

---

---

# A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgásának szabályozása az Európai Unióban

**GYENEY LAURA**\*

---

## 1. Bevezetés

A mozgásszabadság a legrégebben elismert és a történelem során gyakran korlátozott alapjogok közé tartozik.<sup>1</sup> Az Európai Unió – felismerve a mozgásszabadságból fakadó gazdasági előnyöket –, a tagállami határok által jelentett korlátokat a személyek szabad áramlása alapszabadságának uniós polgárok részére történő biztosításával kívánta feloldani. Idővel, az egyre romló demográfiai és munkaerőpiaci helyzet miatt az addig csak az uniós polgárok által élvezett jogosultságok egy része a harmadik államok polgáraitra is kiterjesztést nyert. A kiterjesztés egyik útját a nemzetközi szerződések megkötése, a másik útját az amszterdami szerződésben lefektetett jogalapon, az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSZ. V. címe) alatt elfogadott, a harmadik országbeliek bizonyos csoportjainak Unióba való belépését, ill. jogi státuszát rendező bevándorláspolitikai irányelvek elfogadása jelentette.<sup>2</sup> A harmadik országbeliek családdegyesítéséről,<sup>3</sup> huzamos tartózkodásáról,<sup>4</sup> ill. a harmadik országbeli diákok, kutatók, magasan képzett munkavállalók három hónapot meghaladó időtartamú beutazásáról és tartózkodásáról,<sup>5</sup> szóló irányelvek megszületése által, a nem tagállami polgárok

---

\* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Európai jogi és Nemzetközi Közjogi Tanszék.

<sup>1</sup> Tóth Judit, Majtényi Balázs, Pap András László: A mozgás szabadsága- a szabadság mozgása. Föld - rész, Nemzetközi és Európai jogi szemle, II. évfolyam, 1. szám, 5. o.

<sup>2</sup> Gellérné Lukács Éva: Munkavállalók szabad mozgása az Európai Unióban. Föld - rész, Nemzetközi és Európai jogi szemle, II. évfolyam, 1. szám. 13. o.

<sup>3</sup> A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családdegyesítési jogról, HL L 251., 2003.10.3., 12–18. o.

<sup>4</sup> A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, HL L 16., 2004.1.23., 44–53. o.

<sup>5</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, HL L 375., 2004.12.23., 12–18. o.

A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az

Unióban élvezett jogállása valamelyest megerősítést nyert.

A fent említett bevándorláspolitikai irányelvek azt mutatják, hogy az Európai Unió igenis részesévé kíván válni a szükséges munkaerőért folyó globális küzdelemnek.<sup>6</sup> Ez a vállalkozás azonban nem járhat sikerrel, ha az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgárok tagállamközi mozgása továbbra is komoly korlátoknak van alárendelve.

A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgására vonatkozó uniós rendelkezések hiányában, ugyanis a valamely tagállam területén már jogszerűen tartózkodó és egy másik tagállamban három hónapot meghaladóan tartózkodni kívánó nem uniós polgárnak ugyanazon hivatali eljáráson kell keresztül esnie, mintha közvetlenül az Unió területén kívülről érkezne. Ez azon túl, hogy ellenkezik a munkaerő szabad mozgásából fakadó gazdasági előnyök kiaknázására irányuló egységes piac koncepciójával, az Unió belső határellenőrzésének eltörlésével utat nyit az Unión belül megvalósuló illegális migrációnak. Az előbbieket fényében, így komoly előrelépést jelenthetnek az említett bevándorláspolitikai irányelvek tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezései. E rendelkezések feljogosítják a valamely tagállam területén már jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárt, hogy az bizonyos feltételek teljesítésével egy másik tagállam területére lépjen és ott akár három hónapot meghaladóan tartózkodjon.<sup>7</sup>

Hangsúlyozni szükséges tehát, hogy az uniós jog, hatályos szabályai továbbra sem biztosítanak átfogó és egységes mobilitási jogokat az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára. Elég csak a határokat átlépő uniós polgárok nem tagállami családtagjaira, vagy az 'Ankara acquis' alapján speciális jogállást élvező török munkavállalókra (ill. más társulási és együttműködési megállapodás alapján kedvező bánásmódban részesülő harmadik országbelire) gondolnunk, akik más tagállamban való tartózkodásáról a hatályos uniós jog nem rendelkezik.<sup>8</sup>

---

Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289., 2005.11.3., 15–22. o.;

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., 17–29. o.

<sup>6</sup> Gyulavári Tamás - Gellérné Lukács Éva: A legális és illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban. Európai Tükör 4/2005. 47-75. o

<sup>7</sup> Anja Wiesbrock, Sergio Carrera: Whose citizenship to empower in the Area of freedom, security and Justice?, CEPS Working Document, 2010, 22. o.

<sup>8</sup> A harmadik országbeli családtagok ugyanis nem önállóan, hanem csak is az uniós polgárral együtt jogosultak a tagállami határok átlépésére az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv rendelkezései szerint. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg. HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.

Hasonlóképpen, származékos jogokról beszélhetünk csak a harmadik országbeli munkaerő határon átnyúló szolgáltatást végző vállalatok általi foglalkoztatása körében. A Bíróság C-43/93. sz., Vander Elst ügyben 1994. augusztus 9-én született ítélete (EBHT 1994 I-3803. o.)

Az EKSz. IV. címe alatt elfogadott bevándorláspolitikai irányelvek sem általános jelleggel, hanem csupán a harmadik országbeliek bizonyos csoportjai számára biztosítják a tagállamközi mobilitás jogát, így a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező, a kutatói vagy diák státusszal bíró, végül a magasan kvalifikált kék kártya birtokos harmadik országbeliek számára.

Fontos megemlíteni továbbá a vállalaton belül áthelyezett harmadik országbeli munkavállalókról szóló bizottsági tervezetet, amely az Unió versenyképessége növelése céljából a jövőben hasonló mobilitási jogosítványokkal kívánja felruházni az Unión kívüli székhellyel rendelkező multinacionális vállalatok harmadik országbeli, speciális szakértelemmel rendelkező munkavállalóit.<sup>9</sup>

Az Unió felismerve tehát, a nem tagállami polgárok belső piaci előnyökből való részesülésének jelentőségét a fokozódó nemzetközi versenyben, még ha szelektíven is, de az uniós polgárokéhoz hasonló mozgási jogosítványokat igyekszik biztosítani a harmadik országbeli polgárok számára.

A tanulmány tárgyául szolgáló irányelvek tagállamközi mobilitást biztosító rendelkezéseit – a potenciális előnyök elismerése mellett –, ugyanakkor számos kritika érte.<sup>10</sup>

A jogirodalom képviselőinek jelentős része, így Groenendijk, Kocharov, Guild és Sanchez a Tamperei csúcson megfogalmazottakat szem előtt tartva, úgy véli, hogy a kérdéses szabályok által kínált jogosítványok épp csak köszönőviszonyban vannak az uniós polgárok számára biztosított szabad mozgásból fakadó jogokkal.<sup>11</sup> Guild e tekintetben külön hangsúlyozza, hogy éppen a tagállami adminisztráció kiiktatása lenne a tagállamközi mobilitási rezsím legfőbb vívmánya, amely követelménynek a 2004/38/EK irányelv az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása vonatkozásában eleget is tesz, ugyanakkor mindez nem mondható el a kérdéses bevándorláspolitikai irányelvekről.<sup>12</sup>

Mások ezzel ellentétben épp azt fájlatják, hogy az egyes irányelvek egyszerűen csak „átemelik” az uniós jogban már jól bevált szabad mozgás elvét a tagállamokban letelepedett harmadik országok polgáira anélkül, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ténylegesen biztosítanák azok számára.<sup>13</sup> Nem utolsó sorban, a bírálók tábora úgy látja, hogy a tagállamközi mobilitás szabályainak a kérdéses irányelvek általi csupán részleges harmonizációja

<sup>9</sup> Javaslat az európai parlamenti és tanácsi irányelvre harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, COM (2010) 378

<sup>10</sup> Sara Iglesias Sanchez: Free movement of third country nationals in the European Union? Main features, deficiencies and Challenges of the new mobility right in the Area of Freedom, Security and Justice, *European Law Journal*, 15 (2009) 6. , 791-805.o.

