

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL
NÉPESSÉGTUDOMÁNYI KUTATÓINTÉZETÉNEK
KUTATÁSI JELENTÉSEI

79.

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL
NÉPESSÉGTUDOMÁNYI KUTATÓINTÉZET

Igazgató:

Spéder Zsolt

Készítették:

Gellérné Lukács Éva és Illés Sándor

Technikai szerkesztő:

Kardulesz Ferencé

KSH Népeségtudományi Kutató Intézet
Budapest
Angol u. 77.
1149

kshnki@mailop.ksh.hu

ISSN 0236–736–X
ISBN 963 9597 05 8

A kutatás az NKFP 5/0084/2002. sz. program keretében készült.

Migrációs politikák és jogharmonizáció

Gellérné Lukács Éva és Illés Sándor

Budapest
2005/2

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	7
I. rész: A jogharmonizáció szakaszai	10
Bevezetés	10
1. Vállalkozási szabadság	11
1.1. A jogfejlődés első hulláma	11
1.1.1. Az 1988. évi XXIV. törvény a külföldiek befektetéséről	11
1.1.1.1. A külföldiek befektetéséről szóló törvény módosításai	13
1.1.2. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény	16
1.1.2.1. A Csatlakozási Szerződés szabályai	16
1.2. A jogfejlődés második hulláma	17
1.2.1. A Társulási Megállapodás (1994. évi I. törvény)	17
1.2.1.1. A törvény bemutatása	17
1.2.1.1.1. Gazdasági célú letelepedés	19
1.2.1.1.2. Szolgáltatásnyújtás	20
1.2.1.1.3. Gazdasági együttműködés	21
1.2.2. Az 1998. évi LXXII. törvény a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedéséről	21
1.2.3. A módosított 1990. évi V. törvény az egyéni vállalkozásról	23
1.2.4. Az 1997. évi CXXXII. törvény a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiről	24
1.2.5. 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet a külföldiek ingatlanszerzéséről	26
1.3. A jogfejlődés harmadik hulláma	28
1.3.1. 2000. évi CXVII. törvény az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről	28
1.4. Összegzés	30
2. Munkavállalási szabadság – és annak korlátai	33
2.1. Külföldiek munkavállalásának engedélyezése	33
2.2. Munkaerőmozgás a Társulási Megállapodás alapján	35
2.2.1. Kulcsszemélyzet	35
2.2.2. Fióktelep vezetője	36
2.3. A szabad munkaerő-áramlás és az átmeneti idő magyar vonatkozásai	37
2.3.1. Az átmeneti (derogációs) időszak eredete és alkalmazása	38
2.3.2. Az átmeneti idő Magyarországra vonatkozó szabályozása	40
2.3.2.1. Az első két év (2004–2006)	42
2.3.2.2. A következő három év (2006–2009)	42
2.3.2.3. Az utolsó két év (2009–2011)	43
2.3.2.4. Családtagok jogosultságai	43
2.3.2.5. Védzáradék	44
2.3.2.6. A „12 hónapos szabály”	44
2.3.2.7. Viszonosság	45
2.3.2.8. Az újonnan csatlakozó országok egymás közti viszonya a szabad munkaerő-áramlás tekintetében	45
2.3.2.9. Szociális ellátások	46
2.3.3. Az átmeneti időre vonatkozó rendelkezéseket implementáló magyar jogszabályok	46
2.4. Összegzés	49

3. Szociális aspektusok	52
3.1. Az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról	52
3.2. Az Európai Szociális Kartához történt igazodás (1999. évi C. törvény)	53
3.3. A szociális jogharmonizáció harmadik hulláma	54
3.4. 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról	57
3.4.1. Személyi hatály	57
3.4.1.1. Intézményrendszer	58
3.4.2. Az Unió csatlakozás előkészítése	59
3.4.2.1. Intézményrendszer	62
3.5. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény	62
3.5.1. Személyi hatály	63
3.5.1.1. Intézményrendszer	64
3.5.2. Az Unióhoz való csatlakozás előkészítése	65
3.5.2.1. Intézményrendszer	66
3.6. Összegzés	67
II. rész: Paradigmaváltás az Európai Unió vándorlási jogszabályaiban	68
Bevezetés	68
4. Elfogadott, kötelező erejű irányelvek	73
4.1. A családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv	73
4.1.1. A családtagok jogosultságai a fogadó tagállamban	75
4.2. A harmadik államok polgárainak huzamos tartózkodásáról szóló 2003/109/EK irányelv	77
4.2.1. A tagállamokban való huzamos tartózkodásra jogosító státusz	78
4.2.2. Egyenlő bánásmód	80
4.2.3. Másik tagállamban való tartózkodás	81
4.3. Az uniós polgárok tartózkodási jogairól szóló 2004/38/EK irányelv	83
4.3.1. Személyi hatály és a családtagok speciális helyzete	84
4.3.2. Tartózkodási jogosultságok – kiutasítás feltételrendszere	87
5. Elfogadásra váró irányelv-tervezetek	90
5.1. A munkavállalásról és önálló vállalkozásról szóló irányelv-tervezet	90
5.1.1. Munkavállalás	92
5.1.2. Vállalkozók	95
5.2. Tanulás, szakmai gyakorlat és önkéntes munkavégzés céljából érkezőkről szóló irányelv-tervezet	96
5.2.1. Hallgatók és diákok	99
5.2.2. Gyakornokok és önkéntesek	100
Összefoglalás – következtetések	102
Epilógus	107
Irodalom	108
Függelék	112

Előszó

A múlt évszázad kilencvenes évtizedében a nemzetközi vándorlások kerültek a migrációs kutatások homlokterébe. Ebből következően ugrásszerűen megnőtt a témakörrel foglalkozó tudományos publikációk száma, és a volt keleti tömb országaiban, köztük Magyarországon is lényegében újra felfedezték a nemzetközi vándorlás jelenségét. A hazai demográfiai, jogtudományi, szociológiai, politikatudományi, földrajzi és néprajzi kutatás területén már jelentős mennyiségű eredmény és tapasztalat gyűlt össze azóta.

A kilencvenes évtized közepéig a nemzetközi migrációs áramlatok mennyiségileg és minőségileg is jellegadó folyamata a menekültáradat volt. A magyar migrációs politika formálóinak erejét teljes mértékben lekötötte a nemzetközi menekültügyi egyezményekben rögzített kötelezettségvállalások teljesítése. Az 1990-es évek közepétől azonban a menekülteket és a migránsokat összemósó korábbi megközelítésmód differenciálódott. Az aktuális törvényhozás az új állampolgárokat a figyelem középpontjába helyezte, így a migráns fogalom szükségszerűen árnyaltabbá vált (*Tóth P. P. 1997; Ugróczky 1999; Parragi 2000; Tóth 2004*). A vándorlási politika gyakorlatában a bevándorlási oldal dominált. A kivándorlási és a visszavándorlási folyamatok viszont nem kerültek reflektorfénybe.

A kilencvenes évek második felétől fogva, a tudományos igényű vizsgálódásokban egy kezdetektől jelen lévő vonulat, nevezetesen a migráció politikai aspektusai erőre kapásának lehetünk szemtanúi. Addig nem írtak migrációs politikai tárgyú tanulmányokat, mindössze migrációs politikai összefüggések fedezhetőek fel a korábban publikált művekben. A lehetőség felismerése történt meg ez idő tájt. 1997-ben egyfajta segítségkiáltás hangzott fel a kutatók részéről a magyar politikai elit nemzetközi vándorlásokkal kapcsolatos mérsékelt érdeklődése miatt (*Sik-Tóth 1997*). Tálcán kínálták fel a politikusoknak, hogy mivel (mely témakörökkel) kellene foglalkozniuk. Egyetértés mutatkozott abban, hogy a migráció igen komplex jelenség, és Magyarországon ennek megfelelően el kell különülnie a menekültüggyel, az idegenrendészettel, a bevándorlással és az állampolgársággal kapcsolatos szabályozásoknak. A kívánatos vándor megkomponálására az ember gazdasági életrajzát kell elsődlegesen figyelembe venni (*Valkovics 1997*). E gondolathoz kapcsolható a szelekciós kritériumrendszer explicit megfogalmazásának a kívánalma is.

A tudomány és a politikum képviselői a felismert és kinyilvánított egymásra utaltság ellenére sem kerültek munkakapcsolatba az 1990-es évtized végéig. Tanulásként talán annyit lehetne megfogalmazni, hogy a tudományos és politikai elit közvetlen kapcsolata nem mindig vezet gyümölcsöző eredményre. Közvetítő mechanizmusokra, illetve közvetítő rétegekre van szükség a megfelelő információáramlás és a felhasználható gondolatok kiválogatása végett. Vélhetően olyan szövegtípus általános jegyeinek (egyfajta sablonnak) a megalkotására is szükség lesz, amely a tudományos berkekben, az egyes tudományágak szaknyelvén

megfogalmazott gondolatokat, az eredeti jelentést felhasználva (nem csorbítva és nem félremagyarázva) lesz képes a mondanivalót a gyakorlat számára közvetlenül felhasználhatóvá tenni.

