</sup>-et, azaz úttervet, amelyben az EU Bevándorlási Kódex javaslatára vonatkozó legalapvetőbb információkat foglalja össze. Az útiterv „A” pontja alatt találjuk az összefüggéseket, probléma-meghatározást, a „B” pont alatt a kezdeményezés célját, a „C” pont alatt az opciókat, a „D” pont alatt az előzetes

---

<sup>379</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2011\\_home\\_007\\_eu\\_immigration\\_code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_home_007_eu_immigration_code_en.pdf) (2012. május 31.)

hatásvizsgálatot, és végül az „E” pont alatt a jelenlegi információkat, a további munka- és konzultációs tervet.

Arra a kérdésre válaszolva, hogy milyen problémák megoldását célozza a Bevándorlási Kódex, az útiterv nem ad konkrét válaszokat, hiszen kijelenti, hogy az útiterv elkészítésekor (2010 októberében) nem lehetséges valamely konkrét probléma beazonosítása, ugyanakkor megfigyelhető bizonyos inkoherecia, illetve joghézag a legális migrációs irányelvek rendelkezéseit illetően. Arra sem tud választ adni, hogy a Bevándorlási Kódex vajon módosításokat is jelent-e majd a már hatályban lévő irányelvekhez képest, ezt attól teszi függővé, hogy az irányelvek átültetéséről és alkalmazásáról szóló jelentések milyen megállapításokat tartalmaznak majd, és hogy ezek eredményeképp milyen politikai döntések születnek.

A szubszidiaritás, szükségszerűség és a kezdeményezés hozzáadott értékének vizsgálata során a Bizottság elsődlegesen az Európai Unió működéséről szóló szerződés 79. cikkére (az EK Sz. korábbi 63. cikkének 3. és 4. pontja) utal. A 79. cikk (1) bekezdése rögtön az Unió közös bevándorlási politikáinak kialakításának céljával indít, mely a Bizottság szerint nem érhető el a tagállamok egyéni cselekvései révén, és ez a megközelítés már a létező irányelvek kialakításakor is elfogadásra került. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a közös befogadási feltételek, valamint az egységes jogok és kötelezettségek lefektetése a harmadik országbeliek számára elejét veszi a tisztességtelen versenynek, ezáltal tehát mind a harmadik országbeliek, mind a munkáltatóik csak nyernek egy egységes és transzparens konszolidált európai keretrendszerrel. „A függetlenségünkre törekedni természetes és jogos dolog. De csak abban a mértékben vagyunk valóságosan függetlenek, amennyiben nincsen szükségünk másokra, és ha ebben az értelemben a függetlenség a gyengeség forrásává válik, saját érdekünkben bele kell törődnünk, hogy feladjuk azt.”<sup>380</sup>

Az Unión belüli mobilitás kétség kívül olyan jog, amelyet a tagállamok külön-külön nem tudnak elősegíteni, ehhez uniós szintű szabályozás szükséges, ez is tehát hangsúlyos indoka a Kódex javaslatának. Az Unión belüli mobilitási jogot ugyanakkor az útiterv csupán a huzamos tartózkodási jog megszerzéséhez köti, azaz csak abban a keretben gondolkodik, amely már jelenleg is létezik, hiszen a Huzamos Tartózkodási Irányelv szabályai alapján a huzamos tartózkodási jogot szerzők kedvezőbb feltételekkel költözhetnek más tagállamba. A

---

<sup>380</sup> SCHUMAN, Robert: Európáért, Pro Pannónia Kiadói Alapítvány, Pécs 2004., 39. o.

European Policy Centre politikai elemzői, Yves Pascouau és Sheena McLoughlin a következőképpen vázolják fel a jelenlegi helyzetet. „Jelenleg az Unióban tartózkodó és dolgozó harmadik országbeli állampolgároknak limitált kilátásaik vannak csak a szabad mozgáshoz. A Huzamos Tartózkodási Irányelv lehetőséget ad erre ötéves jogszerű tartózkodást követően, de ennek a hatálya és kötőereje korlátozott. Ilyen jellegű rendelkezések találhatóak a magasan képzettek vonatkozó irányelvben is. Annak érdekében, hogy az Uniót még vonzóbbá tegyük a külföldi munkavállalók számára, a tagállamok közötti valódi szabad mozgást kellene biztosítani egy rövid időtartamú jogszerű tartózkodást követően.”<sup>381</sup>

Az útiterv szerint egy konszolidált jogi eszköz előmozdíthatja az Unión belüli mobilitást azáltal, hogy a különböző kategóriájú migránsok számára világosabban és koherensebben kerül meghatározásra. Ugyanakkor az útiterv kizárólag a huzamos tartózkodási joggal szerzett Unión belüli mobilitást említi annak ellenére, hogy már a Kutatói Irányelv és a Kék Kártya Irányelv is tartalmaz mobilitási rendelkezéseket, továbbá a vállalaton belül áthelyezettek vonatkozó irányelvtervezet egyik legnagyobb hozzáadott értékét is ez a jog jelenti. Az útiterv tehát egyrészt ezekről mintha megfeledkezhetne, másrészt egy szóval sem említi olyan szabályrendszerre vonatkozó előremutató javaslatot, amely továbblépést jelentene a jelenlegi szabályrendszerhez képest.

Mi tehát a Bevándorlási Kódex célja? Pusztán az eddigi szabályrendszerrel számol a Bizottság, vagy számítsunk újabb elemekre is a szabályozást illetően? Az útiterv szerint a Kódex legfőbb célja a legális migráció területén uniós szinten már létező jogi keretrendszer konszolidálása annak érdekében, hogy koherenciát biztosítson e létező eszközök között, illetve hogy beazonosítson bármilyen hézagot, beleértve a lefedett személyi kört, az egyes migráns kategóriákat is. Ez a sokat sejtető cél mégsem árul el számunkra sok konkrétumot, hiszen az esetleges hézagok beazonosítása, és a már lefedett migráns kategóriák körének kiszélesítése igen nagyszabású módosítást is jelenthet, ám az is lehet, hogy a Bizottság teljesítettnek tekinti majd munkáját a jelenleg is létező szabályrendszer finomhangolásával. Azt azonban határozottan rögzíti az útiterv, hogy újabb területen történő uniós politika kifejlesztése nem célja a Kódexnek.

A választható opciók értékelésénél is megerősít minket a Bizottság arról, hogy ő maga sem tudja még a Kódex általi módosítások volumenét: az lehet a már létező legális migrációs

---

<sup>381</sup> PASCOUAU-MCLOUGHLIN: i. m.

irányelvek egyszerű kodifikációja vagy ezek átdolgozása, beleértve minden olyan frissítést, amely figyelembe veszi a módosítási igényeket. A Bizottság tehát 2010 októberében még túl korainak tartotta meghatározni, hogy ez a jogalkotási folyamat túlmenne-e a már létező irányelvek rutin frissítésén. Ami a választott konkrét jogi eszközt illeti, az útiterv leszögezi, hogy a „*soft law*”, azaz puha jog eszközei nem megfelelőek a jelenlegi jogi eszközök konszolidációjához, az uniós jogszabályi fajták közül pedig az irányelvet jelöli meg eszközként a Bizottság, mivel az megfelelő teret ad a tagállamoknak a rugalmas átültetéshez. Ez a jogi eszköz valóban illeszkedik a legális migráció eddigi szabályrendszerébe, hiszen a három hónapon túli legális migrációt irányelvek szabályozzák, bár a Kódex megjelölést az Unió eddig leginkább rendeleti szabályrendszerre alkalmazta.<sup>382</sup>

A Kódexnek ugyanakkor – az útiterv szerint is – határt szab az EUMSZ. 79. cikk (5) bekezdésében rögzített rendelkezés, amely egyértelműen kizárólagos tagállami hatáskörbe utalja a befogadási volumenek, azaz kvóták meghatározását. E diszkrecionális jogkör tehát a tagállamokat a keresőtevékenység folytatására az Unióba érkezők esetében illeti meg, és továbbra is érinthetetlen terület az uniós szintű szabályozás számára.

Ami a Bevándorlási Kódex időszerűségét illeti, a Kék Kártya Irányelv két és fél éve van hatályban, az Összevont Engedély Irányelv átültetett szabályai pedig épphogy csak hatályba léptek. A teljes képet pedig a munkavállalókra vonatkozó szabályrendszeren belül is tovább árnyalja az a tény, hogy 2010 szeptembere óta két további irányelvet tárgyal párhuzamosan a Tanács és az Európai Parlament, amelyek 2014 első félévében kerülhetnek elfogadásra, tehát a nemzeti rendelkezésekbe átültetett rendelkezéseket 2016-tól kell majd valószínűleg alkalmazniuk a tagállamoknak. Legújabbán pedig a Tanulmányi és Kutatói Irányelv együttes módosításának javaslatát terjesztette elő a Bizottság, ez az átdolgozás is érinti majd az uniós szabályozással lefedett személyi körök listáját.

## 2.2. *Lehetetlen küldetés?*

E bonyodalmak közepette tehát egységes szabályrendszer kialakítása az eddig az Unió által e tárgykörben lefedett területre vonatkozóan is hatalmas, ha nem lehetetlen vállalkozásnak tűnik. Steve Peers, a University of Essex professzora azonban vállalkozott arra a nem

---

<sup>382</sup> Például a Vízumkódex vagy a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex.

felétlenül hálás feladatra, hogy megpróbálja bebizonyítani, nem teljesen lehetetlen küldetés a Bevándorlási Kódex összeállítása.<sup>383</sup>

Peers véleménye szerint az EU Bevándorlási Kódex elfogadása három fő kérdéskört fog érinteni: a már létező uniós bevándorlási joganyag lényegének módosítását; a „jobb jogalkotás” által vezérelve a már elfogadott irányelvek között fennálló inkonzisztenciák és ellentmondások feloldását; és a Kódex elfogadásának „reklámozó hatása” valószínűleg jelentősen segít az uniós jog közérthetőségének növelésében.

