

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény tárgy: „Zöld könyv a gazdasági migráció kezelésének uniós megközelítéséről”**

(COM(2004) 811 final)

(2005/C 286/05)

Az Európai Bizottság 2005. január 11-én elfogadta a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére készített közleményét: „Zöld könyv: A gazdasági migráció kezelése”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2005. május 24-én elfogadta (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. június 8–9-én tartott 418. plenáris ülésén (a 2005. június 9-i ülésnapon) 137 szavazattal, 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt.

## 1. Bevezetés

1.1 Öt év telt el azóta, hogy a tamperei Európai Tanács hozzákezdett az Amszterdami Szerződés által rábízott feladat, a közös bevándorlási és menekültügyi politika kidolgozásának megoldásához. A célt még nem sikerült elérni, bár nagy utat tettek már meg ennek érdekében. Az Európai Bizottság számos javaslatot terjesztett elő politikai és jogalkotási intézkedésekre, amelyek azonban nem találtak elegendő támogatásra a Tanácsnál. Ennek során az EGSZB az Európai Bizottsággal együttműködve számos véleményt dolgozott ki, hogy ezzel segítse a bevándorlás terén egy valóban közös EU-politika kialakítását és a jogszabályok egységesítését az Európai Unióban.

1.2 A referenciakeret egy új program, melyről 2004 novemberében Hágában döntöttek egy új, a bevándorlási és menekültügyi politika kialakítását célzó kompromisszum érdekében az elkövetkező évekre. A program az alkotmányszerződés szellemében készült, amely megerősíti a közös bevándorlási politika kialakításának feladatát<sup>(1)</sup>.

1.3 Az Európai Bizottság zöld könyve a bevándorlási politika legfőbb kérdéseit tárgyalja, mégpedig a gazdasági migránsok bebocsátásának feltételeit és a migrációs áramlások irányításának és kezelésének módját. A bevándorlási politika legfontosabb részét a bebocsátásra vonatkozó jogszabályok képezik, jelenleg pedig csak nemzeti jogszabályok léteznek, amelyek ráadásul igen különbözőek és többnyire korlátozó jellegűek.

1.4 Az Európai Bizottság több mint három éve tett javaslatot a harmadik országok polgárainak beutazásához és önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való tartózkodásához szükséges feltételekről szóló irányelvre<sup>(2)</sup>. A dokumentumról az EGSZB és a Parlament is kedvező véleményt alkotott<sup>(3)</sup>. A Tanács azonban első olvasatban elutasította a

javaslatot. Eközben néhány tagállam új jogszabályokat fogadott el a gazdasági migrációval kapcsolatban. A bevándorlás problematikája azóta is „kényes” téma a politikai napirenden.

1.5 2003 júniusában a thesszaloni Európai Tanács hangsúlyozta, hogy „szükséges megvizsgálni harmadik országok állampolgárainak az Unió országaiba történő bevándorlása törvényes módjait, és figyelembe kell venni a tagállamok befogadó-kapacitását is”<sup>(4)</sup>. „Bevándorlás, integráció és foglalkoztatás” című véleményében<sup>(5)</sup> az EGSZB is hangsúlyozta a gazdasági migrációt szabályozó aktív közösségi politikának és a jogszabályok harmonizációjának szükségességét. Az EU népességének változása<sup>(6)</sup> és a lisszaboni stratégia alapján szükségesnek tűnik a gazdasági migránsok befogadására vonatkozó aktív intézkedések meghozatala, mind a magasan, mind az alacsonyabban képzett munkaerő esetében. Bár minden ország saját követelményekkel és jellegzetességekkel rendelkezik, mégis minden tagállam közös jellemzője, hogy csatornákat nyit meg a gazdasági migráció számára.

1.6 Másrészt nem szabad elfelejtenünk, hogy még az új tagállamok állampolgárai számára is átmenetileg korlátozott lakóhelyüknek és keresőtevékenységük végzési helyének szabad megválasztása, és ez szabálytalan és kellemetlen állapotnak minősül. Az EGSZB azt szeretné, ha ez a korlátozás mihamarabb megszűnne. Az átmeneti időszak alatt az új tagállamok polgárai kedvező elbánásban kell, hogy részesüljenek.

1.7 Az EGSZB aggodalommal szemléli a bevándorlási politikával kapcsolatos politikai nehézségeket, valamint a közvélemény és a média egyes rétegei részéről tapasztalható ellenséges reakciókat. A politikai vezetőknek és a véleményformáló személyiségeknek számúzniuk kell a rasszista és az idegengyűlölő nyelvezetet a vitákból, és megfelelő mértékű felelősséggel és politikai nevelő szándékkal kell eljárniuk.

<sup>(1)</sup> III-267. cikk

<sup>(2)</sup> COM(2001) 386 final.

<sup>(3)</sup> Ld. az EGSZB véleményét: HL C 80., 2002.4.3. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) és az EP véleményét: HL C 43, 2004.2.19. (előadó: Ana TERRÓN i CUSÍ).

<sup>(4)</sup> Ld. az Európai Tanács következtetéseinek 30. pontját.

<sup>(5)</sup> Ld. az EGSZB véleményét: HL C 80., 2004.3.30. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

<sup>(6)</sup> Lásd az Európai Bizottság 2005. március 16-i közleményét a népességváltozásról COM(2005)94.

1.8 Minden erőfeszítésre szükség van ahhoz, hogy a zöld könyvről szóló vitában le tudjuk küzdeni azt a számos előítéletet és félelmet, amelyet a gazdasági migráció jelenleg előidéz. Az EGSZB szándéka, hogy a tárgyilagosság és ésszerűség nézőpontjából tegeye hozzá a maga részét ehhez a vitához.

