

# A harmadik országbeli állampolgárok Európai Unión belüli mobilitása

**TÖTTŐS Ágnes**

*A tanulmány az uniós jogban a harmadik országbeli állampolgárok unión belüli mobilitási jogának megjelenését, akadályait és továbbfejlesztési lehetőségeit vizsgálja. Megállapítja, hogy bár egyes irányelvek tartalmaznak bizonyos könnyítéseket a második tagállamban történő tartózkodási jog megszerzésére vonatkozóan, ezek azonban nem olyan ambiciózus rendelkezések, amelyek kiforrott és hatékony mobilitási szabályrendszert eredményeznének. A harmadik országbeli munkavállalókat továbbá munkaerő-piaci korlátozások – munkaerő-piaci vizsgálatok és kvóták alkalmazása – is sújtják.*

## A mobilitási jog megjelenése

„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 – például 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 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>1</sup>

Az 1958. január 1-jén hatályba lépett Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés 48. cikke lefektette, hogy a közös piac részét képező négy alapszabadság egyikének, a munkaerő szabad mozgásának biztosítása érdekében egyrészt valamely tagállam polgára, ha egy másik tagállamban munkát keres, akkor vízum nélkül joga van oda beutazni és konkrét állásajánlat esetén megkezdeni a munkavállalással kapcsolatos ügyek intézését, másrészt a munkavállalás idejére is tartózkodási jog illeti meg. „Az eltérő tagállami szabályozás elkerülése érdekében irányelvek és rendeletek születtek, amelyek a munkavállalók családtagjaira (és a szolgáltatások igénybevevőire) is kiterjedtek, kiterjesztve egyre inkább ezt a szabadságot, amely eredetileg csak a munkavállalókra és a szolgáltatást nyújtókra vonatkozott.”<sup>2</sup>

Az uniós polgárokra vonatkozó uniós szabályozás a közös piacból kiindulva tehát kezdetben a munkakeresők és munkavállalók szabad mozgását biztosította csupán, majd felismerve, hogy más célú tartózkodók számára is elengedhetetlen e mobilitá-

1 Lékó (2009) 112.

2 Wetzel (2011) 58-59.

si jog biztosítása, mint például a szakképzésben részt vevők, illetve a munkavállalók családtagjai, így egyre tágabb személyi kör tekintetében talált, ha nem is közvetlen, de közvetett kötődést a közös piachoz, és terjesztette ki ennek eredményeképpen a szabad mozgás és tartózkodás jogát e további uniós migránsokra. Folytatódott ez a folyamat egészen addig, amíg tulajdonképpen – meghatározott feltételek teljesítése mellett, mint például megélhetés biztosítottasága, egészségbiztosítás – céltól függetlenül jogosult az uniós polgár és állampolgárságától függetlenül családtagja is a szabad mozgás és tartózkodás jogának élvezésére. 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>3</sup> összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot, és teremtette meg egyetlen irányelvben a különböző célból valamely más tagállamban tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályrendszert, beleértve a huzamos tartózkodási jog és feltételeinek deklarálását is.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés az uniós polgársághoz fűződő jogokkal együtt rögzíti, hogy „a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”<sup>4</sup> Ennek megfelelően a munkaerő-piaci hozzáférés során is tilos mind a közvetlen, tehát a kifejezetten állampolgársági megkülönböztetésen alapuló diszkrimináció, mind a közvetett diszkrimináció, azaz egyéb feltételek támasztásával más tagállami polgárok háttérbe szorítása. Ez alól kivételt jelentenek egyrészt az újonnan csatlakozó tagállamokkal szemben alkalmazott átmeneti rendelkezések, melyek alapján a korábbi tagállamok összesen hétvényi időszakra korlátozhatják az újonnan csatlakozó tagállamok polgárainak munkaerőpiacra jutását. Másodsorban kivételt jelent az olyan, kizárólag saját állampolgárok számára fenntartott munkakörök betöltése, amelyek sajátos bizalmi kapcsolatot feltételeznek az állam és állampolgára között.

## 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>5</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 Hágai 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 hozzá-

3 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.), HL L 158. 77–123.

4 EUMSZ. Második Rész: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság, 18. cikk.

5 Bizottság közleménye: Egységes piac a 21. századi Európa számára. 2007.

járulnak 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>6</sup>

Vajon most hol állunk e mobilitási jog biztosításával? Vizsgálatunkhoz követnünk kell az uniós migrációs jog által megkülönböztetett rövid és hosszú távú migráció elválasztását. A rövid távú, azaz három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetében a Schengen-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<sup>7</sup> rendelet formájában, azaz közvetlenül érvényes és közvetlenül hatályos szabályok révén biztosítja az egységes feltételrendszert.