1998-ban már fel lehetett fedezni egy halovány reménysugarat, mely a politikai elit érdeklődését a migráció irányába terelhette. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamata felgyorsulóban volt, és ez szükségszerűen magával vonta a vándorlásokkal (a személyek szabad áramlásával) való intenzívebb foglalkozást. A kutatók az addig megszületett ötleteiket fejezetekre tagolva, javaslatok formájában adták közre. Az első fejezet az általános elvekről szól. Rögzíti, hogy a migrációs politikának egyaránt kell vonatkoznia a befelé és kifelé irányuló mozgásokra. A migrációs politikának értékválasztáson kell alapulnia, tehát egyértelműen természetéhez tartozik a kormányzati ciklus-függőség. Haszonelvűnek kell lennie, és koordinálnia szükséges az egyes migrációs részpolitikákat, abból a célból, hogy a különböző intézkedések ne oltsák ki, vagy ne fokozzák az eredeti célok többszörösére egymás hatását. Aktív politikára van szükség az összetett jelenségnek megfelelő differenciált megközelítéssel. Első lépésben az általános feltételeket kell kialakítani, különös tekintettel az ország európai integrációjára, ami miatt világosan el kell különíteni a nemzetközi kötelezettségekből és az ország szuverenitásából eredő szabályozás körét (*Tóth 1994a; Tóth J. 1997; Sik–Tóth 1999*).

Később az ezredforduló idején, az Európai Unióhoz történő integrálódásunk folyamatában, a személyek szabad áramlása alapelveivel összefüggésben a migrációs politikával foglalkozók figyelmét felhívták az egyéni életút jellegzetes szakaszaira, mely szemléletmód segítséget nyújt a migrációs politika keretében kidolgozandó szűrő-mechanizmusok megalkotásához, továbbá az EU szabályozással is konform. Ezekben az életút-szakaszokban lévő migránsok, vagyis a gyermekek, a diákok, a munkavállalók és a vállalkozók, továbbá a nyugdíjasok kezelése nem lehet egyforma. Végeredményben tehát a differenciált migrációs politika szükségességének egy újabb érve és egy újabb metszete került napvilágra (*Lukács–Király 2001; Illés–Lukács 2002; Langerné 2002; Hablicsek–Pákozdi 2004; Gyulavári 2004*).

A nemzeti migrációs-politikai stratégia kialakításához elengedhetetlen a jogi háttér alapos ismerete (*Kovacsics–Kovacsicsné 1996; Kobilka 2000; Schuck 2000; Nagy 2001; Tóth 2004*), hiszen a megalkotandó stratégiát is jogi eszközökkel lehet a hétköznapok, a gyakorlati élet szintjére lefordítani. A nemzetközi vándorlásokra vonatkozó – idegenrendészeti és menekültügyi vonatkozásokon kívüli – magyar törvényhozást az EU-jogharmonizációs aspektusából vizsgáltuk a kiadvány első részében és jellegzetes szakaszokat különítettünk el. Ebben a részben a vonatkozó szakirodalomhoz képest egy teljesen új (eredeti) aspektussal is foglalkozunk, nevezetesen a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok szociális ellátásával, amely a bevándorlók társadalmi integrálódásának egyik kulcskérdése. (Másfelől a migránsok következtében a Magyarországra háruló teher jelentős szelete.) (*Szöllősi 1995a, 1995b, 1996, 2000; Sonnevend 1997; Szigeti 2001, Takács 2001*.) A

kiadvány második részében analizáltuk az Európai Unióban, az új évezredben már elfogadott, a tagállamok számára jogilag kötelező erejű irányelveket, és elemeztük a még elfogadás alatt álló irányelv-tervezeteket is, melyek végleges tartalmuk és formájuk kialakításában már Magyarországnak is része kell, hogy legyen.

Azzal a meggyőződéssel fogtunk hozzá a nemzetközi vándorlási politikák és az EU-jogharmonizáció összefüggéseinek a szisztematikus kutatáshoz, hogy a migráció jelenségének összetettsége miatt, csakis az interdiszciplináris megközelítésmóddal érhető el jelentős és időtálló tudományos eredmények. E kiadványban a jogi és demográfiai szemléletmód ötvözését kíséreltük meg.

Budapest, 2004. november

Szerzők

I. rész

A JOGHARMONIZÁCIÓ SZAKASZAI¹

Bevezetés

A kiadvány első része a migránsokat érintő vállalkozási, munkavállalási és szociális tárgyú jogszabályok változásainak különböző hullámaint kívánja bemutatni az 1980-as évek végétől napjainkig, az Európai Unióhoz történő csatlakozásig. Négy szakaszt vizsgálunk meg:

- a rendszerváltás időszakában bekövetkező változásokat (1988–1990),
- az Európai Közösségek és Magyarország között létrehozott társulás (1994) kapcsán bekövetkező jogharmonizációs lépéseket (1991–1996),
- az Európai Unióval 1998 márciusában megkezdődő csatlakozási tárgyalások előkészítése és az azokon tett vállalások teljesítése érdekében végrehajtott jogharmonizációs lépéseket (az 1997. évtől kezdődően és a 2002. évvel bezárólag),
- negyedik hullámban azokat a jogharmonizációs lépéseket, amelyekre Magyarországon részben már az ún. interim időszakban kerül sor (2003–2004).²

A kutatási jelentés első egységének fő kérdése tehát a következő: a különböző jogalkotási hullámokon keresztül hogyan jutottak be a külföldiek a magyar életviszonyok különböző szféráiba, beleértve a befektetési szabadságot, a vállalkozás és munkavállalás lehetőségét, a szociális ellátórendszerekhez való hozzájutást.

A dolgozat nem kíván kitérni a jogszabályi változásokat megalapozó vizsgálatokra és azok eredményeire. Nem is tud az adott terjedelem keretében a teljesség igényével történő bemutatásra vállalkozni, ezért bizonyos témákat kimerítően tárgyalunk, bizonyos témák csak lényegi elemeiket tekintve kerülnek ismertetésre és bizonyos – egyébként ideillő – vonatkozásokat tudatosan kihagytunk a vizsgálatból. A tanulmány első részében az eltelt idő rövidsége miatt ritkán vállalkozunk értékelő megállapításokra, inkább bemutatjuk a bekövetkezett változásokat. Nem részletezzük továbbá a várható jogharmonizációs lépések részleteit sem, hiszen ez a kiadvány második részének tárgyát képezi.

Bár a kutatás spektruma szűk, amellet az új megközelítési mód újszerűnek tekinthető. A vonatkozó szakirodalom a harmonizációs célzatú magyar jogfejlődést abból a megvilágításból elemzi, hogy a külföldiek jogait a jogszabály-módosítások miként érintették (*Kiss 1996; Király 1998; Hajdú 2001; Gyulavári–Krémer 2004*).

¹ Az első részhez kapcsolódó értékes megjegyzéseikért köszönettel tartozunk *Dr. Mihálffy Angélnak*.

² A csatlakozást követően ötödik szakaszként a permanens jogharmonizáció időszaka következik (*Bankó–Berke–Kiss 2004, 158.; Borbély 2004; Nagy–Tóth 2004*), amikor vélhetően már nemcsak egyszerű igazodás történik az európai jogrendhez, hanem a magyar érdekeket is érvényesíteni lehet a közös jogalkotási folyamat során (*lásd a kiadvány II. részét*).

1. Vállalkozási szabadság

A külföldiek gazdasági vállalkozásokban való részvételének liberalizálása egy hosszú folyamat eredménye volt Magyarországon, amely három fő hullámban ment végbe, az első a rendszerváltáshoz és az azt közvetlenül megelőző időszakhoz kötődött, a második a Társulási Megállapodás aláírásához, míg a harmadik a csatlakozási tárgyalások során tett vállalások teljesítéséhez köthető.

1.1. A jogfejlődés első hulláma

1.1.1. Az 1988. évi XXIV. törvény a külföldiek befektetéséről

A magyar gazdasági szerkezet átalakítása az egyik elengedhetetlen előfeltétele volt annak, hogy a gazdasági felzárkózás elkezdődhessen, a versenyképesség megerősödjön. E célkitűzés megvalósításában különösen fontos szerep jutott a külföldi működő tőke beáramlásának. Ennek elősegítése érdekében olyan jogi szabályozás vált szükségessé, amely a külföldi befektetők számára nemzetközi összehasonlításban is vonzó lehetőségeket biztosított, ugyanakkor a magyar gazdaságfejlesztési prioritásokkal is összhangban volt.

