

ÁCS VERA JUDIT

Vonzó-e a Kék kártya a magasan képzett harmadik országbeli munkavállaló számára?

Bevezető

A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (továbbiakban: Kék kártya irányelv) több ponton jelentősen eltér a Bizottság eredeti javaslatától. Természetesen számos indokot lehetne felsorolni annak érdekében, hogy megmagyarázzuk, milyen körülmények vezettek ahhoz, hogy olyan lett az irányelv, amilyen. Ez persze önmagában is egy izgalmas tanulmány lehetne, azonban most jelen dolgozatomban nem célom ezzel foglalkozni, ebben elmélyülni. Ami viszont tény és ezért vizsgálatra érdemes, hogy az irányelv a tagállami szuverenitás feltétele, a tagállami munkaerőpiacok védelme folytán, a tagállami ellenállások, ütközések és kényes kompromisszumok eredményeként az eredeti javaslathoz képest igencsak módosult, s nemcsak módosult, hanem a szabályozást tekintve fel is hígult. Ezért jogos kérdésként vethető fel, hogy még így is vonzó-e a Kék kártya irányelv, ha az eredeti – tényleg vonzó – bizottsági javaslatot a tagállamok átfomálták annak fényében, hogy nemzeti rendszereiket fenntarthassák a magasan képzett munkavállalók számára.¹ Ha még meg is állapítjuk, hogy vonzó maradt az irányelv, az vajon kinek a szemszögéből lehet vonzó? A tagállam szemszögéből, amely az irányelv diszpozitív jellege folytán egyrészt migrációs politikájában, másrészt foglalkoztatáspolitikájában érdeke szerint alkalmazza ezen új rezsimit? Vajon az EU egésze szempontjából lett vonzó az irányelv, mert egy politikai feladat teljesítésén túl tényleges üzenetet küld az EU-n kívüli harmadik országok felé? Vagy az irányelv a migráns magasan képzett harmadik országbeli munkavállaló számára vonzó? Vagy az irányelv csábító ereje inkább a magasan képzettek családtagjai esetében áll fenn? Vagy esetleg a jövőbeni munkáltatók számára kedvezőbb ezen új jogintézmény megjelenése a tagállamokban? Ezen érdekes kérdések közül – a dolgozat terjedel-

¹ Lásd ehhez még Katharina EISELE: *Why come here if I can go there? Assessing the 'Attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'Highly Qualified' Immigrants*, CEPS Paper in Liberty and Security, No. 60. October 2013. www.ceps.eu (2014. 04. 05.); GYENEY Laura: *Jó lépés? Jó irányba? A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének*. *Iustum Aequum Salutare* VII. évf., 1 (2011) 61-82. <http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/20111sz/05.pdf> (2014. 5. 10.) és Jan Peter WOGART – Margot SCHÜLLER: *The EU's Blue Card: Will it attract Asia's Highly Skilled?* *Giga Focus*, 3 (2011) www.giga-hamburg.de/giga-focus (2012. 04. 16.)

mi határai miatt – csak a migráns harmadik országbeli magasan képzett munkavállaló és családtagja szemszögéből vizsgálom az irányelv vonzerejét.

Háttér

A Kék kártya irányelv nem más, mint az Európai Unió szektorális megközelítése, politikája a gazdasági, munkavállalási célú migrációnak,² amely egy kompromisszum eredménye, miután 2001-ben világhosszá vált, hogy a tagállamok nem fogadják el a legális migráció horizontális szabályozását.³ Az Európai Bizottság a kudarcot követően „A gazdasági migráció kezelésének európai uniós megközelítéséről szóló zöld könyv”⁴ keretében széleskörű konzultációt folytatott a tagállamokkal, más európai uniós intézményekkel, nemzetközi és civil szervezetekkel, valamint egyéb érdekelt felekkel arra vonatkozóan, hogy közösségi szinten milyen szabályozás lenne a legmegfelelőbb a harmadik országokból érkező gazdasági migránsok fogadásával kapcsolatban. Ez a nyilvános konzultáció sem hozta közelebb a tagállami álláspontokat az EU szintjén történő harmonizációs szabályozás fokát illetően. A tagállamok a felkínált horizontális szabályozás helyett, – amely a 2001-es javaslat mentén mozgott volna figyelembe véve a korábbi tárgyalások kudarcát is – a vertikális, szektorális szabályozást támogatták követve a már megkezdett gyakorlatot (ld. diák, kutatói irányelv).⁵

A 2004. novemberi Hágai Program hangsúlyozta, hogy a legális migráció fontos szerepet játszik a tudásalapú európai gazdaság megerősítésében, a gazdasági fejlődés előmozdításában, továbbá hozzájárul a Lisszaboni Stratégia végrehajtásához. Az Európai Bizottság 2005 decemberében megjelentetett legális migrációról szóló Politikai Terve⁶ felvázolta azokat a lépéseket, amelyek a Hágai Programban megfogalmazott célok megvalósításához szükségesek. A Bizottság elképzelése szerint egy általános keretirányelv tartalmazza a harmadik országbeli munkavállalók jogaira és az egységes tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló egységes eljárásra vonatkozó rendelkezéseket, ezenkívül pedig négy munkavállalói csoport – magasan képzett munkavállalók, szezonális munkavállalók, vállalaton belül áthelyezett munkavállalók, fizetett gyakornokok – vonatkozásában a harmadik ország állampolgárságával rendelkező migránsok beutazási és tartózkodási feltételeiről külön irányelvek rendelkeznek. Ezen irányelvek elfogadását 2007 és 2009 közötti intervallumra irányozta elő.