Steve Peers nem másra vállalkozott, mint hogy letesz az asztalra egy általa összeállított Bevándorlási Kódexet, amely a jelenlegi joganyagon alapul, ugyanakkor igyekszik a szükséges módosításokat is belecsempészni a szövegbe. A Peers által összeállított kódextervezet nyolc fejezetre tagolódik: általános rendelkezések, közös rendelkezések, munkavállalási célra történő befogadás, kutatási célra történő befogadás, tanulmányi célra történő befogadás, családegyesítés, huzamos tartózkodási jogállás, záró rendelkezések. E fejezeteken túl a tervezet három mellékletet is tartalmaz, egyet-egyét a magasan képzett munkavállalókra, a vállalaton belül áthelyezettekre, valamint a szezonális munkavállalókra.

A főbb változásokat az alábbi pontokban határozza meg a professzor: egyszerűsített és igazságosabb egységes eljárási szabályrendszer, világosabb szabályok a munkavállalási célú migrációra vonatkozóan, módosítások a kutatókra, illetve a tanulókra vonatkozóan, a családegyesítés erősítése, a huzamos tartózkodási szabályok fejlesztése, valamint hatékonyabb záró rendelkezések. Számokban kifejezve pedig a következő adatokkal igyekszik reklámozni az általa összeállított tervezetet: 40 %-kal kevesebb cikket, 27 %-kal kevesebb szöveget tartalmaz, mint a létező szabályrendszer összessége.

### *2.3. Következtetések*

Bár igen nagy jelentőségű munka, amelyet Steve Peers professzor végzett a kódextervezet összeállítása érdekében, szükséges azonban az ideális szabályozási elveknek való megfeleléstől egy kicsit eltávolodni annak érdekében, hogy a tervezet politikai és jogi realitását is megvizsgálhassuk.

---

<sup>383</sup> PEERS, Steve: A proposal for an EU Immigration Code, Satewatch Analysis, <http://www.statewatch.org/analyses/no-167-immigration-code-steve-peers.pdf> (2012. május 1.)

A politikai szinten gyakran korlátozott a szakértők mozgástere, hiszen lehet, hogy valamely lépés, módosítás, innováció logikusnak, és szakmailag alátámasztottnak mutatkozik, ugyanakkor a politikai hangulat hozhat olyan eredményt a jogalkotás területén, amely nem az előterjesztő eredeti célját szolgálja. Különösen igaz ez az uniós politikák színterén, ahol igen eltérő szabályrendszerrel és mentalitással rendelkező tagállamoknak kell dűlőre jutniuk. A Családegyesítési Irányelv jövőbeni irányaira vonatkozó konzultáció során láthattuk, hogy mennyire óva intenek a kedvezőbb rendelkezések mellett kiálló szervezetek is az irányelv módosításától attól tartva, hogy az addigi eredmények is veszélybe kerülnének.

A politikai mellett azonban szakmai érvek is felsorakoztathatók a Bevándorlási Kódex tervezetének 2013-as kezdeményezése ellenében. Ahogy láthattuk, ahány lefedett személyi kör, annyi különböző időpontban létrejött irányelv létezik, amelyek között találunk olyat is, amelynek gyakorlati érvényesülése épphogy csak megkezdődött, nem is beszélve a már három és fél éve tárgyalt két irányelvtervezetről, valamint a legújabb módosító javaslatról. Hogyan gondolhatnánk tehát egy még nem működő szabályrendszer vagy a még csak tárgyalás alatt lévő tervezetek újraszabályozására? Ha valaha készen is áll tehát politikailag az Unió arra, hogy a tagállamokat rávegye a Bevándorlási Kódex által biztosítható előnyök érdekében az együttműködésre, ennek a megfelelő ideje szakmailag sem a 2013. év lett volna.

Az általam feltárt indokok alapján kijelenthetem, hogy a Bevándorlási Kódex ötlete bár racionálisan következik a szabályozást érintően ezidáig megfogalmazott kritikákból, ugyanakkor annak időzítése sem politikailag, sem szakmailag nem megfelelő, illetve nem kivitelezhető.

### **3. A legújabb ötéves terv – a Római Program<sup>384</sup>**

#### *3.1. Előzetes kérdések*

Tekintettel arra, hogy a Stockholmi Program lassan a végéhez ér, így már az uniós tárgyalások napirendjén is szerepel az ún. poszt-stockholmi program előkészítése, amelynek során több kérdés is felvetődik. Kérdéseket tett fel a European Policy Centre is az új bel- és

---

<sup>384</sup> Bár technikai kérdésnek látszik, hogy viselje-e az adott elnökség valamely városának nevét, ugyanakkor ennek politikai színezete is lehet, mivel egyesek szerint ez túlságosan Tanács-központú megközelítést sugallna. Tekintettel azonban arra, hogy ha az eddigi szokásoknak megfelelően történik a következő program elfogadása, akkor az az olasz elnökség alatt történik meg, így jelen értekezésben a Stockholmi Programot követő tervdokumentumot Római Programnak kereszteltem el.

igazságügyi program megalkotásának előkészítési fázisában: vajon a bel- és igazságügyi politikák jó útvonalon haladnak?; mit kellene változtatni vagy átformálni?; az Európai Uniónak és a tagállamoknak új politikákat és/vagy új mentalitást kellene kialakítania?; mikre kellene alapozni a jövőbeni irányvonalakat?<sup>385</sup>

A Szerződés egyértelműen jogot, sőt kötelezettséget ad az Európai Tanácsnak irányvonalak meghatározására: „Az Európai Tanács meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.”<sup>386</sup> Ugyanakkor nem határozza meg magát a tervezési időintervallum hosszát, így megfontolandó lehet az ötéves időtáv módosítása például a Menekültügyi és Migrációs Alap hétéves periódusához igazítva, továbbá mindenképpen rövid, politikai dokumentumra lenne szükség, amely nyíltan megjelöli a jövőbeni irányvonalakat.<sup>387</sup>

Ami a várhatóan Római Program elnevezésű dokumentum tartalmát illeti, egyértelmű, hogy a gazdasági helyzet döntő hatással lesz az iránymutatások tartalmára. A gazdasági fellendülés, illetve a növekedésre helyezett hangsúly minden bizonnyal keretezni fogja az iránymutatásokat.<sup>388</sup> A tervezéskor számos további külső körülménnyel kell számolni: az Unió és a tagállamok demográfiai helyzete, az Európai Uniónak a globalizált világban betöltött szerepe, az EU emberi jogi, nemzetközi jogi és a szolidaritásból fakadó kötelezettségei, valamint a különböző migrációs folyamatok egyidejűsége.

Ami a szabályozások jellemzőit illeti, a jogalkotás helyett a végrehajtást is szorgalmazni, elősegíteni szükséges, fontos az EU gazdasági vonzerejének erősítése, biztosítani kell a különböző szakpolitikai területek közötti összhangot, a jogalkotás előkészítéséhez és végrehajtásához pedig elengedhetetlen az előzetes és utólagos értékelés, hatásvizsgálat is.

### *3.2. Konkrét javaslatok a legális migráció területével kapcsolatban*

Mielőtt konkrét javaslatokat fektetne le az Unió le, több kérdés tekintetében is politikai döntés meghozatala szükséges a legális migráció tekintetében:

---

<sup>385</sup> LAZAROWICZ, Alex – PASCOU, Yves: "The Stockholm programme: what's next?", Contribution to the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers, EPC Information Paper, Vilnius 2013., 1. o.

<sup>386</sup> EUMSZ. 68. cikk

<sup>387</sup> LAZAROWICZ – PASCOU: i. m. 2. o.

<sup>388</sup> Ibid. 4. o.

- Milyen érdekek a legfontosabbak a szabályozás kialakításánál, és hogy a gazdasági érdekek dominálnak-e?
- Szükségünk van-e ennyi szabályra, vagy egyes területeken inkább a gyakorlati végrehajtásra és annak koordinációjára helyezük a hangsúlyt?
- A jövőben is a szelektív, és csupán egy-egy migráns csoportra kiterjedő szabályozást mentén akarunk haladni, vagy megvalósítható-e egy ennél általánosabb szabályozási megközelítés?
- Az uniós szabályozás mellett lehetővé kívánjuk tenni a nemzeti szabályok érvényesülését is akár ugyanazon személyek vonatkozásában, illetve létezik-e olyan szabályozási koncepció, amely kiküszöböli ezt a problematikát?
- Felállíthatunk-e az Unión belüli mobilitás tekintetében egy autonóm mobilitási rendszert, amely révén még több migráns csoportra kiterjeszhetjük ezt a jogot?
- Továbbra is az egyenlő bánásmód szélesítésének tervét kívánjuk-e megvalósítani, vagy pragmatikusabb alapokra helyezük a koncepciót?

A fenti kérdésekre általam adott válaszok alapján a következő konkrét javaslatokat teszem a harmadik országbeliek legális migrációjának uniós szabályozására vonatkozóan:

### **1. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának szabályozásához alkalmazzunk általánosabb megközelítést**

Ahhoz ugyanis, hogy a szektorális szabályozásból fakadó hátrányokat – többek között a kiválasztott csoportok által lefedett migráns személyi kör nem minden tagállam szempontjából releváns volta, párhuzamos szabályozások tagállami igénye – kiküszöböljük, el kell távolodnunk e megközelítéstől, és általánosabb megközelítést kell alkalmazni a személyi kör vonatkozásában.