A törvény célja a külföldiek magyarországi befektetései jogi szabályozása, ezért átfogóan taglalja a külföldi részvétellel működő társaságok létrejöttének, illetve gazdálkodásának szabályait, valamint az ilyen társaságokat illető speciális kedvezményeket. A szabályozás egészének törvényi szintre emelése fokozott biztonságot nyújt a külföldi beruházók és belföldi partnereik számára a korábbi szétszórtan és alacsony szinten, nem kis részben utasításokban rögzített normaanyaghoz képest. *A törvényi szint értékein túlmenően a törvény tartalmilag is továbblépett: a korábbi eredmények megőrzése mellett a külföldi befektetések védelmének és ösztönzésének minőségileg új eszköztárát hozta létre.* A fejlődést a magyar társasági jog újraszabályozása, ill. az annak alapjául szolgáló gazdaságpolitikai reformlépések alapozták meg. A belső fejlődési irányok kereteinek kijelölése során hasznosnak bizonyultak a nemzetközi tapasztalatok is.

A törvény mögöttes jogterülete alapvetően a társasági jog. A szabályozandó jogviszonyok összetettsége következtében azonban – követve a nemzetközi gyakorlatot is – komplex jellegű, polgári, munka-, pénzügyi- és vámjogi normákat is tartalmaz; teszi ezt azért, mert a külföldiek magyarországi befektetései, mint gazdasági jelenségnek, mindezekre kiterjedően vannak

szabályozást igénylő sajátosságai. Az eltérő természetű szabályokat a törvény áttekinthető, világos rendszerbe törekszik ötvözni.

A törvény 5 fejezetből áll és egészében különleges súlyt helyez a külföldi befektetők és hazai partnereik számára a kölcsönös bizalmon alapuló, hosszú távú együttműködésre.³ A törvény 1. § (1) bekezdése átfogó jelleggel megfogalmazza a külföldi befektetések teljes védelmének elvét. Ez elsősorban a tulajdonkorlátozó állami beavatkozásoktól, valamint a kisajátítástól való félelmet kívánja oldani azzal, hogy az ilyen – előre nem tervezett – eshetőségekre garanciális eszközöket nyújt.⁴

1. § (1) Külföldiek magyarországi befektetései és gazdasági célú letelepedései teljes védelmet és biztonságot élveznek.

A törvény meghatározza a külföldiek magyarországi befektetéseinek, külföldiek gazdasági célú letelepedéseinek, továbbá a külföldiek önálló vállalkozásának fogalmát:

2. § E törvény alkalmazásában;

a) külföldi az, akit (amit) a devizajogszabályok külföldinek nyilvánítanak;

b) külföldiek magyarországi befektetései: a külföldit belföldi székhelyű gazdasági társaság, egyesülés, közhasznú társaság vagy szövetkezet vagyonából a tagsági (részvényesi, üzletrész-tulajdonosi) jogviszonya alapján megillető hányad, továbbá a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepének és kereskedelmi képviselőjének, valamint az a) pont szerinti külföldi állampolgár önálló vállalkozásának a vagyona;

c) külföldiek gazdasági célú letelepedései: olyan gazdasági társaság, egyesülés, közhasznú társaság vagy szövetkezet, amelyben a külföldi részesedéssel rendelkezik (a továbbiakban: külföldi részvétellel működő társaság), továbbá a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe és kereskedelmi képviselője, valamint az a) pont szerinti külföldi állampolgár önálló vállalkozása;

d) külföldiek önálló vállalkozása: a külön törvényben meghatározott külföldi állampolgár üzletszerűen – ellenérték fejében, nyereség- és vagyonszerzés céljából, rendszeresen – folytatott gazdasági (termelő vagy szolgáltató), illetőleg jogszabályban meghatározott tevékenysége.

Látható, hogy a törvény megteremtette a külföldiek befektetési lehetőségének a jogi alapját, beengedve őket a magyar gazdaságba, mind a gazdasági társaság, mind az egyéb önálló vállalkozási formák keretében. A külföldiek befektetéséről szóló törvényt számos jogszabály módosította, amelyek alapján nyomon tudjuk követni, hogyan liberalizálódott a szabályozás, amelynek köszönhetően egyre tágabb tér nyílt külföldi befektetők számára Magyarországon.

³ I. Fejezet: Általános rendelkezések, II. Fejezet: Külföldi részvétellel működő társaság alapítása, részesedés szerzése működő társaságban, III. Fejezet: A társaságok működési feltételei, IV. Fejezet: Vámzabaderületi társaságok, V. Fejezet: Záró rendelkezések.

⁴ Ne feledjük el, akkor 1988-ban, az államosítási gyakorlat újraéledését sem lehetett teljes biztonsággal kizárni.

1.1.1.1. A külföldiek befektetéséről szóló törvény módosításai

A) Az 1990. évi V. törvény az egyéni vállalkozásokról törölte a törvény 7. paragrafusát. A 7.§ a következő rendelkezést tartalmazta:

Külföldiek gazdasági társaság alapításában, illetve társaságban tagként akkor vehetnek részt, ha hazai joguk szerint céggel rendelkeznek, vagy őket a hazai joguk szerinti vállalati (más gazdasági) nyilvántartásba bevezették. Részvényes bármely külföldi természetes és jogi személy lehet.

A javasolt rendelkezés törlését az indokolta, hogy a külföldiek magyarországi befektetéseit adminisztratív jellegű követelmények (előírások) ne korlátozzák. Ezáltal a külföldiek Magyarországra lépése újabb korlátot lebontva egyre könnyebbé vált.

B) Az 1990. évi XCVIII. törvény a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény módosításáról nevű törvénnyel megvalósuló átfogó revíziót (átalakítást) az eredeti törvény elfogadása után eltelt két esztendő tapasztalatai, valamint az időközben bekövetkezett jogszabályi változások indokolták.

A módosítás az eredeti törvény 9.§(2) bekezdésének megváltoztatásával a következő engedményt hozta:

A külföldi részvétellel működő társaság alapításához, társaságban való részvételhez devizahatósági engedély nem szükséges.

A módosítás által követett szabályozás jelentős lépés volt a nemzeti elbánás biztosítása felé, egyben lényeges egyszerűsítést jelent a társaságok megalakulása szempontjából is. A befektetések ösztönzése érdekében, a módosítás alapján, további adókedvezményre nemcsak az a társaság jogosult, amelynek külföldi tagja nyereségét vagy annak egy részét az alapítói vagyon emelésére fordítja, hanem bármely olyan társaság is, amelyben a külföldi tag az őt megillető osztalékát, részesedését ismételten befektette.

C) Már a jogfejlődés második szakaszába esett az 1994. évi LXXIX. törvény a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény módosítása, ami ismét új rendelkezésekkel egészítette ki az eredeti törvényt. A kiegészítés célja nem a további liberalizáció volt, hanem a jog kijátszásának megakadályozása, különösen a nem pénzbeli apport tekintetében.

12.§ (1) Külföldi magyarországi befektetéseinek pénzbeli részét konvertibilis devizában (valutában) és/vagy – az e törvény IV. fejezetében meghatározott társaságok alapítói vagyonához teljesített pénzbeli hozzájárulás kivételével – a devizajogszabályok rendelkezései szerint konvertibilis devizára átváltható forinttal, felhatalmazott belföldi pénzintézet útján is teljesítheti.

(2) Nem pénzbeli hozzájárulásként csak olyan végrehajtható dolgot, továbbá olyan szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át. Külföldi nem pénzbeli hozzájárulásként csak olyan kárpótlási jegyet szolgáltatthat, amely őt külön törvény alapján kárpótlásra jogosultként illeti meg.

(3) A nem pénzbeli hozzájárulás, továbbá a mellékszolgáltatás behozatalára a külkereskedelmi áruforgalomra irányadó szabályokat is alkalmazni kell.

Az új szabályozás megszüntette a cégek által követett azon gyakorlatot, amely szerint a társaság felemeli alaptőkéjét a behozni kívánt áru értékével, majd nem pénzbeli hozzájárulásként teljesíti is a társasággal szemben ezáltal keletkező kötelezettségét; egy későbbi időpontban a társaság elhatározza alaptőkéjének csökkentését, az áru pedig kereskedelmi forgalomba kerül. A tőke csökkentése révén keletkező pénzeszközöket a külföldi végül kiviszi az országból. A társasági mellékszolgáltatásokkal kapcsolatosan hasonló gyakorlat alakult ki. Indokolt volt, hogy ilyen jellegű színlelt ügyletek segítségével ne legyen kijátszható a jogi szabályozás, és ne lehessen elkerülni a közterhek viselését. Konklúzióként levonható, hogy a módosítás a külföldiek alapvető jogosultságait nem érintette.