² Lásd még a témához Steffen ANGENENDT – Roderick PARKES: *The Blue Card Impasse, Three options for EU policy on Highly Qualified Immigrants*. http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/the_blue_card_impasse.html (2014. 04. 05.) és MOHAY Ágoston: *A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniói szabályozásának példája*. http://www.itvagyunk.eu/application/essay/132_1.pdf (2014. 06. 19.)

³ COM (2001) 386. Míg a javaslatot az európai intézmények támogatták, addig a tagállamok részéről a javaslat a Tanácsban első olvasatban megbukott. A javaslat a harmadik országbeliek munkavállalási és vállalkozási célú belépésének és tartózkodásának jogait irányozta elő.

⁴ COM (2004) 811 végleges.

⁵ Ács Vera – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: Kutatói mobilitás, avagy a harmadik országbeli kutatók migrációja és magyarországi integrációja. *Demográfia* LV. évf., 1 (2012) 69.; Ács Vera: *Kutatók mobilitására vonatkozó uniós források*. In: GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – Ács Vera (szerk.): *Harmadik országbeli állampolgár kutatók integrációja*. Tullius, Budapest, 2011.

⁶ A Politikai Terv a Zöld Könyvhöz tett észrevételek alapján készült el, és összesen öt irányelv kidolgozását javasolta. COM (2005) 669.

Az Európai Bizottság 2007. október 23-án terjesztette elő a magasan képzett munkavállalók beutazására és tartózkodására vonatkozó irányelvtervezetet, valamint ezzel egyidejűleg az általános keretirányelv-tervezetet.⁷

Az irányelv tárgyalásának időzítése – véleményem szerint – több szempontból sem volt szerencsés. A tárgyalás időszaka sem az uniós intézményeknek, sem a tagállamoknak nem igazán kedvezett. Egyfelől az irányelv a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt hét hónappal került elfogadásra. A Lisszaboni Szerződés⁸ a legális migráció legtöbb szabályozási területén egyszerűbb eljárást eredményezett a többségi szavazás bevezetésével. Így hét hónappal az irányelv elfogadása után a jogalkotási főszabály a migráció terén a rendes jogalkotási eljárás lett, amelyben az Európai Parlament és a Tanács egyenrangú felekként vesznek részt, s a Tanácsban a minősített többségi döntéshozatal a főszabály az egyhangú szavazás helyett.

Tíz tagállam szemszögéből sem volt éppen kellemes a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalókra vonatkozó javaslat tárgyalása akkor, amikor velük, illetve állampolgáraikkal szemben még mindig tartott a személyek szabad áramlása területén hatályban lévő átmeneti szabályozás. E körülmények kétségtelenül nem könnyítettek az éppen aktuális elnökségek feladatain.⁹ Az irányelvet ennek ellenére négy elnökség alatt alig 19 hónap alatt sikerült elfogadni,¹⁰ ami relatíve rövid tárgyalási időnek számít összehasonlítva más migrációs irányelvekre fordított idővel.

A Bizottság azzal indokolta az irányelv elfogadásának létfontosságát, hogy a tagállamok migrációs politikája igen sokféle a tekintetben, hogy miként engedik be a magasan képzett munkavállalókat területükre. Az ilyen munkavállalókra nagy szükség van, hogy kitöltsék a meglévő és az újonnan jelentkező igényeket a munkaerőpiacon, az EU-nak azonban alapjában véve nem sikerül őket idevonzani.¹¹ Az irányelv előkészítése során kidolgozott hatásvizsgálat¹² is mutatja, hogy a tagállamok egyre elkeseredettebb harcot vívnak a szakképzett

⁷ 2011 decemberében elfogadásra került a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszzerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló 2011/98/EU irányelv.

⁸ A 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének (2009. december 1.) eredményeképpen a pilléres szerkezet megszűnt, az EU pedig az Európai Közösség helyébe lépett, annak jogutódjává vált. A korábbi harmadik pillér és az EK-Szerződés IV. címe módosult tartalommal a hatályos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) III. részének V. címében (A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) el tovább, szupranacionális együttműködési szinten. Fontos kiemelni, hogy a primer jogi fejlődési folyamatnak köszönhetően, az Amszterdami és a Lisszaboni Szerződések által a közvetlenül választott Európai Parlament részvétele a bel- és igazságügyi politikát érintő jogalkotásban fokozatosan kiteljesedett, növelve az e területen születő jogi normák demokratikus legitimitációját. A határok ellenőrzésével, a menekültügygel, és a migrációval kapcsolatos politika szabályozási jogalapját az EUMSZ 77-80. cikkei tartalmazzák, kifejezetten a bevándorlási politikáról a 79. cikk szól. A migrációs szabályozás területén az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörökkel bír [lásd az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének j) pontját].

⁹ A csehek még a francia elnökség alatt osztották a többi 2004-ben csatlakozott tagállamok aggályát e tekintetben, elnökségük alatt e témában nem nyilatkoztak.

¹⁰ A 2007. október 23-án előterjesztett tervezetet a Tanács 2009. május 25-én fogadta el.

¹¹ Commission staff working document – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of highly qualified employment – Impact assessment [COM (2007) 637 final 2007.10.23. 5.] [SEC(2007) 1382].

¹² A harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók Unióba való belépésére és tartózkodására vonatkozó jogszabálytervezet megszületésekor készített hatásvizsgálat nagy jelentőséget tulajdonít az uniós tagállamokat érintő demográfiai problémáknak. A tanulmány szerint a munkaképes korú lakosság száma a tagállamokban várhatóan csökkenni fog, amely kihát a jólétre és a gazdasági növekedésre.

munkaerő hiányának pótlásáért az előregedő európai társadalmakban. A magasan képzett munkavállalók mi több egy olyan csoportját képezik a harmadik országbelieknek, akik könnyen beilleszkednek a fogadó ország társadalmi és intézményi kapcsolatrendszerébe.