Bár az egyes schengeni államok által kiállított nemzeti hosszú távú vízumok és tartózkodási engedélyek is feljogosítják a tulajdonosukat a schengeni térségen belüli rövid távú, azaz hat hónapon belüli három hónapos szabad mozgásra, ám kérdés, hogy ennél hosszabb távú tartózkodás esetére is találunk-e mobilitást elősegítő rendelkezéseket az uniós szabályozásban. Abból kell kiindulnunk, hogy a hosszú távú tartózkodás vonatkozásában a befogadási szabályok szektorspecifikusan kerülnek meghatározásra az egyes kiválasztott célcsoportokra vonatkozóan. Elizabeth Collett szerint<sup>8</sup> a szabadság, biztonság és jog térségen belüli jelenlegi megközelítését figyelembe véve nehéz kitalálni, merre is tart az aktuális 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 minimumfeltételeket jelent. 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 esetében, a hosszú távú tartózkodási szabályokat illetően tehát merőben más körülményeket találunk a mobilitási jog gyakorlására vonatkozóan.

6 Ibid.

7 Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.), HL L 243. 1–58.

8 Collett (2009a)

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 való tekintettel. Ráadásul az egyes, uniós szinten harmonizált szabályrendszerek közül sem mindegyik irányelv tartalmaz mobilitással kapcsolatos rendelkezéseket. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy mely célcsoportra vonatkozóan kialakított irányelv milyen módon kívánja, illetve tudja előmozdítani a harmadik országbeli állampolgárok Unión belüli mobilitását.

## **Az egyes uniós irányelvek mobilitási rendelkezései**

A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Ugyanakkor e második engedély megszerzésekor is számos tartózkodási feltételt szükséges igazolnia a kérelmezőnek, másrészt a második tagállam akár további integrációs feltételt támaszthat, vagy munkaerő-piaci vizsgálatot folytathat le. Ezen EU 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>11</sup>

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<sup>12</sup> lehetővé teszi a harmadik országból származó diákok számára az Unió területén tanulást, részvételt csereprogramban, illetve szakmai gyakorlaton. Bár ez az irányelv is igyekszik szíven 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.

9 A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.), HL L 16. 44–53.

10 Magyarország első tagállamként EK letelepedési engedélyt, második tagállamként ideiglenes letelepedési engedélyt bocsát ki a 2003/109/EK tanácsi irányelv rendelkezései alapján.

11 Hazánkban is jóval többen igényelnek a nemzeti szabályaink 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 – családégyesítők, magyar nemzetiségűek – kedvezményes rendelkezéseket biztosít.

12 A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.), HL L 375. 12–18.

A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról<sup>13</sup> lehetővé teszi, hogy harmadik ország kutatói könnyített eljárással kapcsolódhassanak be európai kutatási programokba, az irányelv 13. cikke megpróbál továbbá egy kutatói mobilitási rezsimit is felvázolni. Eszerint 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 mobilitási időszak időtartamában tesz egy további engedményt, ugyanakkor lényegi előrehaladást nem mutat.

A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről<sup>14</sup> egy külön fejezetet (V. fejezet) szán arra, hogy a második tagállamban történő tartózkodási feltételeket rögzítse. A feltételek ugyanakkor úgy kezdődnek, hogy azt követően, hogy EU Kék Kártya birtokosaként tizenhét hónapig jogszerűen tartózkodott az első tagállamban, az érintett személy és családtagjai magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából az elsőtől eltérő tagállamba költözhetnek. Azon túl pedig, hogy először tizenhét hónapig korlátozza tulajdonképpen az EU Kék Kártyával rendelkező személy mobilitását az irányelv, az ezt követő mobilitási jog gyakorlását is lényegében az összes feltétel újbóli igazolásához köti, hiszen a második tagállam is ellenőrizhet minden egyes tartózkodási feltételt, nem biztosít tehát igazán előnyös rendelkezéseket.<sup>15</sup> Mobilitást előmozdító rendelkezésnek csupán azt tekinthetjük, hogy a harmadik országbeli állampolgár akár az első, akár a második tagállam területéről benyújthatja a második EU Kék Kártya iránti kérelmét, a különböző tagállamokban eltöltött időszakok pedig az EU huzamos tartózkodói jogállás igénylésekor összeadódnak. Számos tényező azonban visszatartja a magasan képzett harmadik országbeli munkavállalókat az EU Kék Kártya igénylésétől: egyes országokban az irányelv által meghatározott bérküszöb, 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>16</sup>

A jelenleg folyamatban lévő irányelvtervezetek közül a vállalaton belül áthelyezettekre vonatkozó irányelvtervezet<sup>17</sup> 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.