Bármennyire is szeretnénk a harmonizációt a befogadási feltételek zárt listájának rögzítésével létrehozni, ez nem lehetséges akkor, ha a harmadik országbeli állampolgárok szélesebb körét szeretnénk lefedni az adott szabályozással, hiszen a tagállamoknak számtalan tekintetben eltérő nemzeti rendelkezéseik vannak, amelyek fenntartásához számos érdekük fűződik. Mindezek eredményeképpen kénytelenek leszünk feladni az eddigi szabályozási módszert, és a befogadási feltételek, és ennek következtében az elutasítási/visszavonási/meg nem újítási indokok vonatkozásában is pusztán a leglényegesebb feltételek és indokok tekintetében lehet harmonizációra



törekedni. Ezt a szabályozási elképzelést Ruhs „*core rights approach*” szóhasználatát követve „*core criteria approach*”-ként, azaz a központi feltételek megközelítéseként tudom elkeresztelni.

Természetesen az továbbra is alku tárgyát képezné majd, hogy mely feltételek és indokok, és hogyan kerülnek majd meghatározásra. Nyilvánvalóan az eddigi irányelvek által rögzített szabályrendszer iránymutatásul szolgálhat arra vonatkozóan, milyen feltételek minősülnek minden tagállamban a feltételek központi kategóriájába tartozónak, például a beutazási cél igazolása, a megélhetés biztosíthatósága, az úti okmány érvényessége, vagy hogy a harmadik országbeli állampolgár ne jelentsen veszélyt a közrendre, közbiztonságra, közegészségre.

E központi feltételek mellett a tagállamok tulajdonképpen korlátlanul, saját érdekeik mentén határozhatnának meg további feltételeket is a meghatározott célokból beutazó harmadik országbeliek vonatkozásában. Ez alól kivételt képeznének azok a migráns csoportok, akikre vonatkozóan a már létező uniós irányelvek a rendelkezéseket kizárólagos módon rögzítik. Mindez tehát a jövőben elejét venné a párhuzamos nemzeti szabályozások iránti igény problematikájának.

A harmonizáció alacsonyabb foka mihez vezetne tehát? A központi feltételek rögzítése azzal a céllal történne meg, hogy az ezen feltételeket teljesítő migránsok számára kiadott tartózkodási engedélyek Unión belüli mobilitási jogokat biztosítanának. A központi feltételeket tehát azzal a megfontolással kellene kidolgozzák az uniós jogalkotók, hogy azok megalapozzák a tagállamok egymás felé tanúsítandó kölcsönös bizalmát.

Bármennyire is formabontó e szabályozási koncepció a legális migráció eddigi uniós szabályozásához képest, maga Stefano Manservisi főigazgató is már elavultnak nevezte a jelenlegi szabályozási rendszert, és a kölcsönös elismerés irányába történő elmozdulásra buzdított.<sup>389</sup> Létezik egy olyan szabályozási megoldás, amely ihletet adhat az új irányvonal megvalósításához. Az Európa Tanács által kidolgozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartája<sup>390</sup> II. Részében foglalt rendelkezések hét alapvetet rögzítenek, amelyek minden olyan nyelvre vonatkoznak, amelyeket az állam

---

<sup>389</sup> A Metropolis 2013 konferencia nyitóbeszédében, Tampere, 2013. szeptember 9.

<sup>390</sup> Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, ETS No. 148, Strasbourg, 1992.X.2.

területén hagyományosan beszélnek. Ezeken túl a Kartában részes állam tételesen megjelöli, hogy milyen nyelveket kíván a III. Rész részletesebb rendelkezéseinek hatálya alá helyezni, és minden egyes nyelv esetében vállalja legalább 35 rendelkezés alkalmazását az összesen 68 cikkben rögzített 98 intézkedés közül.<sup>391</sup>

A Karta tehát a kétnyelvűség különböző fokozataira figyelemmel *à la carte* kötelezettségvállalási rendszerrel egészíti ki a kötelező vállalásokat.<sup>392</sup> A szabályozási többnyelvűség jellemzi a tagállamok legális migrációs politikáját és szabályozását is, ennek megfelelően a kötelezően alkalmazandó feltételmag mellett a további feltételek korlátlan alkalmazásának jelenthetne egy rugalmasabb korlárendszer a kiegészítő feltételek olyan felsorolása, amelyek közül meghatározott mértékben, illetve – a szélsőségesen restriktív megoldások kivétele ellen – meghatározott kombinációkban kerülhetnének alkalmazásra a nemzeti szabályozásokban.

## **2. Eljárásjogi szempontból is több javaslat megfogalmazható a jövőbeni reformok tekintetében, még akkor is, ha jelenleg számos tagállam ellenez ilyen jellegű javaslatokat.**

A legutóbbi uniós szintű szabályozás által véghezvitt reform eljárásjogi szempontból írt át sok nemzeti szabályozást. Az Összevont Engedély Irányelv által a munkavállalók igen széles körére alkalmazni rendelt összevont kérelmezési eljárás ugyanis számos ponton összekapcsolta a munkaügyi és idegenrendészeti eljárási fázisokat, és a kétfajta hatóságot együttműködésre ítélte egyrészt a migráns adminisztratív terheinek csökkentése érdekében, másrészt a hatékonyabb információáramlás biztosáért.

Az összevont kérelmezési eljáráson kívül eljárásjogi szempontból azonban csupán egyes – például határidőre, hiánypótlásra történő felhívási lehetőségre, az adminisztrációs teher csökkentésére vonatkozó – szabályozási elemeket harmonizáltak az uniós irányelvek, hiszen egyrészt az irányelv eszközének alkalmazása is a rugalmasság fenntartását kívánja szolgálni, másrészt egyes eljárásjogi rendelkezések,

---

<sup>391</sup> A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, A regionális vagy kisebbségi nyelvek szerepének biztosítása, Az Európa Tanács kiadványa:

[http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Brochure/Brochure\\_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Brochure/Brochure_hu.pdf) (2014. január 10.)

<sup>392</sup> KOVÁCS Péter: A kisebbségvédelmi egyezmények kontrollmechanizmusának hatékonyságáról, Gondolatok a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája értelmében vállalt kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzéséről, In: ANDRÁSSY György - VÓGL Márk (szerk.): Az emberi jogok és a nyelvek, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis, Pécs Publicata, Pécs 2010., 3. o.

például az eljáró hatóság meghatározása már a szubszidiaritás elvébe ütközne, így egyes eljárásjogi rendelkezések tagállami hatáskörben tartása továbbra is indokolt.

Ugyanakkor számos olyan, az eljárásjog szabályozási körébe tartozó kérdés vár megoldásra, illetve egyszerűsítésre, amelyek esetében indokolt lenne, hogy az Unió az adminisztrációs terheket tovább csökkentő szabályok bevezetésére kötelezze a tagállamokat.

Eljárásjogi szempontból nagy pozitívumot jelenthetne például a migránsok számára, ha az adott tagállam területén tartózkodva intézhetné más célú tartózkodása iránti kérelmét, azaz ha a tartózkodás céljának módosítása érdekében nem kellene elhagynia a tagállam és az Unió területét. Jelenleg ez nem biztosított mindegyik tagállamban, holott számos életszerű helyzet, pl. családalapítás, tanulmányok befejezése utáni munkába állás ennek egyértelmű igényét hozza.

### **3. A harmadik országbeli állampolgárok számára biztosítandó jogok tekintetében a központi jogok elméletének követése a legrealisztikusabb**

Martin Ruhs központi jogok megközelítésének alkalmazása bár nem ad egyértelmű megoldást arra, hogy mely jogokat mely migráns csoportok számára kellene elérhetővé tenni, mégis realisztikusabb megközelítést tartalmaz a jelenlegi helyzethez. A legutóbbi uniós jogalkotás során ugyanis azt tapasztalhattuk, hogy kiinduló pontként megfogalmazódik a harmadik országbeli állampolgárok jogállásának az uniós polgárok jogállásához való minél messzebbmenő közelítésének az igénye, míg a konkrét javaslatok esetében már a Bizottság is figyelembe veszi egyes jogok korlátozásának indokoltságát, amely korlátozások körét a tagállamok tovább bővítik.

Lehet, hogy ez a folyamat a kompromisszumos csomagok eredményeként sok esetben vezetett a jogok olyan katalógusához, amelyhez a tagállamok eredetileg nem adták volna hozzájárulásukat, ugyanakkor gyorsabb és hatékonyabb jogalkotási folyamatot eredményezne, ha már a javaslat is realisztikusabb megközelítést tükrözne, és kevesebb teret hagynánk a szélsőséges ötleteket felvonultató alkufolyamatoknak.

Pragmatikus megközelítést alkalmazva, amely kombinálja a realisztikus és idealisztikus megfontolásokat is, Ruhshoz hasonlóan én is úgy vélem, hogy vannak olyan helyzetek, amikor a migráns munkavállalók jogainak szelektív restriktív

indokolt lehet. Egyrészt tehát e megszorításoknak megfelelően alátámasztottnak kell lenniük, másrészt pedig abból a célból kell, hogy történjenek, hogy ennek ellentételezéseként nyitottabb befogadási politikát folytathassanak a tagállamok annak érdekében, hogy az Unió és a tagállamok, különösen azok munkaerőpiaca által egyre fokozottabban igényelt migránsok minél gyorsabban és biztosabban tartózkodási jogot szerezzenek.