Az Európai Bizottság előterjesztésében kifejtette, hogy az Európai Uniónak a nagy előnye, vonzereje versenytársaival szemben az irányelv elfogadása révén azáltal valósul meg, hogy a magasan képzett munkavállaló 28 tagállam munkaerő-piacához fér hozzá, szakmai előmenetelét gyarapítja, miközben az irányelv az európai cégek konkrét munkaerő igényére reflektál. Hogy ez valóság legyen, az EU az irányelvvel egy olyan közös rendszert állít fel, amellyel biztosítja a harmadik országbeli munkavállalókat, hogy

- azonos szabályok alapján nyerjenek bebocsátást a tagállamokba,
- ugyanazokat a jogokat élvezzék EU-szerte,
- lehetőségük nyíljon egyik tagállamból a másikba költözni, és
- teljesen integrálódjanak az EU-ba.¹³

Ha a tagállamok egyedül cselekszenek, nem biztos, hogy szembe tudnak nézni a magasan képzett munkavállalókért folyó nemzetközi versennyel. Különböző belépési és tartózkodási rendszerek működnek, ahol minden rendszer önmagában zárt és egymással versengő. Ez torzuláshoz vezethet a migráns választását tekintve és még fontosabb, hogy túlkomplikálja a szükséges munkaerő relokalizációját a munkaerő-piaci változásoknak megfelelően azzal a lehetőséggel, hogy közben az EU-ban már jelenlevő magasan képzett munkaerőt elveszíti.

A Bizottság szerint a harmadik országbeli, magasan képzett munkaerő foglalkozási és földrajzi mobilitását a munkaerőpiac hatékonyságának javítására, a szakképzett munkaerő hiányának megelőzésére és a regionális egyenlőtlenségek kiegyenlítésére szolgáló elsődleges mechanizmusként kell elismerni

A bizottsági javaslat vonzereje

Kiindulási pontunk a Bizottság eredeti tervezete kell, hogy legyen, hogy lássuk honnan indultunk, s hová jutottunk; mely területen kívánt az EU többet nyújtani a tagállamoknál a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalóknak, s mely területek lettek azok, ahol a tagállamok tűntek nagyvonalúbbnak az EU-nál. Az irányelvet igazán akkor tudjuk csak teljességében vizsgálni, ha tudjuk, hogy mi volt a jogalkotó eredeti szándéka.

Az irányelvnek – véleményem szerint – két kardinális pontja van, egyrészt, hogy ki az, aki magasan képzett munkavállalónak minősül, azaz kik tartoznak az irányelv személyi hatálya alá, másrészt mit nyújt a kék kártya, vagyis milyen jogokat élveznek a kártya birtokosai.

Ezt az irányelvet eredetileg azon harmadik országbeli állampolgárokra kellett volna alkalmazni, akik magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából kérelmezik valamely tagállam területére történő belépésük engedélyezését. Magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás közösségi szinten lett meghatározva, amely fogalom ismeretes az uniós polgárok esetében a személyek szabad mozgása területén alkalmazott meghatározással.¹⁴ Így minden olyan nem uniós polgár munkavállalása, aki másvalakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként dolgozik és fizetést kap, és rendelkezik felsőfokú képesítéssel vagy

¹³ Commission staff working document – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of highly qualified employment – Impact assessment [COM (2007) 637 final 2007.10.23. 5.] [SEC(2007) 1382]. 7.

¹⁴ Lásd 66/85 Lawrie Blum eset [1986] ECR 2121 és 456/02 Trojani-eset [2002] ECR I-7573.

ennek megfelelő legalább hároméves gyakorlattal. A meghatározás két fontos elemén alapul, egyrészt a másvalakinek az irányítása alatt végzett hatékony és eredeti gazdasági tevékenység végzésén kizárva ezáltal az önálló vállalkozói tevékenységet az irányelv hatálya alól, másrészt a felsőfokú képzettség nélküli, de megfelelő – minimum 3 év – releváns szakmai gyakorlattal rendelkező személyek (pl. tapasztalt menedzserek, bizonyos IT szakemberek stb.) irányelvbe történő felvételén is. A tagállamok számos aggálynak adtak hangot a meghatározást illetően,¹⁵ s ennek eredményeként az elfogadott meghatározás alapján a kék kártya megszerzése nehezebbé vált. Így magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás „minden olyan nem uniós személy munkavállalása, aki másvalakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként a nemzeti munkajogi jogszabályok és/vagy a nemzeti gyakorlat szerinti védelemben részesül, a jogviszonyra való tekintet nélkül, fizetést kap, és rendelkezik a megfelelő és konkrét kompetenciával, amelyet felsőfokú szakmai képesítés bizonyít.”¹⁶

Felsőfokú szakmai képesítés minden olyan képesítés, amelyet felsőfokú képesítés megszerzését tanúsító okirat igazol, vagy ettől eltérve – amennyiben azt a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik – legalább ötéves, a felsőfokú képesítéssel összehasonlítható olyan szakmai tapasztalat, amely a munkaszerződésben vagy a kötelező érvényű állásajánlatban meghatározott szakma vagy ágazat terén releváns.¹⁷ A Bizottság eredeti javaslatában, a szakmai gyakorlat vonatkozásában még csak három éves időhatár szerepelt, s az nem képezte tagállami mérlegelés függvényét. Az irányelv hatályos szövege ugyanakkor már csak egy a főszabálytól való eltérésként aposztrofálja utóbbit.