Indokolt volt továbbá a külföldiek kárpótlási jegyekkel történő befektetéseit oly módon korlátozni, hogy az eredeti kárpótoltak továbbra is szabadon és korlátozásoktól mentesen fektethessenek be, illetve vehessenek részt az állami vagyon privatizációjában, de a külföldiek tulajdonában álló kárpótlási jegyek ne válhassanak spekuláció tárgyává. Ezt a célt is szolgálta a szabályozás kiegészítése. A törvény továbbra is biztosította azonban a külföldi befektetők számára a termelőeszközök vámmentes behozatalát; a kedvezmények rendszere kibővül a forintban történő alaptőke-befizetés egy újabb lehetőségével. A szabályozás lehetővé tette, hogy a devizajogszabályok rendelkezései szerint a külföldiek a forintszámláikon lévő összegeket Magyarországon fektessék be.

D) Az 1997. évi CXXXII. törvény a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiről a jogfejlődés harmadik szakaszába esett és a következőképpen bővítette ki a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény 1 §-át:

1. § (1) A külföldiek magyarországi befektetési és gazdasági célú letelepedései teljes védelmet és biztonságot élveznek.

E) A 2000. évi CXLI. törvény az új szövetkezetekről a törvény 4. és 8.§-át a következőképpen módosította:

4. § Külföldi részvétellel működő társaság más gazdasági társaság, illetve szövetkezet alapításában részt vehet, társaságot maga is alapíthat és működő társaságban, illetőleg szövetkezetben részesedést szerezhet. Ezekre a társaságokra, illetőleg szövetkezetekre e törvény rendelkezései – a IV. fejezetben foglaltak kivételével – nem vonatkoznak.

A külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló törvény módosítása azt szolgálta, hogy külföldiek is lehessenek magyarországi szövetkezetek tagjai. Ez részben tőkebevonást célzott meg, de technológiaváltást, tapasztalatcserét és külpiacokat is vártak tőle.

Igen érdekes, hogy az 1990-es évtized nagy részében a külföldi befektetések megkönnyítése, tehát az ország tőkevonzó képességének növelésére helyezték a hangsúlyt. A gazdasági célú letelepedések könnyítése nem szerepelt a jogfejlődés első két szakaszában.

F) A jogfejlődés harmadik hullámában az 1998. évi LXXII. törvény a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedéséről kimondta, hogy a Társulási Megállapodás 6. Cikkében rögzített első átmeneti időszak végére Magyarország biztosítja az Európai Közösségek tagállamainak állampolgárai számára az önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedés tekintetében a nemzeti elbánást.

A módosítás megteremtette a jogszabályok közötti összhangot is, mert egyértelművé tette, hogy a devizakülföldiek Magyarországon milyen vállalkozásokat alapíthatnak, melyekben lehetnek tagok, továbbá szerezhetnek részesedést, érdekeltséget. A törvény meghatározta a külföldiek magyarországi gazdasági célú letelepedésének azon formáit (cégalapítás, abban részesedés szerzése, fióktelep létesítése, önálló vállalkozás folytatása), amelyek a belföldi gazdasági tevékenység végzéséhez szükségesek. A módosítás ugyanakkor figyelembe vette, hogy bizonyos tevékenységekre a fenti szabályt nem célszerű alkalmazni, azaz egyes eseti, illetve nem rendszeres, nem tartós gazdasági tevékenységeket indokolt mentesíteni a belföldi cégregisztrációt is megkövetelő szervezeti formák létesítésének kötelezettsége alól. A dereguláció mellett szólt az is, hogy az említett bevételszerző tevékenységek adóhatósági nyilvántartása és adóztatása megoldottnak tekinthető a hatályos jogszabályok és a kétoldalú adóztatási egyezmények alapján, s egyéb szempontok sem indokolják a fiók-, illetve cégalapítás megkövetelését.

A törvény meghatározta a külföldiek magyarországi befektetéseinek, külföldiek gazdasági célú letelepedéseinek, továbbá a külföldiek önálló vállalkozásának fogalmát (melyek be lettek építve a külföldiek befektetéséről szóló 1988. évi XXIV. törvénybe).

A törvény továbbá a következő könnyítést tartalmazza:

3.§ (1) Külföldi a 2. § c) pontja szerinti gazdasági célú letelepedés nélkül végezhet Magyarországon

a) felsőoktatási intézménynél oktatási tevékenységet,

b) előadóművészi tevékenységet,

c) szakértői tevékenységet (a könyvvizsgálói, a könyvelői és a számviteli tevékenység, valamint a jogi szolgáltatás kivételével),

d) hivatásos sportolói tevékenységet,

e) külkereskedelmi szerződés teljesítése érdekében végzett építési, szerelési, valamint ügyvezetési tevékenységet,

f) egyéb, olyan üzletszerű gazdasági tevékenységet, melynek gazdasági célú letelepedés nélküli végzését törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi.

1.1.2. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény lehetővé tette a külföldi, illetve a részben külföldi tulajdonban levő vállalkozások számára is a tevékenységükhöz szükséges ingatlan tulajdonjogának megszerzését. Kivételt képez a termőföld és a védett természeti terület. Ezáltal is bővült a külföldiek befektetési és vállalkozási lehetősége.

A törvény kimondta:

7. § (1) A külföldi magánszemély és jogi személy termőföld és védett természeti terület tulajdonjogát nem szerezheti meg.

8. § A külföldi az önálló ingatlanként (földrészletként) legfeljebb 6000 m² területtel kialakított tanya tulajdonjogát a termőföldnek nem minősülő más ingatlanokra vonatkozó külön jogszabályok rendelkezései szerint szerezheti meg.

A törvény főbb elemei a következők:

- a) Jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező vállalkozások (nem természetes személyek), akár belföldiek akár külföldiek, nem szerezhhetnek termőföldet és védett természeti területet. (Az előbbi korlátozás alól egyes magyar jogi személyek kivételt képeznek: az állam, a helyi önkormányzatok, közalapítványok, erdők és legelők kezelésére létrehozott non-profit egyesületek. A jelzálog hitelintézetek szintén szerezhhetnek földet tevékenységük során, de azt meghatározott időn belül értékesíteniük kell. Az egyházak adomány vagy öröklés révén juthatnak mezőgazdasági földhöz, vásárolni azonban nem vásárolhatnak.)
- b) Külföldi természetes személyek nem szerezhhetnek termőföldet és védett természeti területet.
- c) A külföldi az önálló ingatlanként (földrészletként) legfeljebb 6000 négyzetméter területtel kialakított tanya tulajdonjogát a termőföldnek nem minősülő más ingatlanokra vonatkozó külön jogszabályok rendelkezései szerint szerezheti meg.

Ezen korlátozások tekintetében a külföldi vállalkozások fiókjai és kereskedelmi képviseletei, valamint a Magyarországon letelepedett külföldi önálló vállalkozók külföldinek minősülnek. Az a) pont alatti korlátozások nem diszkriminatívak, mivel mind a Magyarországon állandó lakóhellyel rendelkező személyekre, mind az ezzel nem rendelkezőkre, valamint a belföldi és külföldi jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező társaságokra egyaránt vonatkoznak. Ezek a korlátozások nem gátolják a tagállamok közötti tőkemozgást.

1.1.2.1. A Csatlakozási Szerződés szabályai

A csatlakozási tárgyalások eredményeképpen az Európai Unió beleegyezett abba, hogy Magyarország a csatlakozás után hét évig fenntarthassa a külföldi állampolgárok (valamint belföldi és külföldi jogi személyiségű vállalkozások) termőföldtulajdon-szerzésére vonatkozó törvényi tilalmakat. Kivételt képeznek ez alól azok a hazánkban jogszerűen letelepedett EU-

állampolgárok, akik egyéni vállalkozóként legalább három éve mezőgazdasági tevékenységet folytatnak. Ők a magyar állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesülnek. A hét éves átmeneti időszak harmadik évében általános felülvizsgálatot kell tartani, amelynek alapján lerövidülhet az átmeneti időszak, ha a korlátozások megszüntetése nem jár a földpiac veszélyeztetésével. Ehhez azonban Magyarország egyetértése szükséges. Ugyanakkor, ha a hét éves időszak végén a hazai földárak továbbra sem érnek el olyan szintet, hogy a földpiac (a termőföld korlátozások nélküli adása és vétele) zavarok nélkül megnyitható legyen, akkor az átmeneti időszak újabb három évvel meghosszabbítható. Az átmeneti védelem időt ad arra, hogy a magyar mezőgazdasági termelők megerősödjenek, hogy ne következzenek be hirtelen változások, és olyan földpiac alakuljon ki, ahol a föld ára fokozatosan megközelíti az unióbeli átlagot, és a külföldiek spekulatív céllal ne tudják felvásárolni az olcsó magyar termőföldet.⁵

1.2. A jogfejlődés második hulláma

A jogfejlődés második hullámába azok a jogszabályok tartoznak, amelyeket Magyarország azért fogadott el, hogy az Európai Közösségek tagállamaival megkötött társulási megállapodás szabályait végre tudja hajtani. A társulási megállapodást tartalmazó törvényt az uniós polgárok lehetőségeinek bővülése terén annyiban mutatjuk be, amennyiben az vállalkozásukat és munkavégzésüket érinti.