#### **4. Az előterjesztendő jogalkotási kezdeményezéseket minél valóságosabb és kiterjedtebb hatásvizsgálat kell, hogy megelőzze**

Jelenleg is szükségszerű előzménye egy-egy bizottsági javaslatnak a Bizottság által összeállított hatásvizsgálat, amely számos szempontból értékeli az előterjesztett javaslat egyes elemeit befolyásoló körülményeket és azok előterjesztésének indokait. „Az Unió intézményeiben és az e téren élen járó tagállamokban nem nevezhető minőséginek a jogszabály-előkészítés anélkül, hogy a jogalkotó számára a lehető legtöbb információ összegyűjtésre kerülne a normák várható hatásait illetően, illetve a jogalkotási folyamatokban nyomon követő jelleggel értékelnék a jogszabálytermékek tényleges hatályosulását.”<sup>393</sup>

A javaslatok azonban a legutóbbi jogalkotási folyamatok során számos tekintetben elnagyoltak, illetve megalapozatlannak bizonyultak. Mindezekre tekintettel elengedhetetlen, hogy a jövőben a tagállami szabályozásokat és érdekeket, valamint a javasolt rendelkezések jogi és gazdasági hatásait alaposabban, körültekintőbben feltüntető hatásvizsgálatra kerüljön sor minden jogalkotási javaslat kialakítását és benyújtását megelőzően. Egy alaposabb hatásvizsgálat megfelelőbb módon veheti figyelembe nemcsak a belügyi és munkaügyi, de a gazdasági és kereskedelmi szempontból fontos szabályozási érdekeket is.

#### **5. A jogi szabályozás mellett elengedhetetlenül szükséges a koordináció is**

A jövőre vonatkozóan azt is érdemesnek tartom szem előtt tartani, hogy ne próbáljunk meg mindent harmonizált szabályozás révén megoldani, sok esetben a koordináció, illetve a jogalkalmazás nyomon követése, a jogszerűség hatékonyabb ellenőrzése fokozottabb eredményekre vezet. Elejét veheti mindez továbbá annak, hogy a túlzottan

---

<sup>393</sup> KONDOROSI Ferenc - VISEGRÁDY Antal: A jog társadalmi küldetése az európai integráció és globalizáció korában, Complex Kiadó, Budapest 2012., 15. o.

szigorú szabályozás az illegalitás irányába terelje a migrációt és a foglalkoztatást. „A jog mindenhatóságának bővületében élve az ember hajlamos lehet arra, hogy a jog adta eszközök használatát mindenkor szükségesnek érezve, a jogalkotásban való részvétel élményét az egyetlen problémamegoldó eszközként megélve, az életviszonyok minden elemét jogi szabályozás tárgyává tegye. Ebből a felfogásból aztán olyan „túlkapások” adódnak, amelyeket a legprofesszionálisabb szervezetrendszerek is csak igen nehezen tudnak utólag kiküszöbölni.”<sup>394</sup>

A nyílt koordinációs mechanizmus az Európai Monetáris Unióban gyökerezik, és a 2000 márciusi lisszaboni Európai Tanács formalizálta abból a célból, hogy a legjobb gyakorlatokat elterjessze és nagyobb konvergenciát érjen el ismétlődő eljárások révén, amelyek az alábbi lépéseket is magukban foglalják: közös iránymutatások felállítása uniós szinten; közös kvantitatív és kvalitatív indikátorok rendszerének létrehozása, amely lehetővé teszi a tagállami szabályozások és gyakorlatok összehasonlítását; az iránymutatások alapján elkészített nemzeti és regionális stratégiák kialakítása; rendszeres monitorozás és értékelés szakértői értékelési folyamat során.<sup>395</sup>

A bevándorlási politika területére történő alkalmazás ötletét a Tamperei Programot követő bizottsági közlemény fogalmazta meg. Különösen az utóbbi évek reformjai megvalósítottak olyan elemeket, amelyek a koordináció mechanizmusával egészítették ki a jogi kötőerejű szabályozásokat.

Előremutató, és egyre fontosabb szerepet elnyerő formációvá vált az Európai Migrációs Hálózat (a továbbiakban: EMH),<sup>396</sup> amelynek célja,<sup>397</sup> hogy a migrációval

---

<sup>394</sup> Ibid. 13. o.

<sup>395</sup> CAVIEDIS, Alexander: The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?, In: Journal of European Public Policy 11:2 April 2004, 295-296. o.

<sup>396</sup> A Tanács 2008/381/EK határozata (2008. május 14.) az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról hívta életre a hálózatot

<sup>397</sup> Ebből a célból az EMH az alábbiakat végzi:

- nagyszámú forrásból naprakész és megbízható adatokat és információkat gyűjt és cserél;
- elemzi, valamint könnyen hozzáférhető formában rendelkezésre bocsátja ezeket az adatokat és információkat;
- a többi érintett uniós szervvel együttműködésben hozzájárul olyan mutatók és kritériumok kidolgozásához, amelyek javítják az információk összhangját, és segítik a migrációs statisztikákkal kapcsolatos közösségi tevékenységek fejlesztését;
- időszakos jelentéseket készít és tesz közzé a Közösség és a tagállamok migrációs és menekültügyi helyzetéről;
- olyan internetalapú információcsere-rendszert hoz létre és tart fenn, amely hozzáférést biztosít a migráció és a menekültügy területével kapcsolatos releváns dokumentumokhoz és kiadványokhoz;
- növeli az EMH-val kapcsolatos tudatosságot azáltal, hogy hozzáférést biztosít az általa gyűjtött információkhoz, és terjeszti az EMH eredményeit, kivéve, ha bizalmas információkról van szó;

és a menekültüggyel kapcsolatos naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információkat biztosítva kielégítse a közösségi intézmények, valamint a tagállami hatóságok és intézmények ilyen információk iránti igényét, és ily módon támogassa az uniós politika kidolgozását.<sup>398</sup>

Az EMH ezenkívül a nyilvánosság számára is tájékoztatást nyújt e területekre vonatkozóan. Ezt a célt szolgálja a 2012-ben létrehozott ún. EU Immigration Portal<sup>399</sup> is, amely összefoglalóan igyekszik bemutatni a legtipikusabb beutazási és tartózkodási célok vonatkozásában az egyes tagállami rendelkezéseket.

A jogszabályok gyakorlati érvényesülését szolgálja a jogi kötéserővel nem bíró, ugyanakkor az egységes értelmezést és ezáltal a jogszerű végrehajtást is elősegítő útmutatók, kézikönyvek is, amelyekre míg a szabad mozgás jogát szabályozó területről találunk példát,<sup>400</sup> a legális migrációt érintően még csupán egy, a legelső, legális migrációt érintő irányelv, azaz a Családegyesítési Irányelv tekintetében áll kidolgozás alatt egy útmutató, a többi érintett irányelv tekintetében még ennek a kezdeményezése sem fogalmazódott meg.

Mindezek alapján a végrehajtás jogszerűségét és minél egységesebb megvalósulását elősegítő koordinációs mechanizmus életre hívására továbbra is látok igényt a legális migráció területén.

---

- összehangolja az információkat, és együttműködik más érintett európai és nemzetközi szervekkel.

<sup>398</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114568\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114568_hu.htm) (2014. január 10.)

<sup>399</sup> <http://ec.europa.eu/immigration/> (2014. január 10.)

<sup>400</sup> COM/2009/0313 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról

## VI. ÖSSZEGZÉS

### 1. Lezáró gondolatok

A Stockholmi Program is kiemeli, hogy „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtésében elért eredmények általánosságban igen fontosak a polgárok, a vállalkozások és a szakemberek számára”.<sup>401</sup> Ennek megfelelően a tagállamok feladata is, hogy az e térség megteremtésével kapcsolatos politikai eredményeket, azaz többek között a migrációt érintő vívmányokat, de emellett természetesen a továbbra is megoldásra váró kérdéseket is minél hatékonyabban kommunikálják. Bízom benne, hogy e tanulmány is hozzájárulhatott e cél eléréséhez, és átfogó képet festett a legális migrációt érintő uniós szintű feladatokról.

A szabályozási és politikaformálási trendek beazonosítását követően megfogalmazott értékelések szükségszerűen vezettek ahhoz, hogy ne csupán kritikával illessem a jelenlegi folyamatokat, hanem „a dobozon kívül gondolkodva” ne a jelenlegi rendszer egyes elemeinek megreformálására, hanem a szabályozás nagymértékű korszerűsítésére is javaslatokat formáljak. E javaslatok, alapvetően pragmatikus szemléletűeknek megfelelően, arra törekcsenek, hogy a gyakorlati működőképességet és eredményességet helyezték a középpontba.

A kérdés tehát, hogy min is mérhetjük le egy politika vagy szabályozás eredményességét. „Az Unió a kiemelkedő munkaerő megnyerése terén egyre intenzívebb versenyre kényszerül például Kanadával, az Egyesült Államokkal és Svájjal, hogy területére vonzza a tehetségeket.”<sup>402</sup> Európának a jövőben is vonzó célállomásnak kell maradnia,<sup>403</sup> ugyanakkor szavatolni kell a biztonságot, és meg kell akadályozni a visszaéléseket. A világ egyéb országaival a migrációval kapcsolatos általános megközelítés keretében folytatott párbeszéd a

---

<sup>401</sup> Stockholmi Program 1.2.7 pont

<sup>402</sup> OECD „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012.” (Letelepedés: a bevándorlók integrációjára vonatkozó mutatók, 2012.) 1.A1.2. táblázat: „Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10” (Iskolai végzettségek a külföldön és belföldön született, 15–64 éves, az oktatásban nem résztvevő népesség körében) 2009–2010”.