Az 5. cikk a belépési kritériumokat rögzíti, amelyek közül a legintenzívebb vitát a bérminimum meghatározása váltotta ki. Az eredeti javaslat szerint a munkaszerződésben vagy kötelező érvényű állásajánlatban meghatározott havi bruttó munkabére a magasán képzett munkavállalónak nem lehet alacsonyabb, mint a tagállamok által e célból meghatározott és közzétett nemzeti bérküszöb legalább háromszorosa. Az olyan tagállamokban, ahol nincs bérminimum meghatározva, ott annak az összegnek a háromszorosa kell, hogy irányadó legyen, amely összegnél a tagállamok állampolgárai szociális segélyre jogosultak, összhangban a kollektív megállapodásokkal és gyakorlatokkal az adott ágazatokban. Véleményem szerint a bérminimum meghatározása kizárólagosan tagállami kompetencia, a bérek pedig a felek közötti szabad alku tárgyai figyelembe véve a tagállami szabályokat, kollektív megállapodásokat és gyakorlatot, s még olyan címszó alatt sem határozható meg az Unió részéről ez, hogy az idegenrendészeti kritériumnak minősül. A Bizottság – ellenben – hangsúlyozta a rugalmas, keresletorientált beutazási rendszer fontosságát, amely objektív kritériumokon – így például a tagállamok bérszínvonalával összehasonlítható alsó bérküszöbön – és szakmai képesítéseken alapul. Többször is megerősítette, majd a preambulum 11. pontjában rögzítette is, hogy az irányelv célja kizárólag a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő beutazásának és tartózkodásuk feltételeinek a meghatározása az EU kék kártya rendszerén belül, a bérküszöbhez kapcsolódó jogosultsági feltételeket is beleértve. E bérküszöb kizárólagos célja az egyes tagállamok által egyetemes szabályok alapján létrehozott európai kék kártya alkalmazási körének – a Bizottság

¹⁵ Görögország törölte volna a legalább 3 éves releváns szakmai gyakorlatot, számos tagállam ennek időtartamát megemelte volna, amelyet Hollandia és Svédország nem támogatott, Ausztria a felsőfokú képesítés mellett írta volna elő a kellően hosszú szakmai gyakorlatot szűkítve ezzel a lehetséges személyi kört.

¹⁶ Lásd 2. cikk b) pont.

¹⁷ Lásd 2. cikk g) pont.

(Eurostat) vagy az érintett tagállam által közzétett statisztikai megfigyelés figyelembevételével történő – meghatározásához való hozzájárulás. Nem célja a bérek meghatározása, következésképpen nem térhet el a tagállami szintű szabályoktól vagy gyakorlatoktól és a kollektív szerződésektől, továbbá e téren nem lehet rá harmonizációt létrehozó eszközként hivatkozni. Ez az irányelv teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok hatásköreit, különösen a foglalkoztatási, munkaügyi és szociális kérdésekre vonatkozóan.

Számos tagállamban a belépési feltételek egyik meghatározó eleme a bérkűszöb. A Bizottság szerint azért is szükséges a minimumbér meghatározása, hogy a tagállamok ne húzzák meg olyan alacsonyan a bért a magasan képzettek előtt, hogy az irányelv kiüresedjen azáltal, hogy nagyon alacsony bérek mellett fogadják el a képzettségüknek megfelelő állásajánlatokat. Továbbá a bérkűszöb meghatározása azért is fontos, hogy a migráns rendelkezzen megfelelő anyagi forrással, hogy magát el tudja tartani, ha szükséges, vissza tudjon utazni, s ne kelljen a fogadó tagállam szociális segélyezési rendszerét igénybe vennie.¹⁸ A bérkűszöb minimumszintet állapít meg, ugyanakkor a tagállamok magasabb bérkűszöböt is meghatározhatnak. A tagállamoknak munkaerőpiacuk helyzetének és szervezésének, valamint bevándorlási politikáiknak megfelelően kell meg határozniuk a bérkűszöbüket. Bizonyos szakmákra vonatkozóan megállapítható eltérés a fő rendszer bérkűszöbétől, amennyiben az érintett tagállam úgy véli, hogy különleges munkaerőhiány áll fenn, és amennyiben ezek a szakmák az ISCO (foglalkozások nemzetközi osztályozási rendszere) 1. és 2. főcsoportjába tartoznak. A tagállamok között megindult a számháború a béreket illetően. Ugyanakkor nemcsak a szorzó mértékének, de annak meghatározása sem bizonyult egyszerűbbnek, hogy mit vegyenek a tagállamok számításuk alapjának.

Az elfogadott irányelv előírja, hogy az EU kék kártya birtokosának legalább olyan jövedelmet kell biztosítani, mint az országos átlagbér 1,5-szerese, hiányszakmákban 1,2-szerese. Így a minimálbér helyett a havi átlagbér lett az irányadó „ennek a típusú indikátornak az előnye, hogy az adott tagállam valós fizetési szintjére reflektál, és minden tagállamban létezik. Konzisztens marad a magasan képzettek foglalkoztatásának céljával, mivel a küszöb az átlag felett van meghúzva és jelentősen az átlag felett van.”¹⁹ A szorzó is leszállításra került 3-ról 1,5-re, bizonyos hiányszakmákban, -ágazatokban a derogáció folytán 1,2-re. Teljesen törésre került viszont az a cikk, amely a 30 évnél fiatalabb felsőfokú képesítéssel rendelkező fiatal munkavállalók esetében engedett volna derogációt a tagállamok számára.²⁰ A munkaszerződés vagy kötelező állásajánlat „a nemzeti jogban szabályozott” kitételrel bővült, amelynek eredményeként a tagállamoknak nagyobb terük lett a kritériumok szabályozására annak ellenére, hogy a szándék az egységes kritériumrendszer bevezetése volt.