## 2 Észrevételek a zöld könyvben felvetett kérdésekhez

### 2.1 Milyen mértékben kell törekedni az egységesítésre?

- Mennyire részletesen kell kidolgozni az európai migrációs politikát a munkavállalás terén, és milyen mértékben vállaljon szerepet az Unió ezen a területen?
- Az európai migrációs szabályozás célja egy globális jogi keret legyen, amely gyakorlatilag az EU-ba beutazó minden harmadik országbeli állampolgárra vonatkozna, vagy pedig a bevándorlók egyes csoportjaira vonatkozzon?
- Szektorspecifikus eljárás esetén a bevándorlók mely csoportjait kell elsősorban figyelembe venni, és miért?
- Meg kellene-e esetleg vizsgálni más koncepciókat is, mint például a sürgősségi eljárást? Vannak más javaslatunk?

2.1.1 Az EGSZB kijelenti, hogy **szükséges** a gazdasági migránsok befogadásának közösségi jogszabályokkal történő szabályozása. Ezért kell törekedni – ahogy az alkotmány szerződés tervezetében is szerepel – az egységesítés magas szintjére. Az EGSZB már korábbi véleményeiben<sup>(7)</sup> is követelte a közös bevándorlási politika és az egységes jogi szabályozás mielőbbi kialakítását. Az Európai Uniónak és a tagállamoknak olyan rugalmasan kialakított jogszabályokra van szükségük, amelyek mind a magasan képzett munkaerő, mind az alacsonyabb képzettséget igénylő tevékenységeket végző munkavállalók számára lehetővé teszi – törvényes és átlátható módon – a gazdasági migrációt.

2.1.2 Az alkotmány szerződés a következőképpen határozza meg a bevándorlásról szóló közösségi jogszabályok határait: „E cikk [III-267] 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.”<sup>(8)</sup> Az EGSZB nézete szerint ez a korlátozás nem ellentétes azzal a céllal, hogy a gazdasági migránsoknak az EU-ba történő befogadását a lehető legnagyobb mértékben egységesítsék, amennyiben az egységesítés fokozatosan következik be, és a tagállamoknak átmeneti időszakot biztosítanak saját szabályozásuknak az egységesített szabályozáshoz történő hozzáigazítására.

<sup>(7)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témákban: „Közlemény a közösségi migrációs politikáról”, HL C 260., 2001.9.17. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) és „Közlemény az illegális bevándorlással kapcsolatos közös politikáról”, HL C 149., 2002.6.21. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

<sup>(8)</sup> III-267. cikk (5) bekezdés

2.1.3 Az Európai Bizottság javaslatával egyetértésben az EGSZB nézete szerint előnyösebb egy (horizontális jellegű) átfogó jogi keret létrehozása, mint szektorspecifikus jogszabályok alkotása. Az akkoriban az Európai Bizottság által előterjesztett és az EGSZB által támogatott jogalkotási javaslat olyan harmadik országbeli állampolgárok beutazási és tartózkodási feltételeiről szólt, akik több mint három hónapig egy tagállam területén önálló vagy nem önálló keresőtevékenységet vagy egyéb gazdasági tevékenységet végeznek. Kiegészítésként speciális jogszabályokat lehetne kidolgozni olyan különleges esetekre, mint pl. idénymunkások, cégen belül áthelyezett munkavállalók, szolgáltatók stb.

2.1.4 Ha az Európai Tanács a szektorspecifikus eljárás mellett dönt (magasan képzett migránsok befogadása), az megkülönböztető jellegű lenne. Az ilyen döntés ugyan egyszerűbb lenne a Tanács számára, de eltérne az alkotmány szerződés rendelkezéseitől.

2.1.5 Azt se felejtjük el, hogy míg a legtöbb tagállami jogszabály nem teszi lehetővé sem a magasan, sem az alacsonyan képzett munkavállalók gazdasági migrációját, mégis növekszik az illegális bevándorlás, az árnyékgazdaság és az illegális munkaviszonyok száma<sup>(9)</sup>. Amint azt az EGSZB egy korábbi véleményében<sup>(10)</sup> már kifejtette, egyes tagállamokban egyértelmű összefüggés áll fenn a gazdasági migráció legális lehetőségeinek hiánya és az illegális bevándorlás növekedése között.

### 2.2 A helyi munkaerőpiac előnyben részesítése

- Hogyan biztosítható a „közösségi preferencia” alapelveinek hatékony alkalmazása?
- Érvényes-e még a közösségi preferencia jelenlegi definíciója? Ha nem, hogyan lehetne megváltoztatni?
- Milyen migráns csoportokra (a cégen belül áthelyezett munkavállalók mellett) nem lenne még alkalmazható a közösségi preferencia alapelve?
- A harmadik országok állampolgárai közül mely csoportoknak kellene – a hosszabb távú tartózkodásra jogosultak mellett – adott esetben előnyt élvezniük a harmadik országokból újonnan érkező munkavállalókkal szemben?
- Olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik egy bizonyos ideig már végeztek keresőtevékenységet az EU-ban, majd átmeneti időre elhagyták az EU-t, kell-e bizonyos – pontosan szabályozott – prioritást adni?

<sup>(9)</sup> Lásd a 2005. április 6–7-i plenáris ülésen elfogadott véleményt: „A szervezett civil társadalom szerepe - A nem bejelentett munka elleni harc” (SOC/172, előadó: Erik HAHR).