<sup>11</sup> Kees Groenendijk: The long term residents directive, Denizenship and integration, in: A. Baldaccini, E. Guild and H. Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice, EU Immigration and Asylum Law*, Oxford, Hart, 2007, 434. o.; Anna Kocharov: What Intra-Community Mobility for Third-Country Workers?, *European Law Review*, 6. (2008)913-926.; Elspeth Guild: Citizens Without a Constitution, Borders Without a State: EU Free Movement of Persons?, in A. Baldaccini, E. Guild and H. Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice, EU Immigration and Asylum Law*, Oxford, Hart, 2007, 25-55. o.

<sup>12</sup> Guild i.m. 26. o.

<sup>13</sup> Groenendijk i.m. 434. o.

egyenesen a harmadik országbeli migránsok tartózkodási jogosítványai csorbulásához vezethetnek.

A következőkben a fenti kritikákra reagálva kívánom bemutatni a harmadik országbeliek tagállamközi mobilitására vonatkozó rendelkezéseket, rámutatva egyben arra, hogy előbbieket miért nem lehet, ill. érdemes egy nevezőn említeni az uniós polgárok szabad mozgásának jogosítványaival.<sup>14</sup>

## 2. A tagállamközi mobilitási jogok megszületésének mozgatórugói

A harmadik országbeliek számára biztosított tagállamközi mobilitás lehetőségének gondolata már az integráció kezdeti szakaszában, – a közös, ill. a belső piac kiépítése során – felmerült.<sup>15</sup> Ez érthető, hiszen ha tisztán a gazdasági szempontokat tartjuk szem előtt nem kétséges, a harmadik állambeliek számára nyújtandó tagállamközi mobilitási jogok kifejezetten előmozdítják a belső piaci folyamatokat, hozzájárulva ezzel az Unión belüli általános gazdasági fejlődéshez. Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatában azonban már relatíve korán deklarálta, hogy a munkaerő szabad mozgására vonatkozó szerződéses rendelkezés kizárólag a tagállami polgárokra terjed ki, „nyugvópontra juttatva ezzel azt a már több évtizede húzódó vitát”,<sup>16</sup> amely középpontjában az a kérdés áll, vajon a harmadik országbeliek részesülhetnek-e közvetlenül a munkaerő szabad mozgására vonatkozó belső piaci szabadság nyújtotta előnyökből.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Az újonnan bevezetett mobilitási jogok rávilágítanak továbbá a privilegizált jogállással bíró uniós polgárságú családtagok által élvezett tagállamközi mozgási jogosítványokkal kapcsolatos hiányosságokra. A harmadik országbeli családtagok, ugyan, ahogy említettem kiváltságos helyzetben vannak más harmadik országbeli társaikhoz képest, ez azonban csak arra az esetre igaz, ha az uniós polgár családtag valóban él a szabad mozgás jogával. Amennyiben nem ez a helyzet, akkor e kivételes jogállás nem nyerhet alkalmazást, ami lényegében ellentétes az uniós polgárság intézményének logikájával. Steve Peers: Family Reunion and Community law: in Neil Walker (eds.) *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, 2004., 143., ill. 151. o.

<sup>15</sup> Oliver Peter: Non-Community Nationals and the Treaty of Rome, 5 *Yearbook of European Law* 1985) 57. o., Thomas Hoogenboom: Integration into society and free movement of non-EC nationals, *European Journal of International Law*, 3 (1992)36.o.; Martin Hedemann-Robinson: Third-Country Nationals, European Union Citizenship, and Free Movement of Persons: a Time for Bridges rather than Divisions, *Yearbook of European Law* 1 (1996) 321.o.; Andrew Evans :Third Country Nationals and the Treaty on European Union, *European Journal of international Law* (1994) 5(1) 199.o.; Christian Tomuschat: The Legal Status of Non-Citizens of the EU. General Introduction, *European Review of Public Law* (1995) 544. o.

<sup>16</sup> Kocharov i.m. 915. o.

<sup>17</sup> A Bíróság C-238/83 sz. Caisse d'allocations Familiales de la Region Parisienne v Mr. and Richard Meade ügyben 1984. július 5-én született ítélete (EBHT 1984., I-2631 o.); A Bíróság C-230/97 sz. *Criminal Proceedings against Awoyemi* ügyben 1989. október 29-én született ítélete (EBHT 1998., I-6781 o.) Számos kritikai hangvételű tanulmány foglalkozik a mozgásszabadság jogának kizárólag a tagállami polgárok részére történő biztosításával. Egyes Szerzők úgy vélik, hogy a munkaerő szabad mozgását biztosító cikkely vonatkozásában az alapítók szándéka, miszerint e jog kizárólag a tagállami polgárokat illeti nem vezethető le egyértelműen a Szerződés szövegéből. A Szerződés 48. cikkének 1. bekezdése ugyanis nemes egyszerűséggel úgy fogalmaz, hogy „ A Közösségen belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását” szemben a letelepedés szabadságát biztosító 52. cikkel, amely kifejezetten tagállami állampolgárokról beszél. A Szerződés tehát nem közösségi polgárokról, hanem a tagállamok munkavállalóiról beszél általánosságban. Hoogenboom i.m. 41. o., Evans i.m. 205 o., Peers

Ahogy az a bevezetőben már említésre került, a harmadik országbeliek határokat átívelő szabad mozgása, így csak egészen a közelmúltban, a fent jelzett *bevándorláspolitikai irányelvek elfogadásával* realizálódhatott. A kérdéses aktusok megszületését azonban, mint tudjuk, elsősorban *nem a belső piaci megfontolások*, így a gazdasági élet szereplői szabad mozgásának általános hatályú liberalizációs célkitűzése, hanem sokkal inkább *a tagállami polgárok szabad mozgása*<sup>18</sup> eredményeként felmerülő *biztonsági szempontok* inspirálták.<sup>19</sup> A tagállamok közötti határellenőrzések eltörlése ugyanis új kihívások elé állította az Uniót. A schengeni térség belső határait bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.<sup>20</sup> Ahogy a Bizottság egy nemrég készült közleményében fogalmaz: „A belső határok nélküli Európában egyetlen tagállam sem képes egyedül kezelni a bevándorlás kérdését.”<sup>21</sup>

A „szabadság, biztonság és jog érvényesülése” térségének megszületésével összefüggésben felmerülő általános megfontolásokon túl, vajon milyen konkrét megfontolások vezettek a mobilitási jogok harmadik állambeli polgárokra való kiterjesztéséhez? Mindenekelőtt a Tampere-ben rögzített<sup>22</sup> és a Lisszaboni Szerződésben a „méltányos bánásmód” koncepciója alatt megerősített,<sup>23</sup> a harmadik országbeli polgárok társadalmi integrációjára irányuló célkitűzésnek való megfelelés. A nem tagállami polgárok tagállamok közötti mozgásból való kizárása ugyanis komoly negatív hatással lehet utóbbiak *társadalmi integrációjára*.