A harmadik országbeli magasan képzetteknek lényegében tehát három követelménynek kell megfelelniük, hogy az irányelv alanyi körébe tartozónak minősüljenek. Egyrészt magas szintű képzettséget igénylő munkát kell végezniük, másrészt meg kell felelniük az irányelv belépéssel kapcsolatos követelményrendszerének, harmadrészt pedig nem akadhatnak fenn a tagállamok által alkalmazott munkaerő-piaci teszt, illetve a nemzeti kvóta rostáján. A tagállamok ugyanis az irányelv értelmében fenntarthatják azon jogukat, hogy meghatározzák, hogy hány harmadik országbelit engednek be területükre, és ezen személyek munkavállalása során élhetnek munkaerő-piaci vizsgálattal. Ez utóbbiak külön problematikusak, mert ki-

¹⁸ Uo. Explanatory Memorandum to the Proposal... 9.

¹⁹ Council of the European Union, Note from the Presidency to SCIFA, 2008. július 7., 11365/08. 4.

²⁰ Egyrészt a nemzeti fizetés legalább kétharmadát ígérő foglalkoztatás esetében, vagy ha az EU területén szerzett volna bachelor vagy master fokozatot a fiatal munkavállaló.

számíthatatlanok a harmadik országbeli polgár részéről, teljes mértékben függetlenek az érintett munkavállalótól, s épp ezért a rendszer már nem is tűnik olyan vonzónak, mint amilyennek első ránézésre tűnhet.

Az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét sem, hogy azok fenntartsák saját, munkavállalási célú nemzeti tartózkodási engedélyeiket.²¹ Így a tagállamok továbbra is az EU kék kártyától eltérő munkavállalási célú tartózkodási engedélyeket adhatnak ki. Utóbbiak azonban nem jogosítanak fel a kék kártya irányelv szerinti, más tagállamban való tartózkodásra. Az irányelv ugyanakkor nem tisztázza a két engedélytípus egymáshoz való viszonyát. Peers úgy véli,²² ez problémát jelenthet abban az esetben, ha az érintett tagállam a beáramló munkaerő vonatkozásában bizonyos kvótát alkalmaz. A kérdés ez esetben az, hogyan oszlik meg a kvóta a két engedélytípus között? Nézete szerint, – amelyet jómagam is osztok – a szabad választás elvének kell érvényesülnie a nemzeti szabályok, illetve a kék kártya szabályrendszerének alkalmazását illetően a munkáltató, illetve a harmadik országbeli polgár részéről, így a nemzeti keretnek mindkét személyi csoport előtt nyitva kell állnia. Ezt támasztja alá a preambulum azon rendelkezése is, amely szerint „az érintett harmadik országok állampolgárai számára lehetővé kell tenni, hogy azok az EU kék kártya vagy a nemzeti tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtsanak be.” A két engedélyezési rendszer párhuzamos működtetése, véleményem szerint, akár meg is kérdőjelezheti a kék kártya rendszer fenntartásának szükségességét.

A magasan képzett személy munkaerőpiachoz történő hozzáférése a másik olyan sarkalatos pontja az irányelvnek, amelyet nagy vita övezett. A leglényegesebb változást az hozta, hogy az első két év után nem automatikus a magasan képzett munkavállaló hozzáférése a fogadó állam munkaerőpiacához. Az első két évben a munkaerő-piaci hozzáférés a befogadási feltételeknek (5. cikk) megfelelő munkaviszony keretében végzett tevékenység gyakorlására korlátozódik. Az, hogy az első két évben korlátozott a migráns szakmai mobilitása a közösségi preferencia elvének tiszteletben tartása és a rendszerrel történő esetleges visszaélések elkerülése érdekében szükséges.²³

A munkáltató megváltozásához a tartózkodási hely szerinti tagállam hatóságainak a nemzeti eljárásoknak megfelelő és a kérelem benyújtását követő 90 napon belüli előzetes írásbeli engedélye szükséges. Az első két évet követően a tagállamok az állampolgárokkal egyenlő bánásmódot a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalásra való jogosultság tekintetében biztosíthatnak. Ha a tagállam nem él az egyenlő bánásmód biztosításával, az érintett személy a nemzeti eljárásoknak megfelelően közli a befogadási feltételeket érintő változásokat a tartózkodási helye szerinti tagállam illetékes hatóságaival. A tagállamok egyebekben foglalkoztatási korlátozásokat tarthatnak fenn, feltéve, hogy e foglalkoztatási tevékenységek hatósági feladatok gyakorlásában való alkalmi részvétellel járnak, és általános állami érdek védelméért vállalt felelősséget foglalnak magukban.

A kék kártya birtokosok összesen nyolc területen élveznek egyenlő elbánást a tagállami polgárokkal: a munkavégzés feltételeit illetően; az egyesülési és társulási szabadság, így a szakszervezeti jogosultságok tekintetében, de csak is a közrendre és a közbiztonságra vo-

²¹ A 3. cikk lehetővé teszi, hogy a tagállamok fenntartsák vagy bevezessenek nemzeti rendszereket a magasan képzett munkavállalók számára. Az eredeti tervezet szerint a tagállamok nem vezethettek volna be kedvezőbb szabályokat az unióba történő első belépésre éppen abból a célból, hogy ne ássák alá az irányelvet.

²² Steve PEERS: Legislative update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives. *European Journal of Migration and Law* 11 (2009) 387-426.