<sup>(10)</sup> Ld. ehhez az Európai Bizottság „Tanulmány a jogszűrő és jogszűrőtlen migráció közötti kapcsolatokról” című közleményéhez (COM(2004) 412 final) kidolgozott véleményt, amelyet az EGSZB 2004. december 15-i plenáris ülése fogadott el (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

- Előnyös lenne-e az EU gazdasága és a nemzeti munkaerő-piac számára a harmadik országbeli munkavállalók mobilitásának – a lakóhely áthelyezésének az egyik országból egy másikba – megkönnyítése? Hogyan lehetne mindezt hatékonyan átültetni a gyakorlatba? Milyen akadályozó vagy könnyítő tényezők várhatók?
- Hogyan járulhatnak hozzá a nemzeti munkaközvetítő szolgáltatások és az EURES-portál a harmadik országbeli munkavállalók foglalkozási mobilitásához?

2.2.1 A bevándorlással kapcsolatos új európai jogszabályokban figyelembe kell venni a munkaerőpiacon történő megkülönböztetés leküzdéséről szóló irányelveket.

2.2.2 A „közösségi preferencia” elvének az uniós munkaerő-piac minden résztvevőjére kell vonatkoznia, nem csak az adott tagállam vagy az Európai Unió munkavállalóira<sup>(11)</sup>. Az EGSZB nézete szerint a közösségi preferenciát a következő csoportokra kell kiterjeszteni:

- a tagállamok állampolgárai
- hosszú távú tartózkodásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok<sup>(12)</sup>
- egy tagországban tartózkodási és munkavállalási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok<sup>(13)</sup>
- harmadik országbeli állampolgárok, akik már dolgoztak és laktak jogszerűen az EU-ban (átmenetileg azonban származási országukban tartózkodnak).

2.2.3 Fokozni kell a migránsok mobilitását származási országuk és a befogadó ország között, hiszen ez pozitívan befolyásolja a származási ország gazdasági és szociális fejlődését, és emellett csökkenti annak veszélyét, hogy a migránsok jogszerűtlen helyzetbe kerüljenek. Az EGSZB véleménye szerint ezért amennyiben a kedvezményes elbánáshoz való jog bevezetésre és alkalmazásra kerül, akkor ezt a jogot egy új migrációs tervezet keretében harmadik országok azon polgárai számára is biztosítani kell, akik meghatározott ideig keresőtevékenységet folytattak az Unióban, majd átmeneti jelleggel elhagyták annak területét.

2.2.4 Az európai munkaerőpiac problémáit vizsgáló jelentések megállapításai szerint a munkavállalói mobilitás meglehetősen csekély. Az európai foglalkoztatási stratégia egyik célja a mobilitás ösztönzése. A migránsok kétségtelenül tartósan hozzájárulhatnak az egyes európai munkaerőpiacok közötti mobilitás javításához. Ha messzemenően egységesek lesznek a bevándorlást illető jogszabályok, akkor egyszerűbb lesz a mobilitás és a migrációs áramlások közös kezelése is.

<sup>(11)</sup> A Tanács 1994. június 20-i állásfoglalása.

<sup>(12)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a hosszú távú tartózkodásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok státuszáról, HL C 36., 2002.2.8. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

<sup>(13)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Harmadik országok polgárainak beutazásához és önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való tartózkodásához szükséges feltételek”, HL C 80., 2002.4.3. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.2.5 Az EURES-hálózat koordinálja a tagállamok nemzeti munkaközvetítő szolgálatait azzal a céllal, hogy a munkavállalói mobilitás révén hozzájáruljon a szabad helyek betöltéséhez Európa-szerte. Az uniós munkaerőpiac és az új migrációs hullámok megfelelő kezeléséhez nagyon fontos eszköz az EURES-hálózat. Ahhoz, hogy alkalmazható legyen a migrációs hullámok kezelésében, az EURES kapcsolatot kell, hogy teremtsen a tagállamokban létező állásajánlatok és az állást keresők között, és ennek során a bevándorolt munkaerő – amely általában nagyobb készséget mutat a mobilitásra – is be kell, hogy kerüljön a rendszerbe.

2.2.6 Az EURES-hálózat a jövőben is fontos eszköz lehetne a migrációs hullámok kezelésében, amelyre a migránsok származási országaiban a tagállamok külképviselői is támaszkodhatnának. Elképzelhető lenne egy olyan rendszer, amelyben azokat az állásajánlatokat, amelyeket legfeljebb 60 napon belül az EU munkaerőpiacán nem sikerült betölteni, a konzulátusok révén a származási országokban ajánlják fel a résztvevőknek. Egyes konzulátusi dolgozóknak ehhez a munkaerő-piaci politika és a gazdasági migráció területére kell specializálódnuk. Az EURES-hálózatban szereplő ajánlatokról az EU-delegációk is tájékoztathatják az érdeklődő jelentkezőket.

### 2.3 Engedélyezési rendszerek

- A harmadik országbeli állampolgároknak az EU munkaerő-piacára történő bebocsátását egy-egy konkrét állásajánlattal kell függővé tenni, vagy ezektől függetlenül is lehetővé kell tenniük a tagállamoknak harmadik országbeli állampolgárok bebocsátását?
- Milyen eljárást kell alkalmazni olyan gazdasági migránsok esetében, akik nem lépnek be a munkaerőpiacra?

2.3.1 Az EGSZB már a harmadik országbeli állampolgárok befogadásáról szóló irányelvhez kidolgozott véleményében<sup>(14)</sup> is megállapította, hogy két rendszert kell létrehozni a migránsok jogszerű befogadására.