A harmadik országbeliek számára biztosított tagállamközi mobilitási jogok mozgatórugói között, szükséges megemlíteni továbbá a munkaerő piac rugalmasságának biztosítását és ezzel összefüggésben az Unió *nemzetközi szintű versenyképessége előmozdítását, mint célkitűzést* is.<sup>24</sup> Az Európai Unió vonzerejét

---

i.m. 95.o. Halleskov ugyanakkor kifejezetten a harmadik állambeli polgárokkal szemben megnyilvánuló megkülönböztetés ékes példájának tekinti a 39. cikkely megszorító, azaz harmadik állambelieket a rendelkezés hatálya alól kizáró értelmezését. Halleskov i.m. 181. o.

<sup>18</sup> Az Egyesült Királyság és Írország határellenőrzés eltörlésével kapcsolatos nézetének, ill. a harmadik országbeliek szabad mozgására vonatkozó kifejezett szerződéses rendelkezés hiányának köszönhetően az egyetlen járható utat sokáig csak egy kormányközi egyezmény jelentette, amely azonban alapvetően az uniós polgárok szabad mozgásának megvalósítását célozta. A harmadik állambeliek „szabad mozgása” csak szükségszerű kísérőeleme volt a fenti rendszer működésének. Hedemann-Robinson i.m. 332.o.

<sup>19</sup> Sanchez i.m. 793.o.

<sup>20</sup> Tóth Judit: Schengenre hangolva, Európai Műhelytanulmányok, 113. szám. 26. o.

<sup>21</sup> COM 2008 (359) Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök

<sup>22</sup> Tampere-i Elnökségi Következtetések, 1999. október, 21. pont

<sup>23</sup> Lisszaboni szerződés 79. cikk (1) bekezdés: „Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban.”

<sup>24</sup> 2004/114/EK irányelv preambulumban 6. „A Közösség oktatás terén végzett tevékenységének egyik célja annak elősegítése, hogy Európa egésze a tanulmányok és a szakképzés legkiemelkedőbb központjává váljon a világon.”

2005/71/EK IE A kutatókról szóló irányelv a Lisszaboni stratégia célkitűzései megvalósításának egyik

számottevően növelné a mobilitás ily módon történő megkönnyítése, különösen, ami a harmadik országbeli szakképzett munkaerő, ill. a diákok Unióba történő becsalogatását illeti.

### 3. A szerződéses szabályozás

A szabad mozgás jogának harmadik országbeliekre való kiterjesztéséről szóló jogalkotási felhatalmazás hiányát kívánta orvosolni az Amszterdami Szerződés által beiktatott IV. cím 63. cikkének (4) bekezdése, amely értelmében „ A Tanács intézkedéseket fogad el azoknak a jogoknak és feltételeknek a meghatározására vonatkozóan, amelyek mellett harmadik országoknak a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó állampolgárai más tagállamokban tartózkodhatnak”.<sup>25</sup>

Sajnálatos ugyanakkor, hogy a jogalkotási alap lefektetésén túl, a Szerződés hallgat a fenti politika irányának meghatározásáról, a harmadik országbeliek határok közötti mozgással kapcsolatos jogairól, azok pontos tartalmáról.<sup>26</sup> Lényegében erre kíván rámutatni Sanchez és Kocharov is, akik szerint, az uniós jogalkotó igen *szűk keretek közé igyekszik szorítani az új mobilitási rezsimet* annak ellenére, hogy a fenti jogalkotási alap megfogalmazása igen tág teret kínál az uniós jogalkotónak az uniós polgárokat megillető szabad mozgással kapcsolatos rendelkezések harmadik országbeli polgárokra való kiterjesztésére, vagy legalábbis a koncepció egyes elemeinek átültetésére.<sup>27</sup>

A 63(4) cikkely *megszövegezése tehát, már önmagában alkalmasnak* bizonyulna a harmadik országbeliek tagállamközi mobilitásának teljes körű biztosítására, a harmadik országbeliek huzamos tartózkodási státuszát, ill. az első belépés feltételeit harmonizáló jogalkotási eszközökben foglalt *kölcsönös elismerési klauzulák* rögzítésén keresztül. Sajnálatos módon, a tárgyalat irányelvek még sem ezt a metódust követik. Így minden egyes esetben, ha a diák, a kutató, vagy a szakképzett munkavállaló egy másik tagállamba kíván költözni, az érintett hatóságok megvizsgálják, hogy előbbiek vajon eleget tesznek-e az ott tartózkodás feltételeinek.<sup>28</sup>

sarokköve. Lisszaboni Elnökségi Következtetések, 2000. március 23. ill. 24.

2009/50/EK IE preambulum 3., ill. 4. pontok. Az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén azt a stratégiai célt tűzte ki a Közösség számára, hogy 2010-ig a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahelyet kínál, és nagyobb társadalmi kohézió jellemzi. Az Európai Tanács által 2004. november 4–5-én elfogadott Hágai Program elismerte, hogy a legális migráció fontos szerepet fog játszani az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, ezáltal hozzájárulva a lisszaboni stratégia végrehajtásához. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be politikai tervet a legális migrációra vonatkozóan, beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz.

<sup>25</sup> EKSz. 63.cikk (4) bek.

<sup>26</sup> Kocharov i.m. 915. o.

<sup>27</sup> Sanchez i.m. 797. o.

<sup>28</sup> A harmadik országbeli diákok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2004/114/EK IE 8. cikk (1) bekezdés (a) pontja, ill. harmadik országbeli kutatók beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2005/71/EK irányelv 13 (3) cikke, amely rendelkezések a kérdéses irányelvek 6. ill. 7. cikkeire utalnak vissza.

Problémákhoz vezethet ugyanakkor a kölcsönös elismerés elvének egyoldalú alkalmazása is, így, ha egyes tagállamok automatikusan biztosítják a huzamos tartózkodás jogállását a más tagállamokból érkező, ott korábban állandó tartózkodási joggal rendelkező polgárok számára.<sup>29</sup> Az irányelv fenti esetre vonatkozó rendelkezése hiányában könnyen sérülhetnek a migráns érdekei. Így a harmadik országbeliek huzamos tartózkodási jogállásáról szóló irányelve 9. cikkének (4) bekezdése értelmében a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy nem jogosult fenntartani az első tagállamban megszerzett huzamos tartózkodási hellyel rendelkező jogállását, amennyiben egy másik tagállamban elnyeri azt. Könnyen elképzelhető ugyanakkor, hogy a migráns csak néhány évet szándékozik eltölteni a második tagállamban, s ezt követően vissza kíván térni az eredeti tartózkodása szerinti államba és ily módon a második tagállamban szerzett jogállás számára nem kívánatos következményekhez vezet.

#### 4. A tagállamközi mobilitási jogok főbb jellemzői

**4.1. Túlzott tagállami diszkréció a jogszabályi feltételek tekintetében.** A harmadik országbeliekre irányadó mobilitási rezsimelemzések során mindenképp szükséges megvizsgálni, hogy a jogszabályokban előírt feltételek teljesítésével a harmadik országbeli érintett számára a második tagállam hatóságai kötelesek-e kiadni a tagállam területére érvényes tartózkodási engedélyt. Tekintve, hogy a tagállamoknak a vizsgálat tárgyát képező irányelvek releváns rendelkezései értelmében fogadási kötelezettségük áll fent a kérdéses feltételek harmadik országbeli migráns által történő teljesítése esetére, az eredmény e tekintetben egyértelműen pozitív előjelű.<sup>30</sup> Mindez sajnos már nem mondható el az analízis második lépcsője tekin-

<sup>29</sup> Ez a megoldást a spanyolok azzal indokolták, hogy a fenti személyeknek ne kelljen ismételtlen keresztülvergődniük magukat egy hosszú és kellemetlen procedúrán.