<sup>403</sup> Az OECD adatai szerint az Unióban a magasan képzettek részaránya a külföldön született lakosság körében alacsonyabb, mint az Egyesült Államokban vagy Kanadában (forrás: „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012” (Letelepedés: OECD-mutatók a bevándorlók integrációjának felmérésére, 7. fejezet, 1.A1.2. táblázat).

migráció megkönnyítését szolgálhatja egy holisztikus, a migráció kezelésének valamennyi szempontjára kiterjedő megközelítés részeként<sup>404</sup>.<sup>405</sup>

Az Európai Unió tehát egy igen komplex célrendszerrel áll szemben: hogyan kínálja a világ más részeivel versenyképes helyzetet a potenciális migránsok számára úgy, hogy a kialakított szabályrendszer kellő biztonságot garantál a jogok egy ideális katalógusával, nem törekszik kiszípolozni a fejlődő országok munkaerőforrását, ugyanakkor figyelembe veszi az Európai Unió és tagállamai biztonsági szempontjait is.

Ahhoz, hogy a jövőben az Unió legális migrációs politikája és az az alapján létrehozott szabályrendszer képes legyen mindezen kívánalmaknak megfelelni, súlyozottan kell figyelembe venni az eddig minden egyes jogalkotás során versengő értékeket, illetve érdekeket, és ahogy az a jelenlegi folyamatokból is látszik, a hangsúlyeltolódás a gazdasági érdekek fokozottabb dominanciája felé mutat. Ugyanakkor az Európai Unió nem adhatja fel teljesen az emberi jogok magas szintű képviselését sem, jóllehet, a praktikum szempontjából mégis differenciált módon célszerű a jogok katalógusát meghatározni.

A folyamatok végén ugyanis mégiscsak az a döntő, hogy az Európai Unió számára is fontos migránsok ténylegesen az Uniót választják-e migrációs célterületként, vagy más földrész gazdaságát segítene helyrebillenteni. „2012-ben több kezdeményezés is vizsgálta a migránsok gazdasági növekedésben vállalt szerepét.<sup>406</sup> A migránsok társadalmi-gazdasági hozzájárulása megfelelően dokumentált, és a bizonyítékok arra engednek következtetni, hogy az említettek inkább kiegészítik, mintsem helyettesítik az uniós munkavállalókat, továbbá hozzájárulnak a nagyobb munkaerő-piaci rugalmassághoz és az innovációhoz<sup>407</sup>.<sup>408</sup>

Azt az utat tehát, amit a migráns munkaerő teljes elutasításától a jelen kezdeményezésekig bejártunk, tovább kell folytatni ahhoz, hogy a biztonságos és megfelelően szabályozott legális

---

<sup>404</sup> A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés foglalkozik továbbá az illegális migráció megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel, valamint az emberkereskedelem felszámolásával; a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálásával; a nemzetközi védelem előmozdításával, valamint a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítésével.

<sup>405</sup> COM/2013/0422 végleges, III.2. pont

<sup>406</sup> Különösen az ezzel a kérdéssel foglalkozó projektek és tanulmányok keretében. Pl.: a Bizottság negyedéves áttekintése az uniós foglalkoztatásról és társadalmi helyzetről, az IOM LINET (<http://www.labourmigration.eu/>) és az Európai Integrációs Fórum 8. találkozója.

<sup>407</sup> BRÜCKNER, H.: „The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences”, Migration Policy Centre, 2012.

<sup>408</sup> COM/2013/0422 végleges, III.1. pont



migrációs lehetőségek felülírják az Európai Unió azon hátrányait, amelyek jelenleg az egységes munkaerőpiac hiányából és a restriktív bevándorlási politikából származnak. Az Unió legális migrációjára vonatkozó jövőbeni jogalkotást tehát sokkal inkább az eredményesség szolgálatába kell állítani, méghozzá oly módon, hogy elejét vegyük mindazon anomáliáknak, amelyeket az értekezés IV. Fejezete részletesen feltárt.

„A jog helyének kijelölésekor mindenképpen ki kell törnünk az öncélúság bűvköréből, és valamiféle tényleges társadalmi hasznosság irányába kell továbblépünk annak érdekében, hogy a szűk szakmai közönségen túl is értékelni tudjuk a jogalkotási tevékenységet. A jog igazi értelme az általa kiváltott következményekben rejlik. Ez a megállapítás nem hordoz magában semmiféle új felfedezést, hiszen nyilvánvalóan azért kerül sor a norma létrehozására, mert a jogalkotó valamiféle hatást, változást kíván elérni a szabályozott viszonyrendszerben, a szabályozás alanyainak helyzetében.”<sup>409</sup>

## 2. Következtetések

Összegzésképpen elengedhetetlen levonnom a következtetéseket az értekezés I. Fejezetében rögzített hipotézisek tekintetében is.

### 1. hipotézis:

*Tekintettel arra, hogy a legális migrációs politika már 1999 óta uniós szinten formálódik, így már kristályosodott elemei kell, hogy legyenek e politikának, amelyek a jogalkotási folyamatban folyamatosan megjelennek, és amelyek a gyakorlatban felmerült kérdésekre vonatkozóan is reagálni kívánnak.*

### Következtetések:

Ahogy a IV. Fejezetben megállapított trendek is alátámasztják, valóban találunk időről-időre visszatérő, politika- és szabályozásformáló elemeket, amelyek akár egy-egy konkrét jogalkotási aktus kezdeményezésének kiindulópontját is jelenthetik. Ugyanakkor e trendek gyakran sem bevezetésükkor, sem jelenleg nem mutatnak fel olyan kikristályosodott tartalmat, hogy azok valóban hiteles alapként szolgálhatnának egy-egy migráns csoportra vagy egy-egy migrációs jelenségre vonatkozóan történő szabályozás kialakításakor.

---

<sup>409</sup> KONDOROSI - VISEGRÁDY: i. m. 15. o.

## 2. hipotézis:

*Figyelemmel arra, hogy az Európai Unió többek között a szolidaritás eszméjén alapulóan jött létre, a legális migrációt érintő politikai elemek között is megfelelő hangsúllyal érvényesülnek az migrációhoz és a migránshoz kötődő értékek, amelyeket azonban befolyásolhat a gazdasági válság során újra erősödő restriktív politika.*

### Következtetések:

A legális migráció uniós szabályozásának kezdeti időszakában elsősorban valóban a migráns, mint ember számára fontos értékek kerültek előtérbe, csakúgy, mint a családi élet, illetve a huzamos tartózkodás révén elért integrációs fok eredményeként a migráns számára fokozottabb védelem biztosítása, valamint a tudásalapú migráció ösztönzése. A jogalkotási folyamatok ugyanakkor egyértelműen abba az irányba tolódnak, amely szerint a migráns elsősorban gazdasági szereplőként értékelendő, és amely egyértelműen a migráns gazdasági hasznossága alapján differenciál. A harmadik országbeliekre vonatkozó legális migrációs politika tehát az értekezés alcímében is jelzett hangsúlyeltolódást mutatja.

## 3. hipotézis:

*A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának uniós szabályozása még nem kelti egy teljesen kiforrott uniós politika képét, így a szabályozásban kell, hogy létezzenek olyan kérdések, amelyekre az Unió még nem tud hiteles és működőképes megoldást adni.*

### Következtetések:

Úgy vélem, ez az a hipotézis, amely a leginkább megerősítést nyert a legális migráció uniós szabályozásának bemutatása és elemzése eredményeként. Az a számtalan jogi és politikai kérdés, amely megbújik egy-egy jogi aktus létrehozása során, újra és újra olyan akadályt képez, amely az Unió és a tagállamok reagálási képességét tompítja. Mindezekre tekintettel még fokozottabban szükségesnek látom a szabályozási koncepció reformszerű átgondolását, és az V. Fejezetben megfogalmazott javaslataim megfontolását.

A poszt-stockholmi folyamat, és annak során a Római Program kidolgozása reményt adhat arra, hogy reformszemlélettel tekintenek a politikaformálók a jövő elé, és hogy meghallgatják

az előremutató ötleteket. Az Európai Bizottság ezért nyílt konzultációt kezdeményezett<sup>410</sup> abból a célból, hogy összegyűjtse a véleményeket a belügyek új agendájához. Jelenleg tehát nemcsak az Uniónak és intézményeinek, hanem a migráció minden érintettjének feladata, hogy részt vegyen a közös gondolkodásban, ehhez kívántam én is hozzájárulni jelen értekezésemmel.

Robert Schuman mondatai is az önálló, megfontolt és határozott vélemény hangoztatására buzdítanak: „A történelem kemény leckéi arra tanították meg az olyan határvidéki embereket, amilyen magam is vagyok, hogy óvakodjanak a meggondolatlan rögtönzésektől, a túlságosan nagyratörő tervektől. Ám arra is megtanítottak, hogy amennyiben egy elfogulatlan, éretten megfontolt, tényeken és az emberek magasrendű érdekein alapuló döntés új, netán forradalmi lépésekre késztet minket, fontos, hogy szilárdan kitartsunk mellette még akkor is, ha e lépések meggyökeresedett szokásokba, évszázados ellentétekbe és régi beidegződésű gyakorlatba ütköztek.”<sup>411</sup>

---

<sup>410</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting\\_0027\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm) (2014. január 10.)

<sup>411</sup> SCHUMAN: i. m.

## SUMMARY

### **What direction is the Legal Migration Policy of the European Union going to?**

The shift in emphasis of the Legal Migration Policy of the European Union with special regard to the migration for employment purposes

There are a number of striking challenges confronting European states, such as the demand for skills in a knowledge-based economy, ageing populations, and strains on welfare provisions. It is therefore not a surprise that the European Union has trying to give common answers by Member States to such crucial challenges. An essential element of these answers is the harmonized admission of third-country nationals to the territory of the EU and therefore to create a European Legal Migration Policy.