1.2.1. A Társulási Megállapodás (1994. évi I. törvény)

1.2.1.1. A törvény bemutatása

A Római Szerződés 238. cikke alapján jött létre 1991. december 16-án a magyar–EK társulási megállapodás, amelyet a magyar fél kifejezetten azzal a szándékkal kötött, hogy a szerződés teljesítése felkészítse az országot az Európai Közösségekben való tagságra.

A társulási megállapodás 1994. február 1-jén (a kereskedelmi része ideiglenes megállapodásként pedig már 1992. március 1-jén) lépett hatályba. A preambulumban, 124 cikket, 7 jegyzőkönyvet, 13 mellékletet, közös nyilatkozatokat, levélváltásokat tartalmazó Európai Megállapodást Magyarországon az 1994. évi I. törvénnyel hirdették ki.

⁵ www.kulugyminiszterium.hu/tokeszabad Letöltés dátuma: 2003. V. 18.

A szerződés célja a következő: az ipari termékek szabad-kereskedelmének megteremtése; kölcsönös kedvezmények nyújtása a mezőgazdasági termékek importjának kezelésében; a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő áramlásának, valamint a letelepedésnek fokozatos liberalizálása; együttműködési célok kitűzése és politikai dialógus kialakítása. A szerződésben – figyelemmel a fejlettségi szintek különbségére – Magyarország javára aszimmetria érvényesül, azaz a Közösség az átmeneti időszakban gyorsabban nyitja meg piacait, mint Magyarország. Az eredetileg létrejött szerződést azóta számos újabb szerződés egészíti ki vagy módosítja a továbbfejlesztés szándékával. Ide tartozik a textil- és a textilruházati kereskedelem, a borkereskedelem, a bor-eredetvédelem kérdéseiről, a származási szabályok többszöri továbbfejlesztéséről, a piacra jutási feltételek javításáról vagy kiigazításáról (az utóbbiról pl. a három EFTA-ország EU csatlakozása miatt) szóló megállapodás, illetve a Magyarország közösségi programokban való részvételét megalapozó szerződések. Az Európai Megállapodás köré kapcsolódó szerződések tehát egy kiterjedt rendszert alkottak (*Hargita 1999*).

A csatlakozás megtörténteig a Társulási Megállapodás képezte Magyarországnak az Európai Unióval való kapcsolatának jogi alapját és kereteit. A vállalt kötelezettségek előírt menetrend szerinti teljesítése a tagságra való érettség megítélésének fontos kritériumát képezte.

A törvény átfogó jellegű, tartalmazza a Belső Piac szabadságjogait, pénzügyi együttműködést, de foglalkozik a kulturális kérdésekkel is. A törvény szerkezete a következő:

1. Cím: Politikai párbeszéd
2. Cím: Általános elvek
3. Cím: Áruk szabad mozgása
 1. Fejezet: Ipari termékek
 2. Fejezet: Mezőgazdaság
 3. Fejezet: Halászat
 4. Fejezet: Közös rendelkezések
4. Cím: Dolgozók mozgása, letelepedés, szolgáltatások nyújtása
 1. Fejezet: Dolgozók mozgása⁶
 2. Fejezet: Letelepedés
 3. Fejezet: Szolgáltatások nyújtása a Közösség és Magyarország között
 4. Fejezet: Általános rendelkezések
5. Cím: Fizetések, tőke, verseny és más gazdasági rendelkezések, jogszabályközelítés
 1. Fejezet: Folyó fizetések és tőkemozgás
 2. Fejezet: Verseny és más gazdasági rendelkezések
 3. Fejezet: Jogszabályok közelítése
6. Cím: Gazdasági együttműködés
7. Cím: Kulturális együttműködés
8. Cím: Pénzügyi együttműködés
9. Cím: Intézményi, általános és záró rendelkezések

⁶ A szerződés szövege a “dolgozók” szót használja, ami nem helyes, de a munkavállaló sem lenne jogilag pontos, ide a “foglalkoztatott” fogalom lenne a megfelelő, amely a munkavállalónál tágabb kategória a magyar jogban.

A külföldiek jogainak kiterjesztését különösen a 4. és 6. címekkel kapcsolatban fogjuk vizsgálni. A dolgozók mozgását e részben a „Munkavállalási szabadság” című 2. sorszámú alfejezetben tárgyaljuk. Az alábbiakban a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtással foglalkozunk.

1.2.1.1.1. Gazdasági célú letelepedés

A Társulási Megállapodás 44. cikke „Letelepedés” című fejezetében a következőket mondja ki:

Magyarország a 6. Cikkben említett átmeneti időszak alatt [1994. február 1-jén kezdődik és tíz évig tart] megkönnyíti területén a 48. Cikk szerinti közösségi vállalatok és állampolgárok tevékenységét. E célból

– fokozatosan, legkésőbb a 6. Cikkben említett átmeneti időszak első szakaszának végéig a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedéséhez olyan elbánást nyújt, amely nem kedvezőtlenebb a saját vállalatainak és állampolgárainak biztosítottnál, kivéve a XII.a és a XII.b Mellékletben felsorolt szektorokat, amelyeknél ezt az elbánást legkésőbb a 6. Cikkben említett átmeneti időszak végén nyújtja és

– a Megállapodás hatálybalépésétől kezdve a Magyarországon letelepedett közösségi vállalatoknak és állampolgároknak tevékenységüket illetően olyan elbánást nyújt, amely nem kedvezőtlenebb a saját vállalatainak és állampolgárainak biztosítottnál. Ha a Megállapodás hatálybalépésekor a hatályos jogszabályok valamilyen gazdasági tevékenységre nem nyújtanak a közösségi vállalatok és állampolgárok számára ilyen elbánást, Magyarország módosítja ezeket a jogszabályokat, hogy ezt az elbánást legkésőbb a 6. Cikkben említett első szakasz végén biztosítsa.

A letelepedés megengedése a nemzeti bánásmód alapján fő szabályként kötelessége a feleknek az átmeneti időszak végétől (Magyarország 1999.02.01., az EU tagállamok 2001.06.01. hatállyal). Bizonyos szektorok azonban kivételt képeznek, ahol kedvezőbb elbánást a 6. Cikkben említett átmeneti időszak első szakaszának végén nyújtja Magyarország. A Megállapodás XII. a) és b) melléklete tartalmazzák a kivételeket.

Kivételt képeznek a XII. a) Melléklet szerint:

A Pénzügyi szolgáltatás bármely pénzügyi természetű szolgáltatás, amelyet az egyik Fél pénzügyi szolgáltatója kínál. A pénzügyi szolgáltatások a következő tevékenységeket foglalják magukban:

- A) Minden biztosítási és biztosítással összefüggő szolgáltatás,
- B) Banki és egyéb pénzügyi szolgáltatások (kivéve a biztosítást).

Kivételt képeznek továbbá a XII. b) Melléklet szerint a privatizációs folyamatban állami tulajdonban álló vagyon megszerzése, használata és bérlete és az ingatlanok természeti erőforrások terén adás-vételi és ügynöki tevékenység.

Ennek megfelelően a nem a kivételek alá tartozó szektorok már 2001. június 1-jétől felszabadultak, tehát minden uniós polgárnak joga van Magyarországon jelenleg is önálló

vállalkozói tevékenységet folytatni. Ennek a jogszabályi alapját azonban nemcsak a Társulási megállapodás, hanem az azt végrehajtó 1998. évi LXXII. törvény is képezi (lásd alább).⁷

1.2.1.1.2. Szolgáltatásnyújtás

A szolgáltatásnyújtás kötődik a letelepedéshez, hiszen egy szolgáltatásnyújtónak valahol letelepedettnek kell lennie. Ez lehet Magyarország – amint fentebb láthattuk –, de lehet másutt is, ahonnan az illető vállalkozás Magyarországra szolgáltat. A Társulási Megállapodás szolgáltatásokkal foglalkozó fejezete általános célként előírja, hogy a felek fokozatosan felszámolják azokat az akadályokat, amelyek korlátozzák a közösségi, illetve a magyar vállalatok, pénzüzetek és állampolgárok szolgáltató tevékenységét. A felek külön szerződéseket kötnek a légi és a szárazföldi szállítás területén a kölcsönös piacra jutásról. (E külön megállapodások megkötése előtt további korlátozást vagy megkülönböztetést jelentő intézkedést nem hozhatnak.)

A szerződő felek bizonyos kivételekkel és fokozatosan, de kölcsönösen biztosítják, hogy vállalatok vagy magánszemélyek a másik szerződő fél területén üzleti tevékenység folytatása céljából nemzeti elbánást élvezve letelepedhessenek. (Magyarország ennek biztosítását fokozatossággal vállalta, egyes területek esetében pedig – mint ingatlan, föld és természeti erőforrások tulajdona, ezekkel kapcsolatos ügynöki tevékenység, jogi szolgáltatások nyújtása, szerencsejátékok szervezése – tartósan kizárta a letelepedés nemzeti elbánás szerinti biztosítását.)