2.3.2 Az a feltétel, hogy a migránsoknak már a származási országukban rendelkezniük kell egy állásajánlattal, irányíthatóvá tenné a gazdasági okokból bekövetkező új migráció nagy részét. Ez a rendszer főként a szakmunkások és az idénymunkások esetében megfelelő, és nagy vállalatok, szervezetek alkalmazzák, amelyek képesek a származási országban munkavállalókat toborozni.

<sup>(14)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Harmadik országok polgárainak beutazásához és önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való tartózkodásához szükséges feltételek”, HL C 80., 2002.4.3. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.3.3 A munkaerőpiacnak a bevándorlók által lefedett részei a következők: kisvállalkozások, kézműipar, háztartási alkalmazottak, ápolási-gondozási tevékenységek. Ezek esetében nem lehetséges, hogy a munkaadó és a külföldi munkavállaló már a származási országban megismerjék egymást. Néhány országban e területek munkaerőigényét az árnyékgazdaság és az illegális bevándorlás fedezi. Az EGSZB már az imént említett véleményében<sup>(13)</sup> is javasolta, hogy a migránsok legális befogadásáról szóló jogszabályok rendelkezzenek egy hat hónapra szóló, munkakeresés céljából kiadott tartózkodási engedélyről is, amelyet az egyes tagállamoknak kell szabályozniuk a szociális partnerekkel együttműködve.

- Hasznosnak tartjuk a gazdasági szükségesség vizsgálatát? Rugalmasan és például a regionális és szektorális intézkedéseknek vagy az érintett vállalat méretének figyelembe vételével kell lefolytatni a vizsgálatot?
- A szabad állásokat csak egy meghatározott idő után lehet harmadik országból való jelentkezővel betölteni?
- Hogyan lehet hitelesen igazolni a harmadik országbeli munkavállaló alkalmazásának szükségességét?
- Még egyszer meg kell-e vizsgálni a gazdasági szükségességet a tartózkodási engedély lejártá után, ha meghosszabbították vagy meghosszabbítják azt a munkaszerződést, amely alapján a harmadik országbeli munkavállalót a fogadó országba beengedték?

2.3.4 A gazdasági szükségesség vizsgálata, illetve egy konkrét betöltetlen állás igazolása a jövőbeli migráció irányításának szükséges kritériuma. Ezzel a rendszerrel már a származási országban felajánlhatják a betöltetlen állásokat a migránsoknak, vagyis a migráció nagy részét ezzel az eljárással irányíthatóvá lehet tenni.

2.3.5 Ehhez az eljáráshoz szükséges, hogy az EURES-hálózat megfelelően működjön, és hogy a külképviseleteken legyenek erre a területre specializálódott tisztviselők. Egy, az egész EU-ban már meghirdetett betöltetlen állást az új migránsoknak csak rövid időre (egy-két hónapra) lehetne felkínálni. Ha tovább tart az eljárás, akkor a munkaadó nem tekinthet hatékonyknak.

2.3.6 Az eljárást mindig rugalmasan kell lefolytatni, hiszen az európai munkaerőpiacon nagyon csekély a mobilitás. A legnagyobb mobilitás a magas képzettséget igénylő, igen magas fizetéssel rendelkező tevékenységek esetében figyelhető meg. A legtöbb állás esetében azonban még ugyanazon az országon belül is korlátozott a mobilitás. Sok tevékenység és foglalkozás terén a gyakorlatban erősen felszabdalt a munkaerőpiac, illetve több különböző munkaerőpiac létezik.

<sup>(13)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Harmadik országok polgárainak beutazásához és önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való tartózkodásához szükséges feltételek”, HL C 80., 2002.4.3. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.3.7 Ha lejár a munkavállalási engedély, amellyel a bevándorló jogszerűen lépett be az országba, és ha a munkaszerződést megújítják, nem kell megismételni a gazdasági szükségesség vizsgálatát. Ha a tartózkodási hely szerinti ország munkaügyi központjában munkakeresőként nyilván van tartva, akkor sem végzendő el a gazdasági szükségesség vizsgálata.

- Milyen más fakultatív rendszerek jöhetnek még számításba?
- Alkalmos-e a kiválasztási rendszer arra, hogy a gazdasági migránsoknak a munkaerőpiacra történő bebocsátására vonatkozó általános EU-szabályozás alapját képezze? Mely kritériumok legyenek mérvadóak ennek során?
- Mi szükséges ahhoz, hogy a munkaadók EU-szerte átfogóan hozzáférhessenek a jelentkezők önéletrajzaihoz, és erre való tekintettel hogyan kell kiépíteni az EURES-szolgálatokat?
- Egyetértünk-e egy „munkakeresői engedély” bevezetésével?

2.3.8 A tagállamok hatóságai a szociális partnerekkel való együttműködés során szükségesnek tarthatják, hogy a munkaerőpiac a gazdasági szükségesség előzetes vizsgálata nélkül megnyíljon bizonyos foglalkozások, ágazatok, illetve régiók előtt. Ennek rugalmas keretein belül különböző eljárásokat lehet alkalmazni, mint a munkakeresők számára kiadott, korlátozott időre szóló tartózkodási engedélyeket, „zöld kártyát”, vagy bevándorlási keretszámokat, amelyeket a harmadik országokkal kötött egyezmények állapítanak meg.

2.3.9 Így a munkakeresői tartózkodási engedéllyel meghatározott idő áll a migránsok rendelkezésére munkakeresésre. Az EGSZB hathónapnyi időtartamot javasol, míg a brit rendszer egy évet biztosít ilyen célra. Az érintetteknek betegbiztosítással és elegendő létfenntartási eszközzel kell rendelkezniük.