<sup>30</sup> A diákok esetében a második tagállamba utazást illetően ez valóban könnyebbé teszi a helyzetet, hiszen amíg az első tagállam hatóságai mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e tekintetben, addig az irányelv szövege alapján a második tagállam már nem mérlegelhet. „Annak a harmadik országbeli állampolgárnak, akinek hallgatóként való beutazását már engedélyezték, és aki a már megkezdett tanulmányai egy részének más tagállamban történő folytatására, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítésére jelentkezik, ez utóbbi tagállam olyan határidőn belül engedélyezi a beutazást, amely nem akadályozza a kérdéses tanulmányok folytatását, ugyanakkor elegendő időt biztosít az illetékes hatóságoknak a kérelem elbírálására, amennyiben a harmadik ország állampolgára” Lásd 2004/114/EK irányelv 8. cikk.

A kutatók esetében a feltételek teljesítése mind az első, mind a második tagállamban fogadási kötelezettséget ró a tagállamokra: „Amint az (1) és (2) bekezdésben említett ellenőrzések pozitív eredménnyel zárultak, a fogadási megállapodás végrehajtása érdekében a kutatókat a tagállamok területén fogadni kell. 7. cikk (3) bekezdés. Az ezen irányelv szerint kutatóként, fogadott valamely harmadik ország állampolgára kutatásának egy részét másik tagállamban is végezheti az e cikkben megállapított feltételeknek megfelelően. Lásd 2005/71/EK irányelv 13. cikk (1) bekezdés.

Hasonlóképpen a huzamos tartózkodási jogállással rendelkezők esetében: „Amennyiben a 14., a 15. és a 16. cikkben megállapított feltételek teljesülnek, úgy a 17. és a 18. cikk közrendre, közbiztonságra és közegészségügyre vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel a második tagállam kiállítja huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező számára a megújítható tartózkodási engedélyt.” Lásd 2003/109/EK irányelv 19. cikk (2) bekezdés. Lásd Kocharov i.m. 918. o.

tetésben, amely a harmadik országbeli polgártól megkövetelt feltételek tagállamok általi alkalmazásának egységességét vizsgálja. E tekintetben megállapíthatjuk, hogy a tanulmány tárgyát képező irányelvben rögzített feltételek *opcionális jellege*, ill. azok tagállamonként eltérő értelmezése a kölcsönös elismerés rendszere alkalmazásának hiányában a *kedvezményezettek körének tagállamonkénti eltérését* eredményezik.<sup>31</sup> Ez pedig nem engedi meg, hogy a harmadik országbeliek különféle jogállásához (huzamos tartózkodási jogállást nyert személy, kutató, diák, önkéntes, magasan kvalifikált munkavállaló) kapcsolt jogosítványokat egy az uniós polgárok szabad mozgásának jogához hasonló „egységes” uniós jogosítványként értelmezzük.

A legproblematikusabb e tekintetben a már sokat emlegetett huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, amelynek mobilitásra vonatkozó rendelkezései *mind opcionális jellegűek*. A kérdéses irányelv értelmében ugyan, a második tagállam akár el is tekinthet az a jogállás első tagállamban való elnyerése céljából előírt feltételek ismételt teljesítésének megkövetelésétől, szabad belépést biztosítva ezzel a huzamos jogállással rendelkezők számára, ez a forgatókönyv azonban a tagállamok biztonság orientált politikája fényében nem tűnik túl valószínűnek. A feltételek *opcionális jellegből* fakadóan ugyanakkor ad absurdum az is megeshet, hogy egy az első tagállamban huzamos tartózkodás jogállását elnyert személy, a második tagállamban való letelepedéshez akár három alkalommal is teljesíteni köteles az előírt feltételeket, így a második tagállamba való bebocsátás céljából, ill. a második tagállamban a huzamos tartózkodási jogállás ismételt elnyeréséhez.<sup>32</sup>

Ami a harmadik országbeli diákokról rendelkező 2004/114/EK irányelvet, ill. a harmadik országbeli kutatókról szóló 2005/71/EK irányelvet illeti, a tagállamok messze nem rendelkeznek olyan széleskörű diszkrécióval, mint a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv esetében.<sup>33</sup> Ugyanakkor látnunk kell, hogy az irányelvben szereplő tagállami felhatalmazás alapján egy *magas szintű nyelvi teszt előírása* vagy egy túlzottan *szigorú pénzügyi követelményrendszer* feltételül szabása szintén jelentősen leszűkítheti a jogosultak körét.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> A nemzeti jogban lefektetett követelményrendszer teljesítése, amely sine qua non feltételét képezi a harmadik országbelieket megillető mobilitási jogok gyakorlásának, a tagállami hatóságok által gyakorolt széles mérlegelési jogkör, ill. a tagállami jogok közötti eltérés fényében igen problematikus lehet. Nem beszélve a kiotptálás lehetőségéről, amely a belső piaci rendelkezéseket szintén nem érinti. Halleskow: *The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, 186.o.; Groenendijk: *The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration*, 429, ill.438. o.

<sup>32</sup> Lásd 2003/109/ EK IE 23. cikk (1) bekezdés

<sup>33</sup> A diákok esetében a tagállamok kérésére annak „igazolnia kell, hogy a folytatandó tanulmányokhoz kellő nyelvismerettel rendelkezik”, illetve, hogy „tartózkodása során rendelkezni fog a megélhetésének, tanulmányai folytatásának és visszautazásának költségeihez szükséges anyagi fedezettel”. Lásd 2004/114/EK IE 7. cikk (1) bekezdés. A kutatók esetében „a kutatónak tartózkodása alatt – a tagállam által erre a célra közzétett minimumösszeggel összhangban – kiadásainak és visszautazása költségeinek fedezésére havonta elegendő forrás áll a rendelkezésére és nem kell a tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét igénybe vennie” Lásd 2005/71/EK IE 6. cikk (2) bekezdés.

<sup>34</sup> A 2004/114/EK irányelv 7. cikk (1) c. pontja értelmében a harmadik országbelinek a tagállam kérésére igazolnia kell, hogy a folytatandó tanulmányokhoz kellő nyelvismerettel rendelkezik.



A fentiek fényében problémát jelenthet továbbá, hogy az említett *jogok egy része* éppen a kérdéses rendelkezések *feltételes természete* miatt *nem is hivatkozható a nemzeti bíróságok előtt*.<sup>35</sup> Még az egyazon irányelven belül szereplő, struktúrájában és funkciójában egymáshoz hasonló rendelkezések esetében sem állapítható meg általános jelleggel a „közvetlen hivatkozhatóság”. Így a *huzamos tartózkodás jogállásáról* rendelkező 2003/109/EK irányelv másik tagállamban történő tanulmányok folytatása vagy egyéb célból való tartózkodást kimondó rendelkezése ugyan kellően tiszta, precíz és feltétlen jellegű, mindez azonban már nem mondható el az irányelv által szabályozott ott gazdasági célú tartózkodás esetén, amely a tagállamok munkaerő piaci tesztjének függvénye lehet.<sup>36</sup>

A magasan képzett munkaerő belépéséről és tartózkodásáról rendelkező kék kártya irányelv esetében mi több, a fenti jogosultságról lényegében nem is beszélhetünk, tekintve, hogy minden tagállam maga határozza meg a területére lépő szakképzett munkaerő létszámát.<sup>37</sup> Egyetérthetünk Kocharov-val, aki úgy véli, hogy amíg az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSz. V. címe) alatt született és fent bemutatott *első generációs irányelvek* messze nem felelnek meg a tagállamközi mozgás liberalizációjára irányuló törekvéseknek, addig a kék kártya irányelvben biztosítottak még a munkavállalók számára biztosított nemzetközi standardok szintjét sem érik el.<sup>38</sup>