A tőke mozgás terén a felek megállapodtak, hogy kölcsönösen garantálják a külföldi beruházásokból származó nyereségnek és magának a befektetett tőkének a hazautalhatóságát.

A Társulási Megállapodás nagy gondot fordított a jogszabályok közelítésével kapcsolatos feladatok kijelölésére. Ennek jelentőségét egyértelműen tükrözte az is, hogy az Európai Megállapodást kihirdető, 1994. évi I. törvény külön cikkben is foglalkozott a hazai jogalkotást érintő, folyamatos harmonizációs feladatokkal. A társulási megállapodás létrejötte óta ennek a feladatnak a jelentősége egyre növekedett. Ahogy a tagság perspektívája realisabb közelségbe került, a jogharmonizáció feladata fokozatosan „túlnőtte” az Európai Megállapodás által előírt feladatokat és kereteket. Ennek első megfogható jele az volt, hogy az Európai Tanács 1995. júniusi cannes-i értekezletén elfogadott, majd a csatlakozni kívánó közép-kelet-európai társult országok számára rendelkezésre bocsátott egy ún. Fehér Könyvet, a csatlakozásra való felkészülésük elősegítésére (*Ficsor 1997*). A Fehér Könyvet azzal a céllal állították össze, hogy programot adjon az említett országoknak az európai integráció „szívét” jelentő, az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke határok nélküli szabad mozgásán alapuló belső piac szabályozásához való

⁷ A magyar állampolgároknak az EU tagállamaiban történő szabad önálló vállalkozóvá válásának jogát az 1/2001 Társulási Tanácsi határozat fektette le.

felzárkózáshoz. Becslések szerint a belső piacra vonatkozó közösségi joganyag mintegy 60%-át sorolta fel tételesen, témánkénti fejezetekre tagolva. A csatlakozási tárgyalások megindulásával a Fehér Könyvben megjelölt cél és feladat is tovább szélesedett, azaz gyakorlatilag a teljes közösségi joganyaghoz való felzárkózást szolgáló programmá növekedett.

1.2.1.1.3. Gazdasági együttműködés

A Megállapodás 6. címe, a Gazdasági együttműködés, a Beruházásfejlesztés és -védelem cikkben kifejezi a gazdasági együttműködés célját és formáit:

Az együttműködés célja, hogy fenntartsák és, ha szükséges, javítsák a hazai és a külföldi magánberuházások kedvező környezetét és jogi kereteit, amelyek alapvetőek a magyarországi gazdasági és ipari újjáépítéshez. Az együttműködésnek az is célja, hogy bátorítsa és előmozdítsa Magyarországon a külföldi beruházást és a privatizációt.

Az együttműködés formái:

- *Magyarország és a tagállamok között, ha indokolt, megállapodások kötése a beruházások előmozdításáról és védelméről, ideértve a nyereség átutalását és a tőke hazatelepítését is;*
- *további dereguláció Magyarországon és a gazdasági infrastruktúra javítása;*
- *kölcsönös tájékoztatás a beruházások területén érvényes törvényekről, rendeletekről és az államigazgatási gyakorlatról;*
- *kölcsönös tájékoztatás a beruházási lehetőségekről a kereskedelmi vásárok, kiállítások, kereskedelmi hetek és más események formájában;*
- *beruházási küldöttségek szervezése, mind Magyarországon, mind pedig a Közösségben.*

1.2.2. Az 1998. évi LXXII. törvény a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedéséről

A Magyarország, valamint az Európai Közösségek és annak tagállamai között Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt és az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás 44. Cikke kimondta, hogy a Megállapodás 6. Cikkében rögzített átmeneti időszak első öt éves szakaszának végéig a felek kölcsönösen kötelesek egymásnak nemzeti elbánást nyújtani állampolgáraik – önálló vállalkozóként történő – gazdasági célú letelepedéséhez. Egyes önálló vállalkozóként is végezhető tevékenységekre (pl. mezőgazdasági, ingatlanra vonatkozó adás-vételi és ügynöki, ügyvédi tevékenységekre, egyes fuvarozási szolgáltatásokra) a nemzeti elbánás biztosításának kötelezettsége a Megállapodás 44. és 51. Cikke, illetőleg XII. b. és c. mellékletei alapján nem érvényesül.

Ennek a célkitűzésnek a végrehajtására fogadta el a Magyar Parlament a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági letelepedéséről szóló jogszabályt.

A betérjesztő Magyar Kormány és a Magyar Parlament is úgy döntött, hogy Magyarországon az Európai Megállapodás hivatkozott cikke értelmében vett "önálló vállalkozás" kategóriáját nem csak az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény szabályozza, hanem abba számos más törvény és alacsonyabb szintű jogszabály által szabályozott terület is idetartozik (az ún. „önfoglalkoztatás” köre), ezért kerettörvényt alkottak.⁸

A törvény Indoklása kimondta, hogy a kerettörvényben hatályon kívül kell helyezni azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek kifejezetten magyar állampolgársághoz kötik egyes gazdasági tevékenységek végzését, vagy nem teszik lehetővé a tevékenység alapjául szolgáló külföldi képesítések elismerését, eleve kizárva ezáltal a külföldi természetes személyek ilyen tevékenység végzése céljából történő letelepedését.

Hangsúlyozni kell, hogy a nemzeti elbánás nyújtása nem érinti az adott gazdasági tevékenységi kör, vagy szakmai tevékenység ellátásához szükséges és jogszabályban előírt egyéb követelmények teljesítését (így különösen a magyar nyelv szakmai szintű ismeretét, állandó helyben lakást, speciális képesítési követelményeket, engedélyek beszerzését stb.). Ugyan a törvény Indoklása kiemelte, hogy az önálló vállalkozóként történő letelepedés jogosultságának és a letelepedés során a nemzeti elbánásnak a másik fél állampolgárai számára történő biztosítása az Európai Megállapodásban részes országok kölcsönös kötelezettsége, erre mégsem egy időben került sor. Az EU tagállamok csak az 1/2001. Társulási Tanácsi döntésben mondták ki ui. az átmeneti idő első szakaszának lejártát, így az első szakasz lejártához fűzött egyéb jogkövetkezmények is csak a határozat hatályba lépésének napjától kerültek végrehajtásra (2001. július 1.)

A törvény 1. § (1) bekezdése – a nemzetközi szerződés kifejezett rendelkezésére utalással, az ott meghatározott terjedelemben – biztosítja a jogot a külföldi természetes személyek önálló vállalkozókénti letelepedéshez, illetőleg annak gyakorlása során a nemzeti elbánást.

1. § (1) E törvény alapján külföldi állampolgár önálló vállalkozóként a magyar állampolgárokra vonatkozó feltételekkel jogosult gazdasági tevékenységet kezdeni, illetőleg folytatni a külön törvényben meghatározott egyéni vállalkozás, illetőleg az általa bejegyzett egyéni cég vagy – a (3) bekezdés szerinti – önfoglalkoztatás formájában, feltéve, hogy számára e jogosultságot és e jogosultság érvényesítésére vonatkozóan a nemzeti elbánást nemzetközi szerződés kifejezetten biztosítja.

(2) A gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges, jogszabályban előírt szakmai vagy egyéb követelményeket az (1) bekezdés hatálya alá tartozó külföldi állampolgárnak is teljesítenie kell.

(3) E törvény alkalmazásában önfoglalkoztatás: minden olyan, a jogszabályok szerint önállóan végezhető és az egyéni vállalkozásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó gazdasági tevékenység, amelynek gyakorlója az egészségbiztosítási, illetőleg a nyugdíjbiztosítási szolgáltatások fedezetéről szóló jogszabályok rendelkezései szerint maga köteles gondoskodni.

(4) A külföldi állampolgárnak az (1) bekezdés hatálya alá tartozó vállalkozása – ha a devizatorvény, illetve az annak felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet másképp nem rendelkezik – devizabelföldinek minősül. A belföldiekre irányadó szabályok szerint kell a külkereskedelmi szerződéseket is megkötnie, illetőleg – az engedélyköteles ügyletek esetén – az engedélyeket beszereznie.

⁸ IM tájékoztató az integrációs ügyekről, 2000. (Complex jogtár)

(5) Az ingatlanszerzésre vonatkozó jogszabályok alkalmazása szempontjából az (1) bekezdés hatálya alá tartozó külföldi állampolgár önálló vállalkozó külföldi természetes személynek minősül.

A külföldiek befektetéséről szóló 1988. évi XXIV. törvény elemzésekor már szerepelt ez a törvény, mint módosító törvény. Az 1998. évi LXXII. törvény kiterjesztette a külföldiek magyarországi befektetéseit, gazdasági célú letelepedéseit megillető garanciális szabályokat a külföldiek önálló vállalkozására is.