2.3.10 A gyors és rugalmas kiválasztási eljáráshoz, illetve a gazdasági migránsok gyorsított eljárással történő felvételéhez olyan űrlapot lehetne alkalmazni, amelyen a munkakeresők megadják bizonyos adataikat, például szakmai tapasztalatukat éveken kifejezve, végzettségüket illetve szakképzettségüket, nyelvismeretüket, az EU-ban élő családtagjaikat stb. Ezt a rendszert minden tagállam igényei szerint vehetné igénybe. A munkaadók az EURES-hálózaton keresztül megtekinthetnék a munkát keresők önéletrajzait. A felvételi kritériumoknak az említett kritériumokon kell alapulniuk, a hátrányos megkülönböztetés minden formáját kerülni kell.

2.3.11 A munkakeresés céljából kiadott, korlátozott időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkező migránsok felvételéről való döntés a tagállamok feladata, a szociális partnerekkel együttműködve. A munkaközvetítő szolgálatoknak támogatniuk kell a migránsokat a munkakeresésben.

## 2.4 Engedélyezési rendszer önálló tevékenység esetében

- Kellenek-e közös EU-szabályok az önálló tevékenységet végző harmadik országbeli állampolgárok bebocsátása esetén? Ha igen, milyen feltételekkel?
- Lehetséges volna-e rugalmasabb eljárást meghatározni olyan önálló vállalkozók esetében, akik kevesebb, mint egy évig szeretnének az EU-ban tevékenykedni, egy bizonyos, EU-ügyfelekkel kötött szerződés teljesítéséhez? Ha igen, milyen?

2.4.1 Az EGSZB is azt az álláspontot képviseli, mely szerint az EU-nak messzemenően egységes közös jogszabályokat kellene alkotnia az önálló vállalkozóként tevékenykedő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan. A harmadik országbeli állampolgárok befogadásáról szóló irányelvhez kidolgozott véleményében<sup>(16)</sup> az EGSZB már üdvözölt egy ilyen szabályozást, és tett néhány javaslatot a javítására.

2.4.2 Elképzelhető egy külön jogszabály, vagy az önállóként és nem önállóként végzett keresőtevékenységnek ugyanazzal az irányelvvel történő szabályozása, ahogyan azt az Európai Bizottság akkoriban javasolta.

## 2.5 Munkavállalási és tartózkodási engedély(ek) igénylése

- Be lehetne-e vezetni egy kombinált, EU-szintű „munkavállalási/tartózkodási engedélyt”? Milyen előnyökkel és hátrányokkal járna?
- Vagy inkább az egyetlen kérvény mellett foglaljunk állást (a munkavállalási és a tartózkodási engedély igényléséhez)?
- Vannak-e más lehetőségek?

2.5.1 A tartózkodási engedély és a munkavállalási engedély közötti összefüggés szempontjából lényeges különbségek léteznek az egyes tagállamok jogszabályaiban. Az EGSZB szükségesnek tartja az egységes, az egész EU-ra érvényes jogszabályok megalkotását. Az engedélyek kiállítására illetékes hatóságnak a megfelelő tagállami hatóságnak kell lennie. Az egyik tagállam által kiadott engedélyt az EU többi országában minden tekintetben el kell ismerni.

2.5.2 Az EGSZB nézete szerint a jogszabályok minimálisra csökkentenék az adminisztrációs terhet, az érintettek – a migránsok, a munkaadók és a hatóságok – számára pedig megkönnyítenék az eljárást. Az EGSZB egyetlen engedély – a tartózkodási engedély – kiállítását helyesli, amely aztán a munkavállalási engedély alapját képezné.

2.5.3 Az egységes feldolgozási rendszer (egyablakos rendszer) leegyszerűsítene majd az eljárást.

<sup>(16)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Harmadik országok polgárainak beutazásához és önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való tartózkodásához szükséges feltételek”, HL C 80., 2002.4.3. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

## 2.6 A munkáltató/ágazat váltásának lehetősége

- Korlátozni kell-e egy harmadik országbeli munkavállaló mobilitását a lakóhelyéül szolgáló tagállam munkaerőpiacán? Ha igen, milyen tekintetben (pl. munkáltató, ágazat, régió), milyen körülmények között, és milyen hosszú időre?
- Ki legyen az engedély tulajdonosa? A munkáltató, a munkavállaló, vagy mindketten közösen?

2.6.1 A tartózkodási engedély tulajdonosa mindig a munkavállaló legyen.

2.6.2 Az államnak meg kell győződnie arról, hogy egy vállalat állásajánlata alapján igényelt tartózkodási engedély kiállítását ez a vállalat rögtön teljesíti-e kötelességeit a munkaviszony, illetve a munkavállalónak a társadalombiztosítás felé történő bejelentése terén. A munkavállalónak a tartózkodási engedélyt kiadó tagállamban kötelezően annál a vállalatnál kell megkezdenie szakmai életét, amely felkínálta neki az állást. Később azonban minden ágazati és földrajzi korlátozás nélkül munkáltatót válthatna.

2.6.3 Az azonban elvárható, hogy a tartózkodási engedélyt kiállító hatóságoknak legalább az engedély érvényességének első évében a munkáltató minden változását be kell jelenteni. Ez lehetővé teszi a „zsilipként” funkcionáló munkaadók segítségével elkövetett esetleges csalások felderítését szolgáló ellenőrzéseket.

2.6.4 A munkahelyről való kilépés előtt a bevándorló munkavállalónak a nemzeti munkajogi szabályozás szerint értesítenie kell a munkáltatóját.

