

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

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

A doktori értekezés tézisei

Dr. Tóttós Ágnes

Pécsi Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Budapest, 2014

Témavezető:

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet

egyetemi docens

I. A KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA

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.

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 restriktív 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.

Több mint tíz évvel az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően is a politikaterület „mostohagyereke” maradt a legális migrációs politika. 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.

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 korántsem olyan kép alakult ki számomra a legális migráció uniós szintű szabályozásáról,

mint egy koherens és a kitűzött célokat messzemenően megvalósítani képes szabályrendszerrel.

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.

II. A KUTATÁS MÓDSZEREI, AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK ÉS ELEMZÉSEK

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. Kérdés tehát, hogy megtervezhető-e a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja vonatkozásában is egy olyan közös bevándorlási rendszer, amely nagyon különböző célokat és struktúrákat tud irányítani a tagállamokban.

Az értekezés I. fejezete a tanulmányozásra szánt témát bevezetve törekszik annak pontos behatárolására, tisztázva a választott kérdéskörrel érintező, 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.

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.

A fentieknek megfelelően 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.

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

Az Európai Unió Bíróságának esetjogának vizsgálata sem kifejezett célja az értekezésnek, hiszen az 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.

III. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. A vizsgálat eredményeként megállapított trendek és azok értékelése a harmadik országbeli állampolgárok legális migráció uniós szabályozására vonatkozóan

A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának uniós szabályozását azok kialakulási folyamatában történő ismertetését követően az egyes jogalkotási eredmények, illetve jelenleg is zajló folyamatok alapján 12 olyan trendet azonosítottam be, amelyek kifejtésével, az adott szabályozási koncepció vagy elem kialakulásával és alkalmazásával kapcsolatban kritikai élel mutatom be az egyes politikai elemek, szabályozási trendek értelmezési lehetőségeit és hatását a legális migrációs politika formálására: 1. irányított migráció, 2. szektorális migráció, 3. az ideiglenes migráció, 4. a körkörös migráció, 5. az Unión belüli mobilitás joga, 6. a feltételek zárt listája és a párhuzamos nemzeti szabályozás, 7. a munkavállalói minőség kérdése , 8. befogadási volumenek, 9. a közösségi (uniós) preferencia és a munkaerőpiaci vizsgálat, 10. foglalkoztatási feltételek, 11. a migránsok jogainak biztosítása, 12. a harmadik országbeliek migrációjának korlátozása.

A felvonultatott trendek értékelése eredményeként megállapítható, hogy az Unió azon törekvése, hogy egy-egy migrációs cél céljából 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 meghaladni. Attól a pillanattól fogva ugyanis, hogy a tagállamok rádöbrentek, hogy az irányelvekben rögzített szabályok egyrészt befogadási jogot keletkeztetnek, másrészt már megszokott jogszabályaik és gyakorlatuk alkalmazásától fosztja meg őket, a tagállamok megpróbálnak minél több nemzeti rendelkezést az uniós irányelvbe passzírozni, hogy a harmonizáció minél kevesebb módosítást igényeljen nemzeti szabályozásukban.

Ami e jogalkotási folyamat eredményeképpen kapunk, nem feltétlenül felel meg az uniós jogalkotás eredeti célkitűzéseivel, azaz az adott szabályozással megcélzott migráns csoport számára a legideálisabb és legkedvezőbb rendelkezések kialakításának céljával. 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 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 magasan képzettek vagy vállalaton belül áthelyezettek, addig az uniós munkaerőpiac nem feltétlenül csupán e migráns csoportokra támaszt igényt, hanem például szakképzettekre, illetve alacsonyan képzettekre is.
3. Agyelszívás elleni küzdelem vs. tartsuk az Unióban képzetteket az itt képzetteket: 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 ugyanakkor 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 elősegítik a már megérkezett migránsok beilleszkedését. A biztosítandó jogoknak s 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.

Mindezek alapján nem csoda, ha a tagállamok számos tekintetben igyekeznek foggal-körömmel 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 érdekképviselő is meghatározza az uniós szintű politikaformálást és jogalkotást. Ezt hangsúlyozza az EPC kutatása is, amikor kifejezetten a közös munkaügyi migrációs politika kialakítása előtt álló akadályként azonosítja be azt a tényt, hogy a belügyi terület viszi elsőségi felelősként a bevándorlási ügyeket. Pascouau evidenciaként kezeli, 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 eredményként a nemzeti munkanélküliségi rátát próbálják visszaszorítani, 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.

3. Az értekezésben megfogalmazott konkrét javaslatok a legális migráció uniós szabályozása vonatkozásában

Az értekezésemben a jelenleg kialakítás alatt lévő újabb ötéves uniós programra tekintettel konkrét javaslatokat is megfogalmazok a legális migrációs 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, ez nem lehetséges akkor, ha a harmadik országbeli állampolgárok szélesebb körét szeretnénk lefedni az adott szabályozással, hiszen a tagállamoknak számtalan tekintetben eltérő szabályozásaik 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 újíási 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 aktuális 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 biztosítottasága, az úti okmány érvényessége, vagy hogy ne jelentsen veszélyt a közrendre, közbiztonságra, közegészségre.

E központi feltételek mellett a tagállamok tulajdonképpen korlátlanul saját érdekeik mentén határozhatnak 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 bizalmat.

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 útjába történő elmozdulásra buzdított.¹ Létezik azonban olyan szabályozási megoldás, amely ihletet adhat az új irányvonal megvalósításához. Az Európa Tanács által kidolgozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartája² II. Részében foglalt rendelkezések hét alapelvet rögzítenek, amelyek minden olyan nyelvre vonatkoznak, amelyeket az állam 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.³

A Karta tehát a kétnyelvűség különböző fokozataira figyelemmel *à la carte* kötelezettségvállalási rendszerrel egészíti ki a kötelező vállalásokat.⁴ 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 egy olyan felsorolása, amelyek közül meghatározott mértékben, illetve a szélsőségesen restriktív megoldások kivédése ellen, meghatározott kombinációkban kerülhetnének alkalmazásra a nemzeti szabályozásokban.