**4.2. Az első tagállammal való szoros kapcsolat fennállásának követelménye.** A tagállamközi mozgás jogával élni kívánó harmadik országbeli polgároknak paradox módon, egy igen *erős kapcsolóelemet* kell felmutatniuk a tartózkodásuk helye szerinti első tagállammal. Ilyen kapcsolóelemként funkcionál többek között a migráns által valamely tagállam területére szóló *huzamos tartózkodási engedély* elnyerése, vagy a diákok és a kutatók esetében a *tanulmányok, illetve a kutatói munka kontinuitásának* első tagállamban történő fenntartása. Ez utóbbi követelmény különösen a kisebb tagállamoknak jelenthet gondot, akik ily módon nem képesek kellő mértékben kiaknázni a mobilitási jogokból fakadó előnyöket.<sup>39</sup>

A *mobilitás jogok tényleges gyakorlása* továbbá, mint arra fent már részben utaltam, kifejezetten *hátrányos is lehet* a migráns harmadik országbeli polgár számára. Mivel a huzamos tartózkodás jogállása a második tagállam területén szintén csak *öt éves tartózkodást* követően nyerhető el, problémát jelenthet az *első tagállamban szerzett jogállás elvesztése* abban az esetben, ha az érintett személy a határátlépést követően *többször is költözik*, anélkül, hogy a hat év alatt egyszer is visszatérne az első tagállamba. Az érintett személy hat évet meghaladó távollét esetén ugyanis nem jogosult fenntartani „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállását abban a tagállamban, amely azt megadta számára. A jogállás ily módon történő elvesztése ugyanakkor a többi tagállam területén való

<sup>35</sup> Kocharov i.m. 919. o.; Brinkmann: The immigration and asylum agenda, 192. o.

<sup>36</sup> Lásd 2003/109/EK IE 14. cikk

<sup>37</sup> Az irányelvben rögzített feltételeket teljesítő és a tagállam területére bebocsátást nyerő kék kártya birtokos számára egyébiránt megengedett a tagállami határok átlépése. Lásd Kocharov i.m. 921. o.

<sup>38</sup> Kocharov i.m. 922. o.

<sup>39</sup> Így nem marad más eszköz azok számára, mint az állampolgárság harmadik országbeli migránsok számára történő viszonylag gyors odaitélése, vagy legalábbis annak ígérete.

tartózkodás jogára is kihathat. A második tagállam ebben az esetben dönthet úgy, hogy elutasítja a tartózkodási engedély megújítását vagy visszavonja azt, ill. kötelezi az érintett személyt és annak családtagjait a tagállam területének elhagyására.<sup>40</sup> Megállapíthatjuk tehát, hogy amíg a *„tagállamközi akadályok felszámolásának”* uniós polgárok vonatkozásában érvényesülő doktrínája kifejezetten *elő kívánja mozdítani* előbbieket Unió területén való szabad mozgását, addig az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSz. V. címe) alatt elfogadott bevándorláspolitikai irányelvek releváns rendelkezései a harmadik polgárokat számos vonatkozásban inkább *lebeszélni látszanak arról*.

### 4.3. A mobilitási rendszer inkohereus jellege

**4.3.1. A kérdéses irányelvek egymás közti „átjárhatatlansága”.** Tovább súlyosbítja a fenti leírtakat, hogy a legális migráció területén elfogadott irányelvek, a tagállamok közötti átjárhatóság vonatkozásában messze nem képeznek koherens rendszert. Így, elgondolkodtató, hogy miért a huzamos tartózkodási irányelv az egyetlen a tárgyalta jogszabályok közül, amely *átfogóan szabályozza a harmadik országbeli polgárok második tagállamban élvezett jogállását*.<sup>41</sup>

A migránsok második tagállamban való státuszváltásának korlátozása, ill. az egyes *irányelvek által biztosított jogosultságok kumulálására vonatkozó rendelkezések hiánya* szintén nagy mértékben aláássa a mobilitási rendszer koherenciáját, még több teret engedve ezzel a tagállami diszkréciónak.<sup>42</sup> Kizárólag a magasan képzett munkavállalókról szóló jogi aktus az, amelyik kifejezetten elismeri a különböző irányelvekben szabályozott jogállások kumulálhatóságát, és ezzel a különböző státuszokhoz kapcsolódó jogosultságok egyidejű gyakorlását. A kék kártya irányelv ugyanis lehetővé teszi a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítását a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése céljából, azaz a huzamos tartózkodási irányelvben rögzített általános szabálytól eltérően nem szükséges, hogy a kék kártya birtokosai a kérelem benyújtását megelőző öt éves folyamatos és jogszerű tartózkodást igazoljanak az adott tagállam területén. Elégséges, ha közvetlenül a kérelem benyújtását megelőző *kétéves jogszerű és folyamatos* tartózkodást mutatnak fel a kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamban, amennyiben kék kártya birtokosként, a különböző tagállamok közötti mozgási lehetőséget kihasználva ötéves jogszerű és folyamatos tartózkodást igazolnak általában az Unió területén. Persze az összkép nem túl pozitív a kék kártya irányelv esetében sem, mivel – az előbbi szabálytól eltekintve – kijelenthető, hogy a kérdéses irányelv általános jelleggel nem segíti elő a huzamos tartózkodás jogállásának megszerzését. A kártya csak is abban az esetben jelentene komoly előnyt birtokosai számára, ha az a huzamos tartózkodás jogállása elnyerésének

<sup>40</sup> 2003/109 IE 22 (1) (b) pont

<sup>41</sup> Mivel a másik két irányelv nem rendelkezik erről, ezért vélhetően az első tagállamban élvezett jogállás illeti meg a migránsokat a második tagállamban is.

<sup>42</sup> Problémát jelenthet többek között, hogy a progresszív integráció elvének ellentmondva, a huzamos tartózkodási jogállás a tagállamközi mobilitást illetően kedvezőtlenebb feltételeket biztosít a harmadik országbeliek számára a kutatókról vagy a diákokról szóló irányelv vonatkozó rendelkezéseinél. Így amennyiben egy kutató öt év jogszerű tartózkodást követően huzamos tartózkodást kíván nyerni, a korábban élvezettnél kedvezőtlenebb mobilitási jogok könnyen lebeszélhetik arról.

*várakozási idejét esetükben számottevően csökkentené.* E megoldás ugyanakkor még csak szóba sem került a tanácsi tárgyalások során.<sup>43</sup> Természetesen nem tagadható, hogy a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámíthatósága könnyebbséget jelent a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése tekintetében, mégis a *tagállamok által előírható nemzeti kvóták*,<sup>44</sup> ill. az *irányelv fogalmi tisztátlansága a kérelem hatóság általi elfogadási kötelezettségét illetően*<sup>45</sup> könnyen gátját szabhatják a tagállamok közötti mozgásnak és ezzel a kérdéses jogállás könnyített elnyerésének.

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a vizsgálat tárgyául szolgáló bevándorláspolitikai irányelvek valóban nélkülöznek egy szilárd logikai vázat, amelyet követve, a harmadik országbeli migránsok mobilitására és ezzel összefüggő tartózkodására vonatkozó összes releváns kérdés tisztázásra kerülhetne. Mindezek ellenére talán kissé túlzó az a Sanchez által tett kijelentés, miszerint a hektikus, jogalkotási hézagokkal teli szabályozás egyértelműen arra utal, hogy a jogalkotó tulajdonképpen nem is kívánt állást foglalni a fenti kérdésekben, célzatosan a tagállami diszkréció körébe utalva ezzel azokat.<sup>46</sup>

**4.3.2. A kérdéses irányelvek schengeni rendszerrel való inkoherenciája.** A koherencia hiánya sajnálatos módon azonban nem csak a kérdéses irányelvek egymás közti viszonylatában, hanem általában azok *uniós joghoz való viszonyában* is tetten érhető. E tekintetben Sanchez mindenekelőtt a schengeni együttműködésben részt nem vevő államok beutazási *vízummal kapcsolatos* problematikájára világít rá. Amíg a kutatókról szóló irányelv kifejezetten és részleteiben foglalkozik a fenti kérdéssel,<sup>47</sup> addig a diákok beutazásáról, ill. a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló irányelvek még csak említést sem tesznek arról. A harmadik állambeliek részére nyújtott mobilitási jogok ugyanis jelentős részben a már a schengeni rendszer által biztosított mozgásszabadság koncepciójára épülnek.<sup>48</sup> A kérdéses irányelvek csak a második tagállamban való tartózkodásról rendelkeznek, a *belépési jogosultságról nem tesznek említést*.<sup>49</sup> Így konkrét rendelkezés hiányában, amennyiben

<sup>43</sup> Steve Peers: Legislative update: EC immigration and Asylum Law: attracting and deterring labour migration: The blue card and employer sanctions directive, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, No. 4., 408. o

<sup>44</sup> A kék kártya birtokos huzamos tartózkodási jogállással rendelkezők esetében a Bizottságnak a kvóta felemelésére tett javaslatát a Tanács teljes mértékben elutasította

<sup>45</sup> Az irányelvben szereplő feltételek teljesítése esetén.