## 2.7 Jogok

- Milyen különleges jogokat kell biztosítani olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik átmenetileg folytatnak keresőtevékenységet az EU-ban?
- Minimális tartózkodási időhöz kell-e kötni bizonyos jogokat? Ha igen, mely jogokat, milyen hosszú időhöz?
- Kell-e ösztönző hatású intézkedéseket – mint pl. a családegyesítésnek vagy a hosszú távú tartózkodási engedély meghosszabbításának kedvezőbb feltételei – hozni a harmadik országbeli munkavállalók bizonyos csoportjai számára? Ha igen, miért és milyen intézkedéseket?

2.7.1 E vita kiindulási pontját a hátrányos megkülönböztetés tilalma kell, hogy képezze. A bevándorolt munkaerőnek tartózkodási és munkavállalási engedélye időtartamától függetlenül gazdasági, munkajogi és szociális szempontból ugyanolyan jogokkal kell rendelkeznie, mint a többi munkavállalónak.

2.7.2 A családegyesítés joga alapvető jog, melyet azonban sem az EU irányelve<sup>(17)</sup>, sem bizonyos tagállamok nemzeti joga nem véd megfelelően. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy erre vonatkozóan tegyen új jogalkotási javaslatot az Európai Parlament és az EGSZB javaslatainak fényében<sup>(18)</sup>. A családegyesítés alapvető emberi jognak minősülő jogát a harmadik országok valamennyi állampolgárára alkalmazni kellene, anélkül, hogy a migránsok bármely csoportját előnyben részesítsék a másikkal szemben.

2.7.3 Az Európai Bizottság zöld könyve nem tér ki a bevándorlók kötelezettségeire. Az EGSZB szerint mindenkinek – függetlenül attól, hogy az EU polgára vagy sem – be kell tartania a tartózkodási helye szerinti tagállam törvényeit.

2.7.4 A bevándorlással kapcsolatos közösségi jogszabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az Alkotmány szerződés részét képező Alapjogi Chartában foglaltakat, mert több tagállam jelenleg érvényes jogrendjében szerepelnek olyan rendelkezések, amelyek ellentétesek a Chartával.

2.7.5 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy bizonyos jogokat a tartózkodás időtartamától kell függővé tenni. Ezeknek a jogoknak el kell térnie az ideiglenes és a hosszú távú tartózkodási engedéllyel rendelkezők esetében. Az EGSZB javasolja, hogy az olyan harmadik országbeli állampolgároknak, akik átmenetileg és jogszerűen tartózkodnak és folytatnak keresőtevékenységet az EU-ban, a következő különleges jogokat kell biztosítani:

- a társadalombiztosítás igénybevétele, az orvosi ellátást is beleértve
- árukhoz és szolgáltatásokhoz – beleértve a lakhatást is – való hozzájutás ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai
- általános és szakmai képzéshez való hozzáférés
- bizonyítványok, oklevelek és végzettségek elismerése a közösségi jogszabályok keretében
- a gyermekek iskoláztatásának joga, beleértve a tanulmányi támogatásokat és ösztöndíjakat
- tanítási vagy kutatási tevékenység gyakorlásának joga az irányleveljavaslat alapján<sup>(19)</sup>

<sup>(17)</sup> Lásd a 2003/86/EK irányelvet

<sup>(18)</sup> Ld. az EGSZB véleményeit: HL C 204., 2000.7.18. (előadó: Giacomina CASSINA) és HL C 241., 2002.10.07. (előadó: MENGOZZI), valamint az EP véleményét: HL C 135., 2001.5.07. (előadó: Graham WATSON).

<sup>(19)</sup> Lásd az Európai Bizottság COM(2004)178 sz. irányleveljavaslatát a harmadik országok állampolgárainak az EK területére való bebocsátásáról tudományos kutatás céljából, valamint az EGSZB ehhez kapcsolódó, a 2004. október 27-i plenáris ülésen elfogadott véleményét (előadó: Brenda KING)

- szükség esetén ingyenes jogi segítséghez való jog
- ingyenes munkaközvetítő szolgáltatáshoz való hozzáférés joga
- a befogadó országban használt nyelv tanulásához való jog
- a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása
- a tagállamon belüli szabad mozgás és tartózkodás joga.

2.7.6 A hosszú távú tartózkodásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok státuszáról szóló irányelv ennek a csoportnak a számára egész sor különleges jogot irányoz elő, amelyek főként a tartózkodási engedély időtartamát és a más EU-tagállamokban való szabad mozgást és letelepedést szabályozzák. Az EGSZB egy korábbi véleményében<sup>(20)</sup> már nyilatkozott a további jogokról. Kétségtelenül a legfontosabb jogok közé tartoznak a politikai és polgárjogok. Az említett véleményben az EGSZB javasolta, hogy a hosszú távú tartózkodásra jogosultaknak más EU-tagállamok állampolgáraival megegyezően biztosítsanak választási jogot a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon. Az EGSZB továbbá elfogadott egy, a Konventhez intézett saját kezdeményezésű véleményt<sup>(21)</sup>, melyben felszólítja a Konventet, hogy dolgozzon ki új kritériumot az uniós állampolgárság megadásához, mégpedig olyan uniós állampolgárságot, amely nem csak egy uniós tagállam állampolgárságából adódhat, hanem az Európai Unióban való hosszú idejű tartózkodásból is. Az EGSZB ebben a témában új kezdeményezésekre buzdítja az Európai Bizottságot.