The development of this policy shows a clear shift in emphasis as the first Directives adopted tend to focus primarily on values important for the migrants, themselves, such as family reunification, long-term residence or the possibility for pursuing studies or carrying out researches. However, the latest initiations almost exclusively concern economic migration, within which migration for employment purposes gets special attention. Consequently, Directives setting out provisions concerning highly skilled migrants have already been adopted and transposed, while presently proposals for the admission of intra-corporate transferees and seasonal workers are on the agenda. Considering this shift in emphasis the question whether Legal Migration Policy could be ethical arises.

With a view to identify the present direction of harmonizing this policy field I have identified 12 trends that recently characterize legal migration legislation. Taking into account the legal, moral and partly economic implications of these recent legislative processes I have identified the following trends, based on which the most crucial anomalies, problems and paradoxes of Legal Migration Policy can be highlighted: 1. managed migration and the effect of its appearance in the field of legal migration; 2. sectorial migration and the basis upon which the legislative target groups are chosen; 3. temporary migration legislation and its compliance with the Schengen acquis; 4. circular migration and its different interpretations; 5. the

ineffective way of providing intra-EU mobility right; 6. the legislating method of close list of criteria bringing the need of Member States for parallel national schemes; 7. the lack of definition of who is an employee or worker; 8. the practical applications of rules on volumes of admission; 9. the Community (Union) preference rule and the application of labour market tests; 10. terms and conditions of employment; 11. equal treatment of third-country nationals, 12. residence right restrictions based on public policy and public security.

Getting close to the point when the Stockholm Program needs to be superseded by the next political program, the question is whether legal experts should continue dealing with the legal questions generated mostly by the selective method of harmonizing legal migration at a European level, or should the post-Stockholm processes take a different direction and consider the presently followed path old-fashioned, as it seems to receive more critiques than appreciations.

I argue that major reforms are needed in the field of legal migration, and therefore I propose five specific methods, which can overcome the present anomalies of Legal Migration Policy and legislation, namely the following:

1. The use of a more general approach when setting out provisions on third-country nationals by using a core criteria approach instead of the close list of criteria, allowing Member States to choose further conditions of admission from a given list;
2. Procedural provisions need to be further harmonized in order to decrease the procedural burdens for migrants;
3. Following the core rights approach as for formulating equal treatment clauses is the most realistic solution;
4. The proposals for future legislative acts need to be based on more realistic and more thorough impact assessment;
5. Apart from legislation, coordination mechanisms should also be given more attention.

The future of the EU's Legal Migration Policy and the legislation in this field should rather follow a more pragmatic approach that focuses on providing more channels for potential legal migrants in order to achieve a situation that serves the interest of the EU and its Member States as well as the migrants and their countries of origin.

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
AT	Ausztria
BIÜT	Bel- és Igazságügyi Tanács
CARIFORUM	Forum of the Caribbean Group of African, Caribbean and Pacific States
CY	Ciprus
DE	Németország
DG EMPL	Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
DG HOME	Directorate-General for Home Affairs
EBHT	Európai Bírósági Határozatok Tára
EE	Észtország
EGSZB	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
EK	Európai Közösség
EKSZ	Európai Közösséget létrehozó Szerződés
EL	Görögország
EMH	Európai Migrációs Hálózat
EMPL	Committee on Employment and Social Affairs
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
EPC	European Policy Centre
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Európai Unió
EUSz.	Európai Unióról szóló Szerződés
EUMSz.	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
EURES	European Employment Services
FI	Finnország
FR	Franciaország
GATS	General Agreement on Trade in Services
GDP	gross domestic product
HU	Magyarország
ICT	intra-corporate transferee
IOM	International Organization for Migration
JURI	Committee on Legal Affairs
LIBE	Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
LT	Litvánia
LU	Luxemburg
MT	Málta
NL	Hollandia
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum
SI	Szlovénia
SK	Szlovákia
UK	Egyesült Királyság
WTO	World Trade Organization

## BIBLIOGRÁFIA

### Könyvek, tanulmányok

ANDERSON, Bridget: *Us & Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford University Press, Great Britain 2013.

ARNOLD, Guy: *Migration: Changing the World*, Pluto Press, New York 2012.

ASHIAGBOR, Diamond; COUNTOURIS, Nicola; LIANOS, Ioannis: *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, USA 2012.

BADE, Klaus J.: *Migration in European History*, Blackwell, fordította: Brown, Allison 2008.

BETTS, Alexander (editor): *Global Migration Governance*, Oxford University Press, Great Britain 2012.

BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010.

BRINKMANN, Gisbert: *Opinion of Germany on the Single Permit Proposal*, *European Journal of Migration and Law*, 14, 2012.

BOERI, Tito; BRÜCKER, Herbert; DOCQUIER, Frédéric and RAPOPORT, Hillel: *Brain Drain and Brain Gain, The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, Oxford University Press, Great Britain 2012.

BOSWELL, C. - GEDDES, A., *Migration and Mobility in the European Union*, Palgrave Macmillan, Great Britain 2011.

BRÜCKNER, H.: „The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences”, *Migration Policy Centre*, 2012.

CARRERA, Sergio & GUILD, Elspeth: *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?*, CEPS Policy brief, No. 170, Brussels 2008.

CARRERA, Sergio – WIESBROCK, Anja: *Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU*. In: *European Journal of Migration and Law* 2010/12., 337–359. o.

CAVIEDIS, Alexander: *The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?*, In: *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004

CHRONOWSKI Nóra: *Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása*, In: *Európai Jog* 2002/4. szám

COLLETT, Elizabeth: Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy, EPC Working Paper No. 32, December 2009

COLLETT, Elizabeth: Blue Card and the 'global battle for talent', EPC Commentary, 28.05.2009

DOOMERNIK, Jeroen; PENNINX, Rinus; AMERSOORT, Hans Van: A Migration Policy for the Future, Migration Policy Group, Brussels 1997.

DUX László: A migráns munkavállalók jogvédelmének multilaterális eszközei, doktori értekezés, Szeged 2007., doktori értekezés, forrás: [http://www2.juris.u-szeged.hu/juris/tartalom//docs/doktori/Dux\\_ertekezes.pdf](http://www2.juris.u-szeged.hu/juris/tartalom//docs/doktori/Dux_ertekezes.pdf) (letöltve: 2011. 09. 08.)

EBERSTADT, Nicholas; GROTH, Hans: Europe's Coming Demographic Challenge: Unlocking the Value of Health, The AEI Press, Washington D.C. 2007.

EMH (Európai Migrációs Hálózat) tanulmány, Visszaélés a családi együttélés biztosítása céljából kiadott tartózkodási engedélyekkel: az érdekházasság és a hamis teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, 2012.

ENAR (European Network Against Racism): Hidden Talents, Wasted Talents? The real cost of neglecting the positive contribution of migrants and ethnic minorities, Brussels 2013.

EPC Information Paper, "The Stockholm programme: what's next?", Contribution to the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers, Vilnius, July 2013.

ESPINOZA, Sabina Anne; MORAES, Claude: The law and politics of migration and asylum: The Lisbon Treaty and the EU, In: ASHIAGBOR, Diamond et al (edit.): ASHIAGBOR, Diamond et al (edit.): The European Union after the Treaty of Lisbon, Cambridge University Press, 2012.

European Parliament, IOM, Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States – Comparative Study of the laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration, International Migration Law No. 16 (2009)

FIX, Michael; PAPADEMETRIOU, Demetrios G.; SUMPTION, Madeleine: Immigration in a Changing Labor Market: Responding to Economic Needs, Migration Policy Institute, 2013. március.

GELLÉRNÉ Lukács Éva: Munkavállalás az Európai Unióban. Budapest: KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2004.

GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva - ÁCS Vera (szerk.): Harmadik országbeli kutatók magyarországi integrációja, Kézikönyv és konferencia riport, Tullius, Budapest 2011.

GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva - ÁCS Vera: Kutatói mobilitás, avagy a harmadik országbeli állampolgár kutatók migrációja és magyarországi integrációja, In: Demográfia, 2012. 55. évf. 1. szám 69–102. o.



GYENEY Laura: Jó lépés, jó irányba? A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. *Iustum Aequum Salutare*, VII. 2011/1.

GYENEY Laura: Legális bevándorlás az Európai unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára, PPKE JÁK doktori értekezés, Budapest 2011.

GYENEY Laura - TÖTTŐS Ágnes: A 2011/98/EU összevont engedély irányelv és annak magyar jogba való átültetése (megjelenés alatt)

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg 2013.

HIX, Simon and HOYLAND, Bjorn: *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Great Britain 2011.

ILLÉS Sándor - KINCSES Áron: Migráció és cirkuláció, *Statisztikai Szemle*, 87. évfolyam 7-8. szám

JAGUSZTIN Tamás - BODNÁR Gergely: Az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközei az Európai Unióban, In: Póczik Szilveszter-Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció-nemzetközi kockázatok*, HVG-Orac Kiadó, Budapest 2008.

JURADO, Elena; BROCHMANN, Grete: *Europe's Immigration Challenge: Reconciling Work, Welfare and Mobility*, I.B. Tauris, London, 2006.

KENDE Tamás és SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai Közjog és Politika*, Osiris Kiadó, Budapest 2003.

KESSEDIAN, Catherine: Public order in European law, *Erasmus Law Review*, 2007, volume 1, issue 1

KONDOROSI Ferenc - VISEGRÁDY Antal: *A jog társadalmi küldetése az európai integráció és globalizáció korában*, Complex Kiadó, Budapest 2012.