Ezzel a törvénnyel nagy előrelépés történt a külföldiek magyarországi vállalkozási jogosultságainak kiterjesztésében, hiszen előtte nem alapíthattak egyéni vállalkozást, nem lehettek önfoglalkoztatók, 1999. február 1-je óta azonban már erre is jogot szereztek.

A jelenleg hatályos nemzetközi szerződések szerint kizárólag az Európai Unió tagállamainak állampolgárai jogosultak egyéni vállalkozás alapítására, mivel ilyen tartalmú kifejezett kötelezettségvállalást csak az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás tartalmaz. Ezt a megállapítást a Belügyminisztérium által az egyéni vállalkozói igazolványt kiállító okmányirodákhoz címzett utasítás tartalmazza.

Természetesen nem egyoldalú kötelezettségvállalást tett a magyar állam, hiszen ezek a jogok ma már megilletik a magyar állampolgárokat is az EU és OECD tagállamokban.

1.2.3. A módosított 1990. évi V. törvény az egyéni vállalkozásról

Az 1998. évi LXXII. törvény rendelkezett a külföldiek önálló vállalkozóként történő letelepedéséről. Ebben kimondta, hogy bizonyos külföldiek egyéni vállalkozók is lehetnek. Ennek megfelelően módosítani kellett az egyéni vállalkozásról szóló törvényt is.

1988-ban, a gazdasági társaságokról szóló törvény hatálybalépésével a gazdasági életben szereplő piaci résztvevők számára nagyobb lehetőség nyílt a szervezeti forma megválasztására. A vállalkozás különböző szervezeti formáit (állami vállalat, szövetkezet, gazdasági társaság) törvények szabályozzák. A társasági törvény hatálya kiterjed a magánvállalkozások széles körére is, így a társas magánvállalkozásra, továbbá a korlátozott felelősséggel folytatott egyéni vállalkozásra, az ún. egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságra. Kívánatosná vált, hogy a magánvállalkozások köre jelentősen kiszélesedjen. Ennek szellemében került elfogadásra az 1990. évi V. törvény. A törvény az egyéni vállalkozás szabályait egységesítette. Nemcsak a személyes munkavégzéssel járó kisipari, magánkereskedői stb. tevékenység, hanem a vállalkozók által létesített vállalatszerű vállalkozás feltételrendszerét is szabályozta. Egy vállalkozó ennek alapján többféle tevékenységet folytathat, több üzlete, telephelye is lehet.

Lássuk milyen módosítások történtek a törvényben a külföldiek egyéni vállalkozóvá válásának liberalizálódása vonatkozásában az 1998. évi LXXII. törvény kapcsán. A törvény 2–3. paragrafusai kimondják:

*2. § (1) E törvény alkalmazásában egyéni vállalkozás a devizajogszabályok szerint belföldinek minősülő természetes személy vagy – a 3. § (2) bekezdésében meghatározott esetben – külföldinek minősülő külföldi állampolgár gazdasági tevékenysége. E törvény alkalmazásában **gazdasági tevékenység** az üzletszerűen – ellenérték fejében, nyereség- és vagyonszerzés céljából, rendszeresen – folytatott termelő vagy szolgáltató tevékenység.*

3. § (2) Ha a devizajogszabályok szerint külföldinek minősülő külföldi állampolgárt önálló vállalkozóként gazdasági célú letelepedésre külön törvény feljogosít, egyéni vállalkozás alapítására ez a természetes személy is jogosult, feltéve, hogy cselekvőképes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és nincs kizárva az egyéni vállalkozás gyakorlásából.

Az egyéni vállalkozásról szóló törvénnyel elhárult az akadály a külföldiek egyéni vállalkozás alapítása előtt, legalábbis abban az esetben, ha a többi jogszabályi feltételeknek is megfelelnek.

1.2.4. Az 1997. évi CXXXII. törvény a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiről

Az 1994. évi I. törvény 44(5) cikke kimondja:

5. A Megállapodás szempontjából

a) "Leteledés"

(i) az állampolgárokat illetően, jog arra, hogy valaki önálló vállalkozóként gazdasági tevékenységet kezdjen és folytasson, vállalkozásokat hozzon létre és igazgasson, különösen olyan vállalatokban, amelyeket ténylegesen ellenőriz. Állampolgárok önálló vállalkozása nem terjed ki a munkaerőpiacon való munkakeresésre vagy munkavállalásra és nem ad jogot arra, hogy a kérdéses személy a másik Fél munkaerőpiacára belépjen. E Fejezet rendelkezései nem alkalmazandók azokra, akik nem kizárólag önálló vállalkozók;

(ii) a vállalatokat illetően, jog leányvállalat, fiók és képviselő létesítése és igazgatása révén gazdasági tevékenység kezdésére és folytatására.

Emellett a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD) kötött csatlakozási szerződésünk a Tőkemozgások Liberalizációs Kódexének céljait elfogadva is tartalmazott arra vonatkozó kötelezettséget, hogy legkésőbb 1997. december 31-ig, Magyarország lehetővé teszi a fiókok alapítását is a részes államokban székhellyel rendelkező vállalkozások számára, ideértve a pénzügyi szektort (bankok, biztosítási intézetek, befektetési vállalkozások) is.

A törvény létrehozatalakor tehát a cél egy olyan kerettörvény megalkotása volt, amely a külföldi vállalkozások magyarországi fióktelepei, illetve kereskedelmi képviselői alapítására, működtetésére, megszüntetésére vonatkozó alapvető szabályokat, valamint az ezek révén

Magyarországon megvalósított befektetések biztonságára, a diszkriminatív elbánás tilalmára vonatkozó garanciális rendelkezéseket tartalmazza.

A törvény tartalmazza a fióktelep útján Magyarországon végzendő vállalkozási tevékenység kereteit, a fióktelep létrehozatalának feltételeit, a fióktelep jogi státusát. A fióktelep működtetésével kapcsolatban csak néhány vonatkozást említ meg. Többre nincs szükség, hiszen a fióktelep belső szervezeti működését, a cégközponttal való kapcsolatát a külföldi vállalkozás személyes joga szabályozza, másfelől főszabályként a belföldi gazdálkodó szervezetekre irányadó jogszabályokat kell alkalmaznia a külföldinek a magyarországi fióktelepe működtetése, az így folytatott vállalkozási tevékenység során. A törvény ezért csak arra utal, hogy mely jogszabályok irányadók a foglalkoztatottakkal fennálló jogviszonyra, a belföldi működtetésre, a magyar közjogi szervezetekkel fennálló jogviszonyokra, a közteherviselési kötelezettségre. A külföldi vállalkozás a fióktelep útján realizált nyeresége után belföldön mint telephely adózik, az ezzel kapcsolatos szabályokat a magyar adójogszabályok és számos állam vonatkozásában kétoldalú adóztatási egyezmények tartalmazzák.

A törvény 1–2. Paragrafusai kimondják:

1. § (1) E törvény szabályozza a külföldiek gazdasági célú magyarországi letelepedési formái közül a külföldi székhelyű vállalkozások (a továbbiakban: külföldi vállalkozások) magyarországi fióktelepei, továbbá közvetlen kereskedelmi képviselői létesítésének, működtetésének, megszüntetésének általános feltételeit és szabályait.

(2) Ha nemzetközi szerződés e törvénytől eltérően rendelkezik, a nemzetközi szerződés irányadó akkor is, ha ezt e törvény külön nem említi.

2. § E törvény alkalmazásában:

*a) **külföldi vállalkozás:** a Magyar Köztársaság államterületén kívül székhellyel rendelkező, főtevékenységként vállalkozási tevékenységet folytató jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a III. fejezet vonatkozásában, továbbá más olyan vállalkozó is, aki külföldön céggel rendelkezik, illetve gazdasági nyilvántartásban szerepel;*

*b) **fióktelep:** a külföldi vállalkozás jogi személyiséggel nem rendelkező, gazdálkodási önállósággal felruházott olyan szervezeti egysége, amelyet önálló cégformaként a belföldi cégnyilvántartásban a külföldi vállalkozás fióktelepeként bejegyeztek;*

*c) **kereskedelmi képviselő:** a külföldi vállalkozás vállalkozási tevékenységet nem folytató, a belföldi cégnyilvántartásba önálló cégformaként bejegyzett olyan szervezeti egysége, amely a szerződések közvetítésével, előkészítésével, az üzletfelek tájékoztatásával és a velük való kapcsolattartással összefüggő feladatokat lát el;*

*d) **vállalkozási tevékenység:** a jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló, vagy azt eredményező gazdasági tevékenység.*

Külföldi vállalkozás, fióktelep, kereskedelmi képviselő, vállalkozási tevékenység létesítésével és cégnyilvántartási kérdésekkel kapcsolatban a törvény utal a cégnyilvántartási törvényre, amely egyébként figyelembe veszi az Európai Közösségek Tanácsának 89/666. EGK irányelvét is, (11. számú társasági jogi irányelv). Az irányelv az EU tagállamokban létesített fióktelepekkel kapcsolatos közzétételi követelményekről szól, de kitér a nem EU tagállamokban székhellyel rendelkező cégek EU tagállamban létrehozandó fiókjával kapcsolatos szabályokra is.