²³ Preambulum 15. pont.

natkozó nemzeti rendelkezések sérelme nélkül; az oktatás, szakképzés, illetve a diplomák és a szakképesítések kölcsönös elismerése vonatkozásában; a nemzeti jognak az 1408/71/EGK tanácsi rendeletben meghatározott szociális biztonsági ágakra vonatkozó rendelkezései tekintetében, de a harmadik állambeli polgárokra vonatkozó különleges szabályok fényében; továbbá harmadik országba költözéskor a nyugdíj kifizetése tekintetében; az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében, ideértve a lakásszerzési eljárásokat is; végül az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodást illetően, a nemzeti jog által meghatározott korlátok között. A tagállamok a fentiekre vonatkozóan ugyanakkor számos korlátozással élhetnek. A tagállamok korlátozhatják az egyenlő bánásmódot a tanulmányi és megélhetési juttatások és hitelek, a közép- és felsőfokú oktatás és szakképzés céljára nyújtott egyéb juttatások és hitelek, valamint a lakásszerzési eljárások tekintetében. Továbbá a középfokú oktatást követő képzésekhez és a felsőoktatáshoz való hozzáférés a nemzeti jog szerint különleges előfeltételekhez köthető. Végül, az érintett tagállam a területi korlátozás lehetőségével élve olyan esetekre korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, amelyeknél az EU kék kártyával rendelkező személynek vagy azon családtagjainak, akikre nézve a juttatásokat igényli, bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén található. A Bizottság eredeti tervezete számos további területen kívánta biztosítani az egyenlő elbánást, így a szociális támogatások, az adó-kedvezmények, tanulmányi támogatások tekintetében. A tagállamok a Bizottság ez irányú törekvéseit megghiúsították.

A kék kártya birtokosa az első tagállamban való tizenhét hónapig tartó jogszerű tartózkodást követően családtagjaival magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából más tagállamba költözhet. A magasan képzett munkavállaló és/vagy annak munkáltatója a második tagállamba történő beutazást követően legfeljebb egy hónapon belül köteles a kártya iránt folyamodni. A kérelem benyújtására természetesen még az első tagállamban is sor kerülhet. A kérelmezőnek a második tagállamba való beutazásához az első tagállamba való belépéshez szükséges dokumentumokat kell benyújtania. A második tagállam határozhat úgy, hogy a kérelmező számára nem engedélyezi a munkavállalást addig, amíg az illetékes hatóság a kérelemről nem hoz határozatot. Az előbbi rendelkezés a tagállamok kérésére került az irányelvbe.

A kérelem elbírálása megfelel az első tagállam vonatkozásában irányadó határidőnek, amely akár 90 nap is lehet, elbátortalanítva ezzel a magasan képzett munkavállalót mobilitási jogainak gyakorlásában. A hatóság ezt követően vagy kiállítja az EU kék kártyát, illetve engedélyezi a kérelmező számára, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából a területén tartózkodjon, vagy elutasítja a kérelmet. Utóbbi esetben, az első tagállamnak haladéktalanul vissza kell fogadnia az EU kék kártya birtokosát és annak családtagjait. Ez alkalmazandó abban az esetben is, ha az első tagállam által kiállított EU kék kártya a kérelem megvizsgálása során lejár vagy visszavonásra kerül. Amennyiben lejár, a tagállamok ideiglenes nemzeti tartózkodási engedélyt vagy ezzel egyenértékű engedélyt adhatnak ki, amely lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy az a határozatig továbbra is jogszerűen tartózkodjon a területükön. A kérelmező és/vagy munkáltatója felelőssé tehető az EU kék kártya birtokosa és annak családtagjai fenti kiutasítása és visszafogadása eljárásával kapcsolatos költségeiért. E bizonytalan helyzet és a kérelem elutasításával kapcsolatban esetlegesen felmerülő költségek szintén elrettenthetik a kék kártya birtokost a másik tagállamban történő munkavállalástól. Mivel a tagállamok továbbra is saját maguk határozhatnak a területükre beutazók számáról, így a kvótaszabályt olyan harmadik országbeli polgár esetében is al-

kalkulálhatja, aki az irányelv értelmében mobilitási jogait gyakorolná a második vagy harmadik tagállamba kívánna menni dolgozni. A tagállamok kérésére ugyanis kikerült az irányelv tervezet szövegéből a Bizottság azon javaslata, amely értelmében a harmadik országbeliek vonatkozásában fennálló kvótarendszer a kék kártya birtokos huzamos tartózkodási jogállással rendelkező személyek esetében már nem nyerhetne alkalmazást a tagállamok által. Ami a tagállamközi mobilitási jogokat illeti tehát, ahelyett, hogy a kék kártya irányelv eredeti koncepciója alapján, egy a tagállamok mindegyikében érvényes, ott munkavállalásra és tartózkodásra jogosító engedély feltételei kerültek volna kidolgozásra a jogszabályban, az irányelv lényegében a hatóságok diszkréciója alapján kiadott második és/vagy harmadik kék kártya kibocsátását írja elő a tagállamok által szabott feltételek ismételt teljesítése esetén. Így teljesen egyértelmű, hogy a kék kártyával nemhogy 28 tagállam munkaerőpiacához nem fér a magasan képzett munkavállaló, de még a második, harmadik tagállam munkaerőpiaca sem érhető el könnyen számára.