¹ A Metropolis 2013 konferencia nyitóbeszédében, Tampere, 2013. szeptember 9.

² Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, ETS No. 148, Strasbourg, 1992.X.2.

³ 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

⁴ Kovács Péter: A kisebbségvédelmi egyezmények kontrollmechanizmusának hatékonyságáról, Gondolatok a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája értelmében vállalt kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzéséről, In: Andrásy György, Vódl Márk (Szerk.): Az emberi jogok és a nyelvek, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis, Pécs Publicata, Pécs, 2010, p. 3

2. *Eljárásjogi szempontból is több javaslat megfogalmazható a jövőbeni reformok tekintetében, még akkor is, ha jelenleg számos tagállam ellenez ilyen jellegű javaslatokat.*

Eddig eljárásjogi szempontból csupán egyes szabályozási elemeket – például határidőre, hiánypótlásra történő felhívási lehetőségre, az adminisztrációs teher csökkentésére vonatkozóan – szabályoztak az uniós irányelvek, hiszen egyrészt az irányelv eszközének alkalmazása is a rugalmasság fenntartását kívánja szolgálni, másrészt egyes eljárásjogi rendelkezések, 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 cél 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 után munkába állás ennek egyértelmű igényét hozza.

3. *A harmadik országbeli állampolgárok számára biztosítandó jogok tekintetében a központi jogok elméletének követése a leghrealisztikusabb*

Martin Ruhs⁵ 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 helyzethöz. 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.

⁵ Ruhs, Martin: *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration*, Princeton University Press, USA, 2013

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 realiztikusabb megközelítést tükrözne, és kevesebb teret hagynánk a szélsőséges ötleteket felvonultató alkufolyamatoknak.

Pragmatikus megközelítést alkalmazva, amely kombinálja a realiztikus és idealisztikus megfontolásokat is, Ruhshoz hasonlóan én is úgy vélem, hogy vannak olyan helyzetek, amikor a migráns munkavállalók jogainak szelektív restriktívja 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 számára egyre fokozottabban igényelt migránsok minél gyorsabban és biztosabban tartózkodási jogot szerezzenek.

4. Az előterjesztendő jogalkotási kezdeményezéseket minél valóságosabb és kiterjedtebb hatásvizsgálat kell, hogy megelőzze

Bár 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, a javaslatok azonban a legutóbbi jogalkotási folyamatok során számos tekintetben elnagyoltak, illetve megalapozatlannak bizonyultak.

Mindezekre tekintettel elengedhetetlen, hogy a jövőben a tagállami szabályozásokat é érdekeket, valamint a javasolt rendelkezések jogi és gazdasági hatásait alaposabb, körültekintőbben feltüntető hatásvizsgálatra kerüljön sor minden 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 szigorú szabályozás az illegalitás irányába terelje a migrációt és a foglalkoztatást.

A nyílt koordinációs mechanizmus az Európai Monetáris Unióban gyökerezik, és a 2000 márciusi lisszaboni Európai tanács formalizálta abból a célból, hogy a legjobb gyakorlatokat elterjessz 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.⁶

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),⁷ amelynek célja, hogy a migrációval 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.⁸

Az EMH ezenkívül a nyilvánosság számára is tájékoztatást nyújt e területekre vonatkozóan. Ezt a célt szolgálja a 2012-ben létrehozott ún. EU Immigration Portal⁹ is, amely összefoglalóan igyekszik bemutatni a legtipikusabb beutazási és tartózkodási célok vonatkozásában az egyes tagállami rendelkezéseket.

A jogszabályok gyakorlati érvényesülését szolgálja a jogi kötőerővel nem bíró, ugyanakkor az egységes értelmezést és ezáltal a jogszerű végrehajtást is elősegítő útmutatók, kézikönyvek,

⁶ 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, p. 295-296

⁷ A Tanács 2008/381/EK határozata (2008. május 14.) az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról hívta életre a hálózatot

⁸http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114568_hu.htm

⁹ <http://ec.europa.eu/immigration/>

amelyekre míg a szabad mozgás jogát szabályozó területről találunk példát,¹⁰ a legális migrációt érintően még csupán egy, a legelső, legális migrációt érintő irányelv, azaz a Családegyesítési Irányelv tekintetében áll kidolgozás alatt, a többi érintett irányelv tekintetében még ilyen kezdeményezés 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.

4. Összegzés

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 szemléletűnek megfelelően, arra törekcsenek, hogy a gyakorlati működőképességet és eredményességet helyezték a középpontba.

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

¹⁰ 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 /* COM/2009/0313 végleges */

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.

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 kialakult 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 országbeliek legális migrációs politikája 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 a IV. 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 kezdeményezett¹¹ 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 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 készítet minket, fontos, hogy szilárdan kitartsunk mellette még akkor is, ha e lépések meggyökeresedett szokásokba, évszázados ellentétekbe és régi beidegződésű gyakorlatba ütköztek.”¹²

¹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm

¹² Schuman, Robert: Európáért, Pro Pannónia Kiadói Alapítvány, Pécs, 2004

IV. A SZERZŐNEK AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉVEL KAPCSOLATOS PUBLIKÁCIÓS 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

- 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

- Harmadik országbeli állampolgárok Európai Unión belüli mobilitása

EMH tanulmány, 2012

- 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. <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.

<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.

- 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

- 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. /editor: Szabó Gergely - Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004., ISBN 963 86683 26., 170-203. o.