2.7.7 Az EGSZB ezen kívül 2004-ben egy olyan saját kezdeményezésű véleményt<sup>(22)</sup> is kidolgozott, amelyben az Európai Uniónak és a tagállamoknak javasolta az ENSZ közgyűlése által 1990-ben elfogadott, *A vendégmunkások és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezmény*<sup>(23)</sup> ratifikálását, hogy így támogassák Európából a vendégmunkások emberi és alapvető jogainak globális terjesztését. Az EGSZB új kezdeményezésekre buzdítja az Európai Bizottságot ennek az egyezménynek a ratifikálása céljából.

2.7.8 Az Uniónak garantálnia kell, hogy a bevándorlásról szóló jogszabályok megfelelnek az ILO előírásainak.

<sup>(20)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a hosszú távú tartózkodásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok státuszáról, HL C 36., 2002.2.8. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

<sup>(21)</sup> Ehhez ld. „Az uniós polgárság elnyerése” témában alkotott vélemény - HL C 208., 2003.9.3. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) - 6.4. és 6.5. pontját.

<sup>(22)</sup> Lásd az EGSZB véleményét a következő témában: „Nemzetközi egyezmény a vendégmunkások jogainak védelmében”: HL C 302., 2004.12.7. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

<sup>(23)</sup> Az 1990. december 18-i, 45/158. számú határozat, mely 2003. július 1-jén lépett hatályba.

2.7.9 A bevándorlással kapcsolatos jogszabályokban biztosítani kell a közösségi vívmányok által garantált nők és férfiak közötti egyenlőséget, valamint a diszkrimináció elleni küzdelemmel kapcsolatos összes közösségi jogszabály figyelembe vételét.

2.7.10 Az EGSZB nézete szerint az alapjogok közé nem szabad felvenni olyan megkülönböztetést alkalmazó kritériumokat, amelyek a migránsok bizonyos csoportjait csábítják a tagországokba.

## 2.8 Integráció, visszatérés és együttműködés a harmadik országokkal

- Milyen kísérő intézkedéseket kellene hozni a gazdasági migránsok bebocsátásának és integrációjának megkönnyítésére az EU-ban, illetve a származási országokban?
- Mit tehetne az EU az uniós fejlesztési politikával összhangban a tudás áramlásának támogatására és a „brain drain” lehetséges negatív következményeinek elkerülésére?
- Meg kell-e téríteni a fejlődő országoknak az EU-ba kivándorolt munkaerő képzésébe fektetett anyagi eszközöket, és ha igen, kinek és hogyan? Hogyan lehet korlátozni a negatív következményeket?
- Kötelezni kell-e a befogadó és a származási országot a határozott időre foglalkoztatott gazdasági migránsok visszatérésének biztosítására? Ha igen, mely esetekben?
- Hogyan lehet úgy szabályozni a visszatérést, hogy az mind a befogadó, mind a származási ország számára hasznos legyen?
- Kell-e bizonyos harmadik országokat a bebocsátást illetően előnyben részesíteni? Ha igen, hogyan?
- Lehetséges-e az ilyen preferenciákat egy bizonyos kerethez kapcsolni, mint például az európai szomszédsági politika vagy a felzárkóztatási stratégiák?

2.8.1 A származási országokkal való együttműködés a gazdasági migránsok befogadását és a migrációs áramlások irányítását kezelő uniós politika legfontosabb eleme kell, hogy legyen. Ezeknek az országoknak az érdekeit is figyelembe kell venni, nem csak az uniós érdekeket. Az EU-nak nem szabad hozzájárulnia a fejlődés új akadályainak felállításához. A fejlődő országokból származó munkaerő Európába történő bevándorlásának hozzá kell járulnia ezeknek az országoknak a gazdasági és társadalmi fejlődéséhez.

2.8.2 Egyes európai kormányok erősen érdekeltek abban, hogy a származási országok együttműködjenek velük az illegális bevándorlás leküzdésében, a határok ellenőrzésében és a kiatyasított személyek kitoloncolásában. Az EGSZB már kinyilvánította álláspontját<sup>(24)</sup>, mely szerint az együttműködésnek átfogóbbnak kell lennie, és a migrációs áramlások egész kezelésére és igazgatására ki kell terjednie.

<sup>(24)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Közlemény az illegális bevándorlással kapcsolatos közös politikáról”, HL C 149., 2002.6.21. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

2.8.3 A zöld könyv megállapítja, hogy a szakmai elit elvándorlása (brain drain) hátrányosan érinti a származási országokat, mivel az e munkavállalók szakmai képzésébe tett befektetések nem térülnek meg. A szakemberek „elcsábításának” jelenlegi gyakorlata tovább súlyosbítaná ezt a problémát. Ezért mindenképpen tervbe kell venni olyan intézkedéseket, amelyek kárpótolják ezeket az országokat az így elszenvedett veszteségeért. Az olyan együttműködési és fejlesztési programokba tett befektetéseket, amelyek a származási országokban a képzést, valamint az oktatást és kutatást illető intézkedéseket támogatják, az EU-nak jelentősen meg kellene emelni. Az EU-nak például konkrét befektetésekben kellene gondolkodnia, megkönnyítendő a gazdasági és szociális fejlődést azáltal, hogy a harmadik országokban növeli azon képzési helyek számát, ahonnan szakképzett munkaerő kerül ki – pl. tanárok, nővérek és orvosok. Számos harmadik országban az erőforrások hiánya miatt korlátozzák az ilyen képzési helyek számát, ami azt eredményezi, hogy sok állampolgárunk, aki megfelelne a bebocsátási követelményeknek, kénytelen legalább egy évet várni arra, hogy helyet kapjon az oktatási intézményben. A képzési helyek számának növelése révén csökkenhetne az agyelszívás hatása. Európának emellett az eddiginél nagyvonalúbbnak kellene mutatkoznia a kereskedelmi kérdésekről folytatott tárgyalások során.