Az EU kék kártya igazi nyertesei a magasan képzett harmadik munkavállaló családtagjai. Bár esetükben is kell alkalmazni a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK irányelvet,²⁴ azt azonban mind az EU Kék kártyás, mind családtagja esetében kedvezőbb feltételekkel. Ennek oka, hogy a harmadik országbeli magasan képzett munkaerő vonzására irányuló irányelvnek alapvető elemét képezik a családegyesítésre és a házas-társ munkához jutására vonatkozó előnyös feltételek. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az EU kék kártya birtokosainak családtagjai számára a tagállamok – a 2003/86/EK irányelv szerinti – beilleszkedési feltételeket és intézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, ideértve a nyelvtanulást is. A derogációk, valamint a beilleszkedési feltételek és intézkedések mind az első, mind – mobilitás esetén – a második tagállam részéről is alkalmazhatók. Ez az a cikk, amelyen a tagállamok a legkevesebbet változtattak egyetértve a Bizottság az eredeti javaslatával.

A családtag érkezik az EU kék kártya birtokossal együtt, de csatlakozhat hozzá később is. Az irányelv előírja – ellentétben a családegyesítési irányelvtől –, hogy az EU kék kártya birtokos családegyesítése esetén nem tehető függővé a családtagok letelepedése attól a követelménytől, hogy az EU kék kártya birtokosának megalapozott kilátásai legyenek a letelepedési jogosultság megszerzésére, valamint minimális tartózkodási idővel rendelkezzen. Ha a családegyesítési feltételek teljesülnek, legkésőbb a kérelem benyújtását követő hat hónapon belül – a családegyesítés esetén irányadó kilenc hónapos határidővel szemben – meg kell adni a tartózkodási engedélyt a családtagok számára.²⁵ E rövidebb határidőnek politikai jelentősége van, mert ez is egy olyan pont a Bizottság szerint, amely vonzóvá teszi a Kék kártyát a harmadik országbeli magasan képzett munkavállaló számára. A családtagoknak megadott tartózkodási engedély érvényességi időtartama – amennyiben úti okmányaik érvényességi időtartama ezt lehetővé teszi – azonos az EU kék kártya birtokosa számára kiállított tartózkodási engedély időtartamával.²⁶ A tagállami tárgyalások eredményeként az EU kék kártya birtokos családtagja akár az első naptól kezdve dolgozhat, azonban csak 2011. december 19-től kezdve.²⁷ A családtag esetében kedvezőbb a rendelkezés az önálló tartó-

²⁴ HL L 251., 2003.10.3., 12.

²⁵ Lásd 2003/86/EK irányelv 5. cikke (4) bekezdés első albekezdés: 9 hónap.

²⁶ Lásd 2003/86/EK irányelv 13. cikkének (2) és (3) bekezdései: legalább egy évre szóló az első tartózkodási engedély. Ez a tartózkodási engedély megújítható. A családtag/családtagok számára megadott tartózkodási engedély időtartama elvben nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejáratát időpontját.

²⁷ 2003/86/EK irányelv 14. cikke (2) bekezdésének második mondata: legfeljebb 12 hónapos határidőt írhatnak elő.

kodási engedély megszerzéséhez szükséges öt éves tartózkodási idő kiszámításánál is, mivel a különböző tagállamokban töltött tartózkodási időszakok összeszámíthatók.²⁸ (Az opcionális tekintetében a Bizottság és a tagállamok egyetértettek.) A tagállam állapítja meg az önálló tartózkodási engedély megadására és időtartamára vonatkozó feltételeket. Ha a tagállam az összeszámítást választja, az EU kék kártya birtokosa által különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámításának tekintetében a Kék kártya irányelv 16. cikkének rendelkezéseit kell alkalmazni. Ezeket a jogokat a családtagok esetében akkor is alkalmazni szükséges, ha az EU kék kártya birtokosa számára kiállították a huzamos közösségi tartózkodási engedélyt, s abban az szerepel, hogy „korábban az EU kék kártya birtokosa”.

Az EU kék kártya birtokosai számára is megszerezhető a „huzamos közösségi tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás. A tagállamok harmadik országok olyan állampolgárainak adják meg a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást, akik közvetlenül a jogállásra irányuló kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak. Meglepő, hogy a tagállamok részéről minimális volt a módosítási javaslat e cikket illetően, s amit ajánlottak is, az kedvezőbb irányba vitte el az irányelvet. Az EU kék kártya birtokosnak nemcsak egy tagállamban, hanem több, különböző tagállamokban eltöltött időszakai kerülnek összeszámításra. Ennek feltétele, hogy EU kék kártya birtokosaként öt évig tartózkodik jogszerűen és folyamatosan a Közösség területén, és közvetlenül a huzamos közösségi tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtását megelőző két éves jogszerű és folyamatos tartózkodás az EU kék kártya birtokosaként annak a tagállamnak a területén történik, ahol a kérelmet benyújtják.

A Közösség területén való jogszerű és folyamatos tartózkodás időtartamának kiszámítása céljából – a 2003/109/EK irányelvtől eltérve²⁹ –, a Közösség területétől való távollétek nem szakítják meg az időtartamot, amennyiben ezek tizenkét egymást követő hónapnál rövidebbek, és összességükben – az öt éves időtartam alatt – nem haladják meg a – Bizottsági javaslat szerinti tizenhat hónap helyett – a tizennyolc hónapot. Azt követően, hogy megszerezték a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást – a magasan képzett, harmadik országbeli munkavállalók körkörös migrációjának ösztönzése érdekében – a 2003/109/EK irányelvben előírtnál hosszabb távolléti időszakokat kell engedélyezni. A tagállamok 24 egymást követő hónapig meghosszabbítják a Közösség területétől való távollét engedélyezett időtartamát azoknak, akiknek megadták a „huzamos közösségi tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást.³⁰ Ezek a megszakításra vonatkozó kedvezőbb szabályok azon esetekre vonatkoznak, amikor az érintett harmadik országbeli állampolgár bizonyítékot tud nyújtani arra, hogy miért tartózkodott a Közösség területéről távol, nevezetesen, hogy alkalmazotti vagy önálló vállalkozói minőségben folytatott gazdasági tevékenység gyakorlása, önkéntes szolgálat vagy a származási országában folytatott tanulmányok folytatása miatt.