KOVÁCS Péter: A kisebbségvédelmi egyezmények kontrollmechanizmusának hatékonyságáról, *Gondolatok a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája értelmében vállalt kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzéséről*, In: Andrassy György, Vógl Márk (szerk.): *Az emberi jogok és a nyelvek*, *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis, Pécs Publicata*, Pécs 2010.

LAZAROWICZ, Alex – PASCOUAU, Yves: "The Stockholm programme: what's next?", *Contribution to the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers*, EPC Information Paper, Vilnius 2013.

LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*, Complex Kiadó, Budapest 2009.

LUTZ, Wolfgang; RICHTER, Rudolf; WILSON, Chris: *The New Generations of Europeans: Demography and Families in the Enlarged European Union*, IIASA Earthscan, London 2004.

MAKRA Tímea: a szabad mozgás és tartózkodás joga az Európai Unióban, In.: LÉKÓ Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve, Complex Kiadó, Budapest 2009.

McLOUGHLIN, Sheena and RAINER Münz: Temporary and circular migration opportunities and challenges, Working Paper No. 35.

MOLNÁR Tamás - ILLÉS Sándor - MELEGH Attila: Hungary in the Schengen system - Bastion or Gateway?, Magyarországi Európa Társaság, Budapest, 2009. június, 3. o. [http://www.europatársasag.hu/images/20070811tol\\_fajlok\\_itt/2009juni/Vizum\\_internet\\_a5.pdf](http://www.europatársasag.hu/images/20070811tol_fajlok_itt/2009juni/Vizum_internet_a5.pdf) (2014. január 31.)

NAGY Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika? <http://menedek.hu/files/docs/migracio-politika/18.pdf> (letöltve: 2013. 01. 27.)

NAGY Boldizsár: Nyitott határok vagy kivételek? Érvek a szabad vándorlás mellett és a menekültek védelmében; in: Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok, Szerk.: Kajtár Gábor és Kardos Gábor, Saxum Kiadó és ELTE ÁJK, Budapest 2011.

NAUJOKS, Daniel: EU: Policy Plan on Legal Migration, Green paper, Hague programme, [http://www.migrationsrecht.net/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=597](http://www.migrationsrecht.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=597) (2014. január 31.)

O'KEEFFE, David: The Free Movement of Persons and the Single Market, European Law Review, 1992, 17:3-19. o.

PARKES, Roderick: European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon: The end of the responsibility decade?, Nomos, 2010.

PASCOU, Yves: Intra-EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy, EPC Issue Paper No. 74, May 2013

PASCOU, Yves; McLOUGHLIN, Sheena: EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy, European Policy Centre: policy Brief, 2012 January 24, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1398\\_eu\\_single\\_permit\\_directive.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf)

PASCOU, Yves; McLOUGHLIN Sheena: Legal migration and integration policies: what solutions?, In: Growth, well-being and social policy in Europe: trade-off or synergy?, CHALLENGE EUROPE issue 21, European Policy Centre, Brussels 2011.

PEERS, Steve: „Key Legislative developments on migration, In: European Journal of Migration and Law 7, 2010.

PEERS, Steve, Statewatch Analysis, A proposal for an EU Immigration Code, <http://www.statewatch.org/analyses/no-167-immigration-code-steve-peers.pdf> (2012. május 1.)

PEERS, Steve; Elspeth, Guild; Acosta Arcarazo Diego; Groenendijk, Kees; Moreno-Lax Violeta: EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Volume 2, Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

PIRIS, Jean-Claude: The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

PÓCZIK Szilveszter - DUNAVÖLGYI Szilveszter: Nemzetközi migráció-nemzetközi kockázatok, HVG-Orac Kiadó, Budapest 2008.

RUHS, Martin: The Price of Rights: Regulating International Labour Migration, Princeton University Press, USA 2013.

SCHUMAN, Robert: Európáért, Pro Pannónia Kiadói Alapítvány, Pécs 2004.

SHOVEN, John B.: Demography and the Economy, University of Chicago Press, Chicago 2000.

STRIK, Tineke - DE HART, Betty - NISSEN, Ellen: Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study, Brüsszel 2013.

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon, [http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/91\\_1.pdf](http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/91_1.pdf) (2013. 01. 27.)

TRIANDAFYLIDOU, Anna: Circular Migration Between Europe and its Neighbourhood, Choice or Necessity?, Oxford University Press, Great Britain 2013.

VÁRNAY Ernő - PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV, Budapest 2003.

WETZEL Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon, Publikon Kiadó, Budapest 2011.

WIESBROCK, Anja: Free Movement of Third-Country Nationals in the European Union: The Illusion of Inclusion. In: European Law Review 2010/35. (August)

WIESBROCK, Anja: Legal Migration to the European Union (Immigration and Asylum Law and Policy in Europe), Martinus Nijhoff, 2010.

ZINCONE, Giovanna; PENNINX, Rinus: Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present, IMISCOE Research, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

## **Európai uniós dokumentumok**

### Európai uniós jogi aktusok

Az Európai Unióról szóló szerződés (konszolidált változat 2012) OJ C 326, 2012. 10. 26.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (konszolidált változat 2012) OJ C 326, 2012. 10. 26.

A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (Schengeni Végrehajtási Egyezmény)

Treaty between the Member States of the European Union and the Republic of Bulgaria and Romania, concerning the accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2007/C 303/01

OJ 1996 C274/3. o., Council Resolution of 20 June 1994 on limitations of admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment

Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21., 1-6. o.)

A Tanács 1030/2002/EK rendelete (2002. június 13.) a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról, HL L 157., 2002.6.15., 1-7. o.

A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3., 12-18. o.)

A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44-53. o.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2004.4.30., 77-123. o.)

A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről (HL L 375., 2004.12.23., 12-18. o.)

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, (HL L 200., 2004.6.7., 1. o.)

A Tanács 2008/381/EK határozata (2008. május 14.) az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex) (HL L 243., 2009.9.15., 1-58. o.)

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

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról (HL L 132., 2011.5.19., 1-4. o.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343., 2011.12.23., 1-9. o.)

Az Európai Bizottság dokumentumai

COM (1999) 638 final, OJ C 116

COM (2000) 624 final OJ C 62

COM(2000) 757 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, Executive Summary

COM (2001) 386 final, Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities.

COM(2004) 401 végleges, A Bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek - A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások

COM (2004) 811 végleges; Zöld Könyv a Gazdasági Migráció Kezelésének Európai Unió Megközelítéséről

COM(2005) 389 végleges, A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról, Brüsszel, 2005. 09. 01.

COM(2005) 0669 végleges, A Bizottság Közleménye - Politikai terv a legális migrációról

COM(2005) 669, Commission staff working document - Annex to the Communication from the Commission - Policy Plan on legal Migration - Impact assessment

COM(2007) 581 final, Commission Communication, The European Interest: Succeeding in the Age of Globalisation

COM (2007) 637 végleges, Javaslat: A Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

COM(2007) 637 final, Commission staff working document - Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of highly qualified employment - Impact assessment

COM (2007) 638 végleges, Javaslat: a Tanács irányelve a harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a

harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól

COM(2007) 638 final, Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, Explanatory memorandum

COM(2007) 725 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Egységes piac a 21. századi Európa számára, Bizottság közleménye: Egységes piac a 21. századi Európa számára

COM(2007) 780 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 5 December 2007 - "Towards a Common Immigration Policy", (Brussels, 2007.12.15.)

COM(2008) 359 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök

COM(2008) 610 végleges, A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a családegyesítési jogról Szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról

COM(2009) 263 végleges, A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005 óta: a hágai program és cselekvési terv értékelése

COM(2009) 313 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott irányutatról

COM(2010) 171 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv

COM (2010) 378 végleges, Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről

COM (2010) 379 végleges, Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok ide nyellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

COM(2011) 735 végleges, Zöld Könyv az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról (2003/86/EK irányelv) (Brüsszel, 2011.11.15.)

COM(2011) 0585 végleges, A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv alkalmazásáról

COM(2011) 815 végleges, 2012. évi éves növekedési jelentés

SWD (2013) 078 végleges, Bizottság szolgálati munkadokumentuma, a hatásvizsgálat összefoglalása, amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás ellenében végzett és javadalmazás nélküli gyakorlat, önkéntes szolgálat, valamint au pair munkavégzés céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről, A 2004/114/EK és a 2005/71/EK irányelv átdolgozása és módosítása

COM (2013) 151 végleges, az Európai Bizottság javaslata a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás ellenében végzett és javadalmazás nélküli gyakorlat, önkéntes szolgálat, valamint au pair munkavégzés céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozóan (átdolgozás)

COM(2013) 422 végleges, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012)

COM(2013) 788 végleges, az Európai Bizottság jelentése az irányelvek tagállami átültetésére vonatkozó magyarázó dokumentumokról szóló két együttes politikai nyilatkozat végrehajtásáról

#### Az Európai Tanács dokumentumai

Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, 13440/08, Brüsszel, 2008. szeptember 24.

A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (HL C 115., 2010.5.4., 1-38. o.)

#### Az Európai Unió Tanácsának dokumentumai

16879/1/06 REV 1 CONCL 3, Brüsszel, 2007. február 12.

11657/08 LIMITE JAI 373, Freedom, Security, Privacy - European Home Affairs in an open world - Report of the Informal High-Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy ("The Future Group"), Brussels, 9 July 2008

13440/08 LIMITE ASIM 72

5795/09 Tanácsi dokumentum

10708/10 Tanácsi dokumentum, 2010. június 8.