<sup>46</sup> Sanchez i.m. 801. o.

<sup>47</sup> Lásd 2005/71/EK IE 13. cikk (4) bekezdés, ill. 14. cikk (4) bekezdés. Ennek vélhetően az az oka, hogy Írország részt vesz az irányelv elfogadásában.

<sup>48</sup> A tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek részére a Schengeni Egyezmény 20-21. cikke szabad mozgást biztosít három hónapos időtartamon belül. Lásd Kocharov i.m. 915.o. Nemrég került elfogadásra az a rendelet, ami tovább könnyíti a harmadik országbeli polgárok három hónapnál nem hosszabb ideig tartó szabad mozgását a schengeni térségben. Az Európai Parlament és a Tanács 265/2010/EU rendelete (2010. március 25.) a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek, valamint az 562/2006/EK rendeletnek a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező személyek mozgása tekintetében történő módosításáról. Az új szabályozás értelmében a három hónapnál hosszabb tartózkodásra jogosító vízum ebben az értelemben egyenértékű lesz a tartózkodási engedéllyel, amennyiben a vízum tulajdonosa minden félévben három hónapra másik tagállamba utazhat, vagy három hónapig a többi tagállam területén szabadon utazhat.

<sup>49</sup> Boelaert-Suominen, Sonja: Non EU nationals and the Council Directive 2003/109/EC on the status of

az érintett állam nem vesz részt a schengeni együttműködésben, főszabályként a *tagállami jogok irányadóak* a harmadik országbeliek belépése vonatkozásában. Ez mindenekelőtt Bulgáriát, Romániát és Ciprust érinti, még ha csak átmenetileg is, ill. Írországot, amely az Egyesült Királysággal ellentétben részt vesz a kutatókról szóló 2005/71/EK irányelv alkalmazásában. Az előbbi esetekben a harmadik országbeliek határok közötti mobilitása tehát vízumkötelezettségnek van, ill. lehet alárendelve, ami nyilvánvalóan erősen korlátozza azok tagállamközi szabad mozgását.

Ugyanakkor a schengeni rendszerben sem történtek meg a szükséges módosítások az új mobilitási jogok megszületése tekintetében. Így problematikus lehet, ha a *schengeni határellenőrzési kódexben szereplő közrendi koncepció* eltér a harmadik országbeliek mobilitása vonatkozásában alkalmazandó közrendi koncepciótól. Az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai beutazása kapcsán felmerült Spanyolország kontra Bizottság ügyben<sup>50</sup> a luxemburgi bíróság ugyanis már kimondta, hogy „valamely közigazgatási gyakorlatnak a Schengeni Megállapodás és annak Végrehajtási Egyezménye (SMVE) rendelkezéseivel való összeegyeztethetősége csak annyiban igazolhatja a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok eljárását, amennyiben a kérdéses rendelkezések alkalmazása összeegyeztethető a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi szabályokkal”.<sup>51</sup> Sanchez úgy véli, a fentieket ki kellene terjeszteni azon harmadik országbeli polgárokra is, akik szabad mozgását a *másodlagos közösségi jog, így a legális migráció területén született irányelvek biztosítják*. A schengeni egyezmény 134. cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy „Az SMVE 134. cikke értelmében ezen egyezmény rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők a közösségi joggal.”<sup>52</sup>

**4.4. A „munkaerőpiaci korlátozásokban” rejlő akadályok.** Amint azt fent már részben említésre került, az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSz. V. címe) alatt született irányelvek egyes tagállamközi mobilitással kapcsolatos rendelkezései kifejezetten gátolják a harmadik országbeli migráns polgárok második tagállam munkaerőpiacán való elhelyezkedését, jelentősen csökkentve ezzel azok mobilitási hajlandóságát. A legproblematicusabb e tekintetben a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, amely jogszabály tervezetében a Bizottság még az a nem titkolt céllal építette be a huzamos tartózkodási jogállással járó mobilitási rendelkezéseket, hogy a belső piac hatékony működését elősegítendő, könnyedén orvosolható legyen a bizonyos szektorokban átmenetileg fellépő munkaerőhiány. A tervezet időközben történt módosításainak eredményeként e törekvés azonban

Third-country nationals who are Long-term Residents: Five pace forward and possibly three paces back. *Common Market Law Review* 2005, 42 (4) 1011. o.

<sup>50</sup> Lásd a Bíróság C-503/03. sz. Bizottság kontra *Spanyolország* ügyben hozott, 2006. január 31-i ítélete (EBHT 2006., I-1097. o.) A Bíróság ebben az ügyben kimondta, miszerint nem tagadható meg a tagállami állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai számára az e térségbe való beutazás céljára szolgáló vízum kiadása csupán amiatt, hogy azok a Schengeni Információs Rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álltak, anélkül, hogy előzőleg megvizsgálta volna, hogy e személyek jelenléte olyan valóságos, időszerű és kellően komoly veszélyt jelent-e, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.

<sup>51</sup> Lásd hivatkozott ítélet 35. pontja

<sup>52</sup> Sanchez i.m. 802. o.

nem ért célt. Bár az irányelv valóban különbséget tesz a gazdaságilag aktív, ill. inaktív személyek között, ez mégis inkább visszaveti, mint sem előmozdítja a harmadik országbeli munkavállalók határok közötti mobilitását.<sup>53</sup> A tagállami/uniós polgársággal rendelkező személyekkel ellentétben úgy tűnik, a *gazdaságilag inaktív harmadik országbeli polgárok a mobilitási jogok vonatkozásában, meglepő módon kedvezőbb helyzetben vannak, mint gazdaságilag aktív társaik*. Utóbbiak foglalkoztatáshoz való joga a második tagállamban ugyanis számottevően csorbulhat, amennyiben a tagállami hatóságok élni kívánnak az irányelv által biztosított korlátozási felhatalmazással.<sup>54</sup> Melyek ezek a lehetséges korlátozások? A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek a tartózkodási engedélynek a második tagállamban történő kézhezvételét követően ugyan a fogadó ország polgáraival lényegében egyenlő bánásmódban részesülnek a munkaerőpiacra való belépést illetően, azonban e jogot nagyban aláássa a *munkaerőpiaci teszt* tagállam általi alkalmazhatósága.<sup>55</sup> A másik tagállamba költözni kívánó személy tartózkodási engedély iránti kérelme ugyanis könnyen visszautasításra találhat a kérdéses tagállam munkaerőpiaci helyzetének függvényében, még abban az esetben is, ha az érintett személy már tényleges állásajánlattal rendelkezik. A tagállamok előírhatják továbbá, hogy a második tagállamba áttelepülni kívánó személy a nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek szerint, *12 hónapig csak korlátozottan* végezhet olyan alkalmazotti tevékenységet, amely különbözik attól, amely alapján tartózkodási engedélyt megadták.<sup>56</sup> A tagállami területhez kötött munkaerőpiaci teszt alkalmazása nagyban hozzájárul az európai munkaerőpiac feldarabolásához, ahol már nem a kereslet kínálat törvényei, hanem sokkal inkább a tagállami hatóságok szubjektív döntései uralkodnak.<sup>57</sup> Mindezen túl, a gazdaságilag aktív polgárok második tagállamban való foglalkoztatásának megnehezítése magában hordozza az illegális foglalkoztatás veszélyét, tovább gyengítve ezzel a migráns pozícióját.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Kocharov i.m. 917. o.