2.8.4 Az EU-nak ezen túlmenően támogatnia kellene a származási országba történő önkéntes hazatérést olyan migránsok esetében, akik szakmai vagy vállalkozási képességeik révén hozzá tudnak járulni országuk fejlődéséhez. Tovább kellene foglalkozni tehát a származási országba való visszatérés időbeli korlátozásának lehetőségével, amelyet már a hosszú távú tartózkodásra jogosultak jogairól szóló irányelv is említ. Ha egy európai tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár vissza szeretne térni a származási országába szakmai vagy befektetési céllal, akkor nem szabadna elveszítenie az európai tartózkodási engedélyt. A tudás áramlása a származási országok és a tagállamok között csak akkor valósulhat meg, ha az Unió rugalmas jogszabályi keretet alkot.

2.8.5 A tudás áramlását azzal is meg lehetne könnyíteni, hogy a kettős származású uniós polgárokat ösztönözzük arra, hogy meghatározott minimális időtartamú munka- vagy befektetési tervvel térjenek vissza szüleik/nagyszüleik származási országába.

2.8.6 Az együttműködésre irányuló közösségi programok keretében különösen támogatni kellene olyan befektetési terveket, amelyben a származási országból való szakemberek és befektetők, valamint főként oda visszatért személyek vesznek részt. Támogatni kellene az uniós tartózkodási engedéllyel rendelkező, visszatérni szándékozó migránsok befektetési terveit akkor is, ha az illető migránsok csak átmenetileg szeretnék visszatérni származási országukba.

2.8.7 Az EGSZB a hazatéréssel kapcsolatos közösségi politikáról kidolgozott véleményében <sup>(25)</sup> és egy másik, a zöld könyvről alkotott korábbi véleményében <sup>(26)</sup> kifejtette, hogyan járulhat hozzá nézete szerint az önkéntes hazatérés a származási ország gazdasági és társadalmi fejlődéséhez.

2.8.8 A bevándorlás kezelését és igazgatását a származási országokkal együttműködve kell javítani. Azokban az országokban, ahonnan sok migráns érkezik, a tagállamoknak szakosodott és hozzáértő konzulátusi tisztviselőkkel kell rendelkezniük. Ezekben az országokban az EU-delegációk aktívabb közreműködése is lehetséges.

2.8.9 Az EU preferenciális megállapodásokat köthet a csatlakozó országokkal.

Brüsszel, 2005. június 9.

2.8.10 Továbbá az EU különböző országokkal és regionális szervezetekkel kötött együttműködési megállapodásaiban preferenciális bánásmódot irányozhat elő a bevándorlást illetően, ennek során azonban az etnikai vagy kulturális alapon történő megkülönböztetés minden formája kerülendő.

2.8.11 Végül pedig az EGSZB megerősíti azt az ajánlását, mely szerint az integráció témáját be kell vonni az európai bevándorlási politikába. E tárgyban az EGSZB már számos javaslatot terjesztett elő különféle véleményeiben <sup>(27)</sup>, illetve egy 2002-ben megtartott konferencián <sup>(28)</sup>. Az Európai Uniónak ki kell dolgoznia egy európai integrációs programot, amely az új pénzügyi tervben már megfelelő forrásokkal rendelkezik. Az EGSZB vállalja, hogy a program kidolgozásában együttműködik az Európai Bizottsággal. A zöld könyvnek valamennyi témába vágó nemzetközi, illetve európai szerződésre és egyezményre hivatkoznia kellene <sup>(29)</sup>.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(27)</sup> Ld. az EGSZB véleményét, HL C 80., 2004.3.30. (Előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), valamint az EGSZB véleményét a következő témában: „Bevándorlás, integráció és a szervezett civil társadalom szerepe”, HL C 125., 2002.5.27. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, társelőadó: MELÍCIAS).

<sup>(28)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Bevándorlás, integráció és foglalkoztatás”, HL C 80., 2004.3.30. <RED> (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) </RED>.

<sup>(29)</sup> **ILO:**  
– Egyezmény a migráns munkavállalókról (átdolgozva), 1949. (97.sz.)  
– Ajánlás a migráns munkavállalókról (átdolgozva), 1949. (86.sz.)  
– Egyezmény a migráns munkavállalókról (kiegészítő rendelkezések) 1975. (143.sz.)  
– Ajánlás a migráns munkavállalókról, 1975. (151.sz.)  
– Az ILO alapokmányának 24. és 26. cikke  
– Határozat a migráns munkavállalók kérdésének méltányos megközelítéséről a globalizált gazdaságban, 2004. június

**Európa Tanács:**

– Európai Szociális Charta, 1961. (35.sz.) és Átdolgozott Európai Szociális Charta, 1996. (163.sz.)  
– Európai Egyezmény a Migráns Munkavállalók Jogállásáról, 1977. (93.sz.)

**Európai Unió:**

– Az EU Alapjogi Chartája, 2000 (az alkotmány szerződés II. része, 2004)

**ENSZ:**

– Nyilatkozat azon személyek emberi jogairól, akik nem rendelkeznek annak az országnak az állampolgárságával, ahol élnek  
– Nemzetközi egyezmény minden migráns munkavállaló és családtagjai jogainak védelméről

<sup>(25)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Közlemény az illegális bevándorlással kapcsolatos közös politikáról”, HL C 85., 2003.4.8. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

<sup>(26)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő témában: „Zöld könyv az illegális bevándorlással kapcsolatos közös politikáról”, HL C 61., 2003.3.14. (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).