²⁸ 2003/86/EK irányelv 15. cikkének (1) bekezdése: Legkésőbb öt éves tartózkodás után, továbbá feltéve, hogy a családtag számára családtagként kívüli ok alapján nem adták meg a tartózkodási engedélyt, a házastárs vagy az élettárs, továbbá a nagykorúságát elért gyermek – szükség esetén kérelemre önálló, a családtagként tartózkodási engedélytől független tartózkodási engedélyre jogosult.

²⁹ Lásd 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdése.

³⁰ Lásd 2003/109/EK irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja a Közösség területétől 12 egymást követő hónapig tartó távollétról rendelkezik.

Összegzés

Amint a fentebb leírtakból kiderül, az irányelv elfogadásával nem sikerült egy olyan közös EU rendszert felállítani, amely biztosítja a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalókat, hogy azonos szabályok alapján nyerjenek bebocsátást az Unió tagállamaiba, ugyanazokat a jogokat élvezzék EU-szerte, lehetőségük nyíljon munkavállalás céljából szabadon áramolni a tagállamok között, mert előttük a 28 tagállam munkaerő-piaci megnyílik, és amely irányelv segítségével teljesen integrálódni tudnak az EU-ba.³¹ Mivel az újonnan bevezetett Kék kártya nem az egyedüli és egyetlen engedélytípus a harmadik országbeli magasan képzett szakemberek számára a tagállamokban, ezért nyilvánvaló, hogy a magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok mérlegelnek, hogy milyen engedélytípust kérvényezzenek az EU-ba történő belépéskor, mely engedély biztosít nekik és családtagjaiknak több jogot, mely eljárás az egyszerűbb, rövidebb, átláthatóbb, gyorsabb. Az egy időben létező többféle rendszer eleve megkérdőjelezi nemcsak a kék kártya elterjedésének lehetőségét, sikerességét, de – megkockáztatom – még annak a létét, szükségességét is. Az átültetési határidő óta eltelt rövid idő alatt szerzett tapasztalatok fényében ugyanakkor még korai lenne ilyen kijelentéseket tenni. Még nem teljesen egyértelmű, hogy a nemzeti bevándorlási rendszerek fenntartása hogyan befolyásolja majd a kék kártya rendszert, mivel az számos tényező függvénye. Egy biztos, pár évvel ezelőtt még igen nehéz lett volna elképzelni, hogy egyhangú határozattal születhessen meg egy kifejezetten a munkaerő bevándorlását ösztönző uniós szintű jogszabály, különösen, ha a 2001-ben a tagállamok által holtvágányra juttatott gazdasági migrációs tárgyú irányelv tervezetre gondolunk. A megszületett Kék kártya irányelv így az első lépését jelentheti a harmadik országbeli migránsok Unióba való gazdasági célú belépésére vonatkozó egységes, uniós szintű politika megszületésének.

Az irányelv több szempontból sem érte el kitűzött célját, s sajnálatos módon nem érte el a jogbiztonság, a fogalmi tisztaság és az átláthatóság követelményét sem. Mindezek ellenére számos kedvező rendelkezést tartalmaz a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók és családtagjaik számára. E körbe sorolandók a kék kártya birtokosok családgyegetítésére vonatkozó kedvezőbb szabályai vagy a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámíthatósága a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése céljából. Úgy gondolom, hogy az irányelv legnagyobb vonzereje éppen a családtagokra vonatkozó kedvezőbb szabályozásban és a huzamos tartózkodási jogállás kedvezőbb feltétel melletti megszerzésében rejlik.

VERA JUDIT ÁCS

Is the Blue Card attractive for a Highly Qualified Third Country National Worker?

(Summary)

This paper analyses the attractiveness of the Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes

³¹ Uo. 7.

of highly qualified employment. The objective of the so-called Blue Card directive was to overcome 'different entry and residence conditions for these workers, each national system being closed and in competition with the others' assuming the Blue Card Directive would create a common level playing field by introducing one European highly skilled admission scheme which would ensure that highly qualified third country national workers are admitted under common rules; enjoy the same level of rights throughout the EU; will have the possibility of moving from one member state to another so as to adapt and respond promptly to fluctuating demands for highly qualified migrant labour; and are fully integrated into the EU.

The EU Blue Card Directive sets forth special, privileged rules in relation to labour market access, equality of treatment with member states' nationals, family reunification as well as more favourable rights concerning long-term resident status.

This paper seeks to assess and deconstruct the understanding of attractiveness of the EU Blue Card Directive since the Council has reduced the standards in the Commission proposal, watered down it by permitting national derogations and even improved them on a few points.

The question of who is considered to be 'highly qualified' by the Blue Card Directive is central. The Directive does not give a conclusive answer as to who those 'highly qualified' immigrants are; it may differ from member state to member state while not only higher education qualifications or professional experience are decisive but also a bulk of admission criteria, including a salary requirement that varies from member state to member state. This differentiation in terms of salary requirement is actually reflected in the member states' pre-existing national systems for 'highly qualified' immigrants.

The Blue Card Directive does not meet the Commission's original aim to do away with 28 different national systems for highly qualified migrant workers. However, it is not clear if the maintenance of parallel national immigration regimes will hinder or assist the objective of the Blue Card system.

The Blue Card Directive provides for a more advantageous set of rights for family reunification. The Directive guarantees the family members of Blue Card holders access to the labour market from the first day of the stay which would render the provision certainly more attractive.