<sup>54</sup> Achilles Skordas: Immigration and the Market: the Long-Term Residence Directive. *Columbia Journal of European Law*, 13 (2006), 201. o.

<sup>55</sup> 2003/109/EK IE 14. cikk (3) bekezdés

<sup>56</sup> Lásd hivatkozott irányelv 21. cikk (2) bekezdés

<sup>57</sup> Bár a kutatók esetében az irányelv nem beszél kifejezetten munkaerőpiaci tesztéről, az érintett hatóságok mégis egyfajta kontrollt gyakorolhatnak a kutatók fogadását illetően a munkáltatók és a fogadási megállapodások jóváhagyási eljárása során. Lásd 2005/71/EK irányelv 5-7 cikke. A kutatókra vonatkozó irányelv alapján kiállított tartózkodási engedélyt a tagállamok visszavonhatják, vagy meghosszabbítását elutasíthatják, amennyiben tartózkodásának célja eltér az engedélyezett tartózkodás céljától. Lásd uo. 10. cikk.

A harmadik országbeli diákokról szóló irányelv értelmében, a hallgató a tanulmányi idején kívül, valamint a fogadó tagállamnak az adott tevékenységre alkalmazandó szabályaira és feltételeire is figyelemmel, jogosult arra, hogy munkát vállaljon, és jogosult lehet arra, hogy önálló vállalkozóként jövedelemszerző tevékenységet folytasson. A fogadó tagállamon belüli munkaerőpiaci helyzet azonban ez esetben is figyelembe vehető. Lásd 2004/114/EK irányelv 17. cikk (1) bekezdés. A tagállamok tehát szabadon dönthetnek arról, hogy biztosítják-e a munkavállaláshoz való jogot a harmadik országbeli diák számára a munkaerőpiaci teszt esetleges alkalmazásának függvényében. A kék kártya irányelv szintén alkalmazhatónak rendeli a tagállamok által a munkaerőpiaci tesztet, ill. a közösség preferencia elvét. Lásd 2009/50 irányelv 8. ill. 12. cikke.

<sup>58</sup> Kocharov szerint, az egyik tagállamban érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli polgár a mobilitási jogainak gyakorlása során akár könnyen az illegális útjára is léphet. Lásd Kocharov i.m. 926. o.

Minderre magyarázatul szolgálhat az a megállapítás, miszerint *nem a munkaerő mobilitásának* biztosítása az irányelvek elsődleges célja. A bevándorláspolitikai területén született jogi aktusok egyedi jogállásokat kreálnak, amelyek mindenekelőtt a harmadik országbeli migráns Unióba való *első belépése jogcíméhez* kapcsolódnak. A fent tárgyalt, szabad mozgáshoz kapcsolódó jogosítványok, tehát sokkal inkább az uniós bevándorláspolitikai által létrehozott jogállások attribútumaként, mintsem a belső piaci célok előmozdítóiként vannak jelen.<sup>59</sup>

### **5. Válasz a kritikákra: Az uniós polgárokra és a harmadik országbeli polgárokra vonatkozó mobilitási rendszerek eltérése mögött meghúzódó elvi megfontolások**

Kiindulásképp rögzíthetjük, hogy az Unió *tagállamai által aláírt és ratifikált nemzetközi megállapodások nem* keletkeztek semmiféle kötelezettséget<sup>60</sup> az adott állam területén jogszerűen tartózkodó személyek tagállamközi mozgása vonatkozásában a szabad mozgás alapvető jogának címszava alatt. A nemzetközi megállapodásokban szereplő jog kizárólag az adott államon belüli mozgásszabadságra vonatkozik, márpedig „a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségére” még messze nem tekinthetünk úgy, mint amely megfeleltethető egy szuverén állam területének.<sup>61</sup> Tekintettel tehát arra, hogy egy másik tagállamba való bevándorlás joga a nemzetközi megállapodások szintjén még nem nyert elismerést,<sup>62</sup> a harmadik állambeli polgárok Unió területén való szabad mozgása pusztán emberi jogi alapokon nem biztosított. A harmadik országbeliek tagállamközi szabad mozgása vonatkozásában, így – az Európai Unió sui generis alkotmányos struktúrájára is tekintettel –, a Bíróság által már a Wijseenbeek eset<sup>63</sup> kapcsán felvázolt „*progresszív szemlélet*” irányadó, amely értelmében a harmadik országbeliek számára biztosított mobilitási jogoknak, lényegében a szabadság, biztonság és jog érvényesülése térsége által felölelt, a bevándorlás, menekültügy, határellenőrzés területein megvalósult harmonizáció szintjével kell összhangban állniuk.

<sup>59</sup> Lásd uo. 918. o.

<sup>60</sup> Noha az Emberi Jogok Európai Bírósága már relatíve korán elismerte a tagállamok felelősségét az Egyezményben foglalt emberi jogok tiszteletben tartása vonatkozásában az uniós jog végrehajtása során. Matthews v. UK Appl. No. 24833/94 (1999 February 18)

<sup>61</sup> Ezzel az Unió és a tagállamok között fennálló alkotmányos viszonyt, struktúrát tagadnánk a bevándorláspolitikai, külső határok, menekültügy területén fennálló hatásköri átfedések tekintetében. E kérdés taglalásakor továbbá azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az EUMSZ. V. címe, ill. a schengen acquis vonatkozásában a tagállami kötelezettségek eltérnek egymástól.

<sup>62</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 13. cikk (1) bekezdése értelmében: „Az egyes államok határain belül mindenkinek joga van szabadon mozogni és lakóhelyét szabadon megválasztani „; Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikk értelmében: „Mindenkinek joga van a szabadságra és a szabad mozgásra”; az Emberi Jogok Európai Egyezménye 4. számú kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke értelmében, „Mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga”, amelyet Spanyolország, Görögország és az Egyesült Királyság kivételével minden tagállam ratifikált.

<sup>63</sup> A Bíróság C-378/97 sz. Wijseenbeek ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-6207. o.), 39-40. pontok.

A harmadik országbeliek számára biztosított mobilitási jogok analízise során tehát nem tekinthetünk el a körülménytől, hogy a fenti jogok *nem a belső piac égisze* alatt születtek meg. A szabad mozgás belső piaci gyakorlása az uniós jogban még a tagállami polgárok vonatkozásában is egy *kiemelten érzékeny* területnek számított, ill. számít mind a mai napig.<sup>64</sup> Ezt jelezték a keleti bővítést megelőző nagyfokú előkészítő munkálatok, amelyek mindenekeelőtt a *csatlakozás munkerőpiacra gyakorolt hatásait* tanulmányozták, és amelyek alapján később megszülettek az átmeneti időszakra vonatkozó derogációk az új tagállamok munkavállalói vonatkozásában.<sup>65</sup> A fentiek fényében nagyon is érthető, hogy az EKSz. IV. címe (jelenleg EUMSZ. V. címe) alapján elfogadott jogalkotási aktusok a harmadik országbeli polgárok számára a tagállami határok átlépését megengedő rendelkezései nem törekednek a minél szélesebb körű jogok biztosítására, sőt bizonyos pontokon igyekeznek azokat minél szigorúbb korlátok közé szorítani.