12880/11 Tanácsi dokumentum, 2011. július 18.

#### Az Európai Parlament dokumentumai

Report on the Commission proposal for adoption of a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001) 386 – C5-0447/2001 – 2001/0154(CNS))

2006/2251(INI), Jelentés a legális migrációra vonatkozó politikai tervről, EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, 2007. szeptember 17.

A6-0432/2008 „Jelentés a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslatról

EP LIBE szakbizottság jelentése a harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2007)0638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(COD))

EP Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on Amendments 29 – 280 to Draft report on the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer

PR-PE514.798v01-00

AM-PE519.454v01-00

#### Egyéb uniós dokumentumok

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A belső piac szociális dimenziója (saját kezdeményezésű vélemény) HL C 44., 2011.2.11.

SOC/393, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye, Harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételei, Brüsszel, 2011. május 4.

OPINION of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing (recast) COM(2013) 151 final – 2013/0081 (COD)

#### **Nemzetközi jogi dokumentumok**

European Agreement on "au pair" Placement, Strasbourg, 1969.11.24.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, adopted by General Assembly resolution 45/158 of 1 December 1990 (Az ENSZ Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezménye)



Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, ETS No. 148, Strasbourg, 1992.X.2.

### **Internetes honlapok**

<http://www.pragueprocess.eu/english/targeted-initiative/pilot-project-2/> (2014. január 31.)

[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#) (2010. 01. 30.)

[http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm) (2012. május 31.)

<http://integrationforum-registration.net/files/Summary-of-stakeholder-responses-to-the-Green-paper-on-the-right-to-family-reunification-of-third-country-nationals.pdf> (2012. május 31.)

<http://integrationforum-registration.net/files/Background-paper-7th-Forum-family-reunification.pdf> (2012. május 31.)

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_august\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_august_2013.pdf) (2014. január 10.)

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting\\_0016\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting_0016_en.htm) (2013. 01. 05.)

[http://www.migrationsrecht.net/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=597](http://www.migrationsrecht.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=597) (2014. január 31.)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bIM-PRESS%2b20131104IPR23616%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN> (2013. november 6.)

<https://www.facebook.com/#!/photo.php?fbid=10153642150595107&set=a.188069385106.246713.178362315106&type=1&theater>. (2013. november 6.)

[http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013\\_EN.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf) (2014. január 31.)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Population\\_projections](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections) (2014. január 31.)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR\\_Mar2013\\_demogr\\_suppl\\_final.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf) (2014. január 31.)

<https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>. (2014. január 31.)

<http://euskilspanorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf> (2014. január 31.)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-52\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_hu.htm). (2014. január 31.)

[http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=20](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=20) (2010. május 20.)

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/068.htm> (2014. január 31.)

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110510-egyeterter-es-a-schengeni-hatarok-visszaallitasarol.html> (2014. január 31.)

[http://www.euimmigration.org/eu\\_green\\_card\\_lottery.html](http://www.euimmigration.org/eu_green_card_lottery.html) (2014. január 31.)

<http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card.html> (2014. január 31.)

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn\\_inform\\_on\\_labour\\_market\\_tests\\_5dec2013\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_on_labour_market_tests_5dec2013_final.pdf) (2014. január 31.)

<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2547&acro=faq&lang=hu> (2014. január 31.)

<http://www.etuc.org/a/7798> (2014. január 31.)

<http://www.euvonal.hu/index.php?op=egeszsegugy&id=180> (2012. március 20.)

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en) (2014. január 31.)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433715/EXPO-DROI\\_ET\(2013\)433715\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433715/EXPO-DROI_ET(2013)433715_EN.pdf) (2014. január 31.)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2011\\_home\\_007\\_eu\\_immigration\\_code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_home_007_eu_immigration_code_en.pdf) (letöltve: 2012. május 31.)

[http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Brochure/Brochure\\_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Brochure/Brochure_hu.pdf) (2014. január 10.)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14568\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14568_hu.htm) (2014. január 10.)

<http://ec.europa.eu/immigration/> (2014. január 10.)

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting\\_0027\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm) (2014. január 10.)

## FELHASZNÁLT JOGESETEK JEGYZÉKE

- C-66/85. sz. Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg ügy [EBHT 1986., 2121. o.]
- C-139/85. sz. Kempf-ügy [EBHT 1986., 1741. o.]
- C-344/87. sz. Bettray-ügy [EBHT 1989., 1621. o.]
- C-413/01. sz. Ninni-Orasche-ügy [EBHT 2003., I-13187. o.]
- C-340/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy [EBHT 2004., I-9845. o.]
- C-540/03. sz. Európai Parlament kontra Európai Unió Tanácsa ügy [EBHT 2006 I-05769 o.]
- C 10/05. sz. Mattern és Cikotic ügy [EBHT 2006., I-3145. o.]
- C-341/05. sz. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet ügy [EBHT 2007., I-11767. o.]
- C-438/05. sz. International Transport Workers' Federation és Finnish Seaman's Union kontra Viking Line ABP és OÜ Viking Line Eesti ügy [EBHT 2007., I-10779. o.]
- C-319/06. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügy [EBHT 2008., I-4323. o.]
- C-346/06. sz. Dirk Ruffert kontra Land Niedersachsen ügy [EBHT 2008., I-01989 o.]
- C-228/07. sz. Petersen-ügy [EBHT 2008., I-6989. o.]
- C-34/09. számú Zambrano kontra Office national de l'emploi ügy [EBHT 2011., I-1177. o.]
- C-508/10. sz. Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügy [EBHT 2012.]
- C-571/10. sz. Servet Kamberaj kontra Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) és társai ügy [EBHT 2012.]
- C-15/11. sz. Leopold Sommer kontra Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien ügy [EBHT 2002.]
- C-491/13. sz. Mohamed Ali Ben Alaya kontra Bundesrepublik Deutschland ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, HL C 344., 2013.11.23., 47-48. o.

## A SZERZŐ SAJÁT PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE

- Legal Issues of Harmonizing European Legal Migration

Megjelenés alatt

- A harmadik országbeli állampolgárok Unión belüli mobilitása

Megjelenés alatt, In: Magyar Rendészet

- Gyeney Laura és Töttös Ágnes: A 2011/98/EU összevont engedély irányelv és annak magyar jogba való átültetése

Megjelenés alatt

- A többes állampolgárság kérdése az Európai Unióban és Magyarországon

In: Ördög István (szerk.): Migrációs antológia, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Tudományos Tanácsa, Budapest 2013., 109-137. o.

- The issue of multiple citizenship in the European Union and Hungary

In: Ördög István (szerk.): Migration Anthology Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Tudományos Tanácsa, Budapest 2013., 109-137. o.

- The intra-EU mobility right of third-country nationals in the European Union

In: Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Essays of Faculty of Law University of Pécs Yearbook 2013, Pécs, 2013.

- Berta Krisztina, Molnár Tamás és Töttös Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig

In: Migráció és Társadalom, MRTT online folyóirat, 2012/2. szám, <http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91-az>

- Harmadik országbeli állampolgárok Európai Unión belüli mobilitása

EMH tanulmány, Budapest 2012., [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/12b.\\_hungary\\_national\\_report\\_intra-eu\\_mobility\\_hu\\_feb2013\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/intra-eu-mobility/12b._hungary_national_report_intra-eu_mobility_hu_feb2013_final_en.pdf)

- A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának uniós szabályozása

In: Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia 2012. konferenciakiadványa, Pécs, 2012. ISBN 978-963-642-484-8

- Az Európai Unió migrációs politikájáról

In: PhD Tanulmányok (PhD Essays) 11. Pécs 2012, HU ISSN 1785-5535, 607-632. o.

- Lehet-e morális a migrációs politika? - Az irányított migráció elve az Unió migrációs politikájában

In: Magyar Rendészet (Hungarian Law Enforcement) XII., 2012/1.HU-ISSN 1586-2895, 116-122. o.

- Az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatának hatása az idegenrendészeti jogalkalmazásra

In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII., Pécs, 2011., HU ISSN 1589-1674, pp. 307-322. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/XII/tottos.pdf>

- Állampolgársági feltételek - tényleg szuverén a tagállam? (Conditions of naturalization – is the Member State really sovereign?)

In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI., Pécs, 2010., HU ISSN 1589-1674, pp. 213.-220. o., <http://pecshor.hu/periodika/XI/tottos.pdf>

- The Hungarian nation inside and outside the EU

In: Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 147, Essays of Faculty of Law University of Pécs Yearbook 2010, HU ISSN 0324 5934, Pécs, 2010., pp. 269-285.

- European Migration Policy - What Principles Should a Common Immigration Policy Be Based On?

In: Humanitas Journal of European Studies III/2009, Katowice, 2009., ISSN: 1898-231X, pp. 149-158. o.

- Does a Hungarian Migration Policy Exist?

Glossa Iuridica Jogi szakmai folyóirat ISSN 2061-0556 internetes kiadványa - I. évfolyam 1. szám [http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901\\_idg\\_tottos\\_agnes.pdf](http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901_idg_tottos_agnes.pdf)

- A kulturált idegenrendészet - az idegenrendészeti ügyintézés fejlődése

In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009., HU ISSN 1589-1674, 331-338. o.

- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező harmadik országbeliek helyzete az új idegenrendészeti jogszabályok tükrében

In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX., Pécs, 2008., HU ISSN 1589-1674, 307-314. o.

- Menekültügy Európában

In: Magyarország és az Európai Unió. Díjnyertes pályázatok 2003-2004. Szerk.: Szabó Gergely - Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004., ISBN 963 86683 26., 170-203. o.