A törvény legjelentősebb garanciális szabálya annak kimondása, hogy főszabályként a külföldi vállalkozás a fióktelep létesítése és működtetése során a belföldiekkel azonos elbánásban részesül, diszkriminatív szabályok nem állapíthatók meg. Tartalmaz azonban a törvény olyan okokat, melyek bizonyos tekintetben a fióktelepekre eltérő – adott esetben akár szigorúbb – szabályozást is előírnak más jogszabályok. Ezek az okok (pl. közrendi klauzula) nemzetközi szerződéseink által elismertek. Az eltérő szabályozás lehetősége korlátozott, mert csak a belföldi és a külföldi székhelyű gazdálkodó szervezetek eltérő jogi státusán, s a fióktelepekkel összefüggő jogviszonyok több ország joghatósága alá tartozásán alapulhat, továbbá a belföldi és a külföldi illetőségűek közötti különbségek által indokolt esetekre nézve áll fenn.

Az 1997. évi CXLV. törvény a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról tartalmazza a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeinek, továbbá kereskedelmi képviselőiteinek cégnyilvántartására, továbbá a bejegyzésükkel, cégadataik változásával, megszüntetésükkel kapcsolatos cégeljárásra és a cégnyilvánosságra vonatkozó szabályokat is.

A devizáról szóló 1995. évi XCV. törvény módosítása, amely a fióktelep devizastátusát rendezi, továbbá a pénzügyi szektor szolgáltatásait szabályozó, és az ahhoz kapcsolódó egyes törvények módosítását, amelyek a külföldi vállalkozásoknak az említett tevékenységekre alapítandó fióktelepeire vonatkozó részletes szabályait tartalmazzák.

1.2.5. 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet a külföldiek ingatlanszerzéséről

A Társulási Megállapodás 44(8) cikke kimondja:

8. A Magyarország területén letelepedett közösségi vállalatoknak a Megállapodás hatálybalépésétől kezdve e Cikk rendelkezései ellenére joguk van arra, hogy ingatlant szerezzenek, használjanak, béreljenek és eladjanak, valamint a természeti erőforrások, a mezőgazdasági és erdőgazdasági föld tekintetében béreljenek, ha ez közvetlenül szükséges annak a gazdasági tevékenységnek a folytatásához, amelyre letelepedtek. Ez a jog nem foglalja magában az ingatlanok és a természeti erőforrások tekintetében az adás-vételi és ügynöki tevékenységet.

Magyarország ezeket a jogokat a közösségi vállalatok fiókjainak és képviselőiteinek, valamint az önálló vállalkozóként letelepedő közösségi állampolgároknak legkésőbb a 6. Cikkben említett első szakasz végén nyújtja. Ez a jog nem foglalja magában az ingatlanok és a természeti erőforrások tekintetében az adás-vételi és ügynöki tevékenységet.

A külföldi vállalkozás vagy fióktelepe működéséhez szükséges ingatlan tulajdonjogát tehát csak akkor szerezheti meg, ha az nem termőföld, illetve nem védett természeti terület. Termőföldnek és védett természeti területnek nem minősülő ingatlan (a továbbiakban: ingatlan), tulajdonjogának külföldi jogi vagy természetes személy általi – öröklésen kívüli – megszerzéséhez szükséges engedélyt az illetékes fővárosi, illetőleg megyei közigazgatási hivatal vezetője (a

továbbiakban: hivatal vezetője) akkor adhatja meg, ha az önkormányzati vagy egyéb közérdeket nem sért. Ezen felül az ingatlanszerzést engedélyezni kell, ha az önkormányzati vagy egyéb közérdeket nem sért, és

- a külföldi bevándorlási engedélyt kapott, vagy
- a külföldi ingatlanának tulajdonjogát a kisajátításról szóló, többször módosított – 1976. évi 24. törvényerejű rendelet alapján szerezték meg vagy
- a külföldi a tulajdonában lévő belföldi ingatlant másik belföldi ingatlanra cseréli, vagy
- a tulajdonszerzés célja közös tulajdon megszüntetése, vagy
- devizabelföldi a közeli hozzátartozó devizakülföldinek ajándékoz belföldi ingatlant, vagy
- a külföldi munkavégzés céljából igazoltan legalább öt éve életvitelszerűen Magyarországon tartózkodik.

A hivatal vezetője abban a kérdésben, hogy az ingatlanszerzés sért-e önkormányzati érdeket, az ingatlan fekvése szerint illetékes települési (fővárosi kerületi) önkormányzat polgármesterének (a továbbiakban: polgármester) nyilatkozatát kéri, s annak figyelembevételével megtagadhatja az engedélyt. Az engedély megtagadható, ha a külföldi honossága szerinti állam nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján nem biztosít a magyar állampolgároknak, illetőleg a magyar jogi személyeknek a belföldiekkel azonos elbírálást. A nemzetközi szerződés vagy a viszonyosság fennállásáról a Külügyminisztérium nyilatkozata az irányadó.

Műemlék vagy műemlék jellegű, valamint védett régészeti és történeti jelentőségű ingatlan, továbbá a védett természeti területen fekvő épület tulajdonjogának megszerzésével kapcsolatos eljárásban az ingatlan védettsége szerint illetékes hatósági szakhatóság működik közre.

A korábbi gyakorlattal ellentétben az ingatlanszerzést engedélyezni kell a külön törvény rendelkezései alapján önálló vállalkozóként Magyarországon letelepedő külföldi természetes személy számára, ha ez közvetlenül szükséges annak a gazdasági tevékenységnek a folytatásához, amelyért letelepedett. Nem minősül a gazdasági tevékenység folytatásához szükséges ingatlannak az ingatlanközvetítés (adásvétel, csere, bérbeadás) céljából megszerezni kívánt ingatlan. Az önálló vállalkozóként letelepedett külföldi természetes személy a külön jogszabályok szerinti vállalkozói igazolványa, vállalkozói engedélye visszaadását, bevonását – egyéni cég esetén a cégjegyzékből történő törlését –, továbbá a szakmai kamarai tagság megszűnését követő 1 éven belül köteles az ingatlant elidegeníteni, vagy tulajdonjogának fenntartását a hivatal vezetőjénél kérelmezni.

Mivel az ingatlantulajdonlással kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalás csak a letelepedési formák (leányvállalat, fióktelep, kereskedelmi képviselő) működéséhez szükséges ingatlanok tekintetében áll fenn, a fióktelep, illetve a kereskedelmi képviselő megszűnésekor megszűnik az a jogcím, amelyre tekintettel a törvény a tulajdonszerzés lehetőségét biztosította. A törvény szerint a külföldi vállalkozásnak egy év áll rendelkezésre ahhoz, hogy az ingatlant elidegenítse. Ehelyett az elidegenítés alóli felmentést is kérelmezheti a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataltól, amely ugyanazon szempontok, jogszabályi feltételek és eljárás alapján bírálja el a kérelmet, mint bármely más külföldi jogi személy esetében, azzal a kivétellel, hogy

köteles az elidegenítés alóli felmentést megadni, ha az ingatlan a kérelmező külföldi vállalkozás által vagy részvételével alapított vagy alapítandó belföldi gazdálkodó szervezet, fióktelep, illetve kereskedelmi képviselő tevékenységéhez szükséges.

Magyarország ötéves átmeneti mentességet kapott a közösségi jog alkalmazása alól a másodlagos lakóhely tekintetében. (Másodlagos lakóhelynek minősül minden olyan ingatlan, ahol valaki nem állandó jelleggel, nem életvitelszerűen tartózkodik.) Az átmeneti időszakban a jelenleg hatályos magyar jogszabályoknak megfelelően az EU tagországok állampolgárai és jogi személyiségű vállalkozásai csak előzetes engedéllyel vásárolhatnak ingatlant másodlagos lakóhely, illetve telephely céljára. Kivételt képeznek azok, akik már legalább négy éve jogszerűen Magyarországon tartózkodnak. Az átmeneti időszak alatt alkalmazott engedélyezési rendszert kiszámíthatóvá, átláthatóvá, és nyilvánossá kell tenni, és biztosítani kell, hogy az nem tesz különbséget az egyes EU tagállamok polgárai között.

1.3. A jogfejlődés harmadik hulláma

Harmadik hullám alatt azt a fejlődést értjük, amely a külföldiek jogaiban az 1997-es időszakot követően következett be, leginkább a csatlakozási tárgyalásoknak köszönhetően. A vállalkozás területén igazán sok fejlődés a szolgáltatásnyújtás és a tőke szabad áramlása területén következett be,⁹ amelyek azonban nem képezik vizsgáldásunk szűkebb értelemben vett tárgyát. Egyetlen dolgot emelünk ki ebből az időszakból, mégpedig az önálló ügynöki szerződésről szóló törvényt.

1.