## 6. Konklúzió

Mi jellemzi tehát az EKSz IV. címe (jelenleg EUMSZ. V. címe) alatt elfogadott bevándorláspolitikai irányelvek mobilitási rendelkezéseit? Ahogy az fent részben már megállapításra került, a tárgyalat *migrációs irányelvek által biztosított jogállás nem a migráns belső piaci tevékenységéhez*, hanem a harmadik országbeliek *első belépésének jogcíméhez* kapcsolható. E jogállás mi több elég *merev*,<sup>66</sup> a státuszváltás korlátozott lehetőségével. Jól tükrözi ezt Sanchez kommentárja, aki úgy véli, amíg a migránsok által az első tagállamban gyakorolt tartózkodási jogosítványok *átmenetiek és funkcionálisan korlátozottak*, ez még inkább elmondható azok második tagállambeli tartózkodását illetően.<sup>67</sup> Egyetérthetünk Sanchezzel abban, hogy hasonló szisztémáról a két személyi kör, azaz a tagállami/ uniós polgárok és a harmadik országbeliek esetében csak akkor beszélhetnénk, ha utóbbiak első tagállamban való tartózkodásának sem időben, sem az érintettek által gyakorolt tevékenységet illetően (tanulmányok folytatása, kutatói munka, stb.) nem lennének korlátai.

Arról sem feledkezhetünk meg továbbá, hogy a fenti mobilitási jogok nem közvetlenül a szerződésen, hanem pusztán a másodlagos jogon alapulnak. *A szabad mozgás jogát közvetlenül az alapítószerződés ruházza a tagállami polgárokra*,<sup>68</sup> anélkül, hogy utat nyitna bárminemű tagállami diszkréciónak, ill. a szabad mozgást gátló adminisztratív akadályoknak.<sup>69</sup> Ezzel szemben a harmadik

<sup>64</sup> Pieter Van Der Mei: *Free movement of persons within the Community*, Hart Publishing, 2003, 25. o.

<sup>65</sup> A csatlakozási tárgyalások során a régi tagállamok a közösségi jog alkalmazásának felfüggesztését kérték, hogy az új tagállamok állampolgárai számára eg ideig még ne kelljen biztosítaniuk ezt a lehetőséget. Gellérné Lukács Éva – Szigeti Borbála: *Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt*. KJK – KERSZÖV, 2005, 37. o.

<sup>66</sup> Georgia Papagianni: *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff, Leiden. 2006, 305. o.

<sup>67</sup> Sanchez i.m. 799. o.

<sup>68</sup> Kocharov i.m. 915. o.

<sup>69</sup> A Bíróság C-48/75 sz. Belgium v. Royer ügyben 1976. április 8-án ban született ítélete (EBHT 1976, I-497 o.); a Bíróság C-157/79 sz. Pieck ügyben 1980. július 3-án született ítélete (EBHT 1983, I-2171

országbeliek számára biztosított jogokat kizárólag másodlagos aktusokban lelhetjük fel, ott is *csak korlátozott jelleggel*. Egyetérthetünk Baldaccinivel és Tonerrel, akik szerint, a fent vizsgált másodlagos jogi aktusok olyan akadályoknak rendelik alá a nem uniós polgárok tagállamközi mozgását, amely akadályokat az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata az uniós polgárok szabad mozgását illetően már réges-rég felszámolt, vagy legalábbis igen erős korlátok közé szorított.<sup>70</sup>A harmadik országbeliek szabad mozgására vonatkozó jogosítványok másodlagos jogban történő rögzítése tehát, kizárja a két mobilitási rendszer analóg módon való értelmezését, így különösen, ami e jogok korlátait illeti.

A fenti új típusú mobilitási jogok, *sui generis* jellegüknél fogva tehát *nem feleltethetőek meg az uniós polgárok által élvezett szabad mozgásra vonatkozó jogosítványoknak*. Mindemellett, el kell ismerni azok jelentőségét, tekintve, hogy első lépcsőfokát jelenthetik egy ahhoz hasonló, tagállamközi mobilitási szisztémának.

Ami a jövőt illeti, a harmadik országbeliek Unióban élvezett jogállásának politikai szintű további megerősítése még várat magára. A Stockholmi programot övező nagyfokú várakozásokkal szemben,<sup>71</sup> úgy tűnik nem történt komoly politikai áttérés a harmadik országbeliek jogállásának előmozdítása terén és féltő, hogy továbbra is a biztonsági megfontolások határozzák majd meg a harmadik országbeliek migrációjával és integrációjával kapcsolatos uniós politikát.

Sőt, akár visszalépéshez is vezethet az egész világra kiterjedő gazdasági recesszió és annak elhúzódo hatásai,<sup>72</sup>tekintve, hogy a tagállamok továbbra is a munkaerőpiacuk rövid távú védelmét helyezik majd előtérbe a harmadik országbeliek migrációja és integrációja elősegítésének hosszútávon ható gazdasági előnyeivel szemben.

Ugyanakkor némi optimizmusra adhat okot a Lisszaboni Szerződés közelmúltban történő elfogadása, amely a harmadik országbeliek fenti jogainak deklarálását illetően, már az Alapjogi Karta által kikövezett utat követi. A Karta vonatkozó rendelkezése szerint: *„Az Európai Közösséget alapító Szerződés értelmében a mozgási és letelepedési szabadság a tagállamok területén törvényesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak is biztosítható.”*<sup>73</sup>

Az EUMSZ.79 2 (b) pontja ennek megfelelően már a következőképpen fogalmaz: *„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg [...] a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más*

o.); a Bíróság C-118/75 sz. Italy v Watson and Belmann ügyben 1976. július 7-én született ítélete (EBHT 1976., -1185.o.); A Bíróság C-363/89 Roux v Belgium ügyben 1991. február 5-én született ítélete (EBHT 1991., I-273 o.);

<sup>70</sup> Annaliese Baldaccini, Helen Toner; From Amsterdam and Tampere to the Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law: in Baldaccini, Guild and Toner: *Whose Freedom, Security and Justice?* Hart Publishing, 2007. 6. o.

<sup>71</sup> Lásd a kérdésről bővebben Tóth Judit: On the road from Hague to Stockholm and somehow ahead, in Ágh Attila and Judit Kis Varga: The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency, 2009. 121-135. o.

<sup>72</sup> Miklós, Losoncz: The impact of the global crisis on EU policies in, Ágh Attila and Judit Kis Varga: The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency, 2009. 109-119. o.

<sup>73</sup> Az Alapjogi Charta 45. cikk (2) bekezdése



tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is”.<sup>74</sup> Bár elsőre lényegtelennek vagy legalábbis csekély jelentőséggel bírónak tűnhet a fenti rendelkezésre vonatkozó szerződéses módosítás, a szabad mozgásra való kifejezett utalás abban, mégis direkt kapcsolatot teremt a belső piaci mozgatóerővel. Így a szabad mozgás elemére való kifejezett hivatkozás a fenti rendelkezésben, az EKSz. 63 (4) bekezdésének korábbi megszövegezésével szemben, már nem ismer el egy olyan mobilitási szisztémát, amely a *nemzeti munkaerőpiacok védelme, ill. a harmadik országbeliek bevándorlása feletti teljes kontroll fő elvein alapul*. Az EUMSz.-ben rögzített jogalkotási alap megfogalmazásával, lényegében egy az uniós polgárok szabad mozgásának elveire épülő szisztéma alapjai kerültek lerakásra a harmadik országbeliek vonatkozásában egyaránt.<sup>75</sup>

---

---

<sup>74</sup> EUMSz. 79. cikk 2 bekezdés (b) pont

<sup>75</sup> Sanchez i.m. 798. o.