13 A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.), HL L 289. 15–22.

14 A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.), HL L 155. 17–29.

15 Collett (2009b) 1.

16 Ibid.

17 COM(2010) 378 végleges 2010/0209 (COD).

Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről.

## Következtetések

Gyenyey Laura rámutat arra, hogy 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 alapító szerződés ruházza a tagállami polgárokra, ugyanakkor a harmadik országbeliekre vonatkozóan kizárólag másodlagos jogi aktusok biztosítanak – korlátozott jelleggel – mobilitási jogot.<sup>18</sup> A tévhitekkel ellentétben ugyanis az Amerikai Egyesült Államok által kiadott ún. zöldkártya, vagy ahhoz hasonló jogokat biztosító okmány az Európai Unióban a három hónapos időszakot meghaladó tartózkodásra vonatkozóan jelenleg nem létezik, hiszen az egyes tagállamok valamely tartózkodási engedély kiadására vonatkozó pozitív döntését más tagállam nem ismeri el magára vonatkozóan is irányadónak, más szóval a tartózkodási engedélyek kiadásának tárgyában az Európai Unióban nem alkalmazott a kölcsönös elismerés elve.

Ennek eredményeképp, amennyiben valamely harmadik országbeli állampolgár valamely tagállamban tartózkodási jogosultságot nyerve szeretne meghatározott célból huzamosabb ideig valamely további tagállam területén is tartózkodni, ott ismét csak újabb kérelmet kell benyújtania, és az első engedély lététől függetlenül a második tagállamban is újabb engedélyezési eljárás „átvergődnie”. Bár egyes irányelvek, mint például a kutatókra vagy diákokra vonatkozó irányelv, a huzamos tartózkodási irányelv, illetve az EU Kék Kártya Irányelv tartalmaz meghatározott könnyítéseket a második tagállamban történő tartózkodási jog megszerzésére vonatkozóan, ezek azonban messze nem olyan ambiciózus rendelkezések, amelyek kiforrott, jelentős könnyítéseket tartalmazó mobilitási szabályrendszert eredményeznének. A munkavállaló harmadik országbelieket az idegenrendészeti eljárásokon túl munkaerő-piaci korlátozások is sújtják, hiszen a munkaerő-piaci vizsgálatok alkalmazása, vagy a kvóták<sup>19</sup> bevezetése mind olyan rendelkezés, amely egységes európai munkaerőpiac hiányában a tagállamok diszkrecionális jogkörébe tartozik.

Bármennyire is fontos lenne tehát számos szempontból rugalmasabb szabályok révén lehetővé tenni az uniós polgárok szabad mozgásának jogát megközelítő módon a harmadik országbeli állampolgárok számára is a hosszú távú mobilitás lehetőségét az Unió belül, sem uniós, sem nemzeti szinten nem látunk olyan előremutató kezdeményezéseket, amelyek a jelenleg meglévő, a schengeni szabályrendszer által biztosított három hónapos mobilitási rendelkezéseken túlmutatnának, és a hosszú távú tartózkodás esetében is közelítenének a kölcsönös elismerés megvalósításához.

18 Gyenyey (2011) 446.

19 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 79. cikk (5) bekezdése kimondja, 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.



## IRODALOMJEGYZÉK

- Collett, Elizabeth (2009a): Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy. In: *EPC Working Paper*, December 2009. No. 32.
- Collett, Elizabeth (2009b): Blue Cards and the 'global battle for talent'. In: *EPC Commentary*, 28. 05. 2009.
- Gyenyey Laura (2011): *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Doktori értekezés. (PPKE JÁK) Budapest.
- Lékó Zoltán (szerk.) (2009): *A migrációs jog kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó.
- Wetzel Tamás (2011): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest, Publikon Kiadó.
- A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16., 2004. 1. 23.
- 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.
- A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgárok az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. HL L 289., 2005. 11. 3.
- A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 155., 2009. 6. 18.
- 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.
- Bizottság közleménye: Egységes piac a 21. századi Európa számára. 2007.
- Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex). HL L 243., 2009. 9. 15.
- COM(2010) 378 végleges 2010/0209 (COD).
- EUMSz. Második Rész: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság. 18. cikk (az EK Sz. korábbi, 12. cikke).

## SUMMARY

### **The intra-EU mobility of third-country nationals in the European Union**

TÖTTŐS Ágnes

*The study investigates the appearance, the barriers and the possibilities of further development of the intra-EU mobility right of third-country nationals. It concludes that although some Directives contain certain facilitations for acquiring residence right in a second Member State, but they are far less ambitious provisions than those that could lead to a mature mobility regime containing significant facilitations. Furthermore third-country national workers also have to face restrictions when accessing national labour markets, as the use of labour market tests or the introduction of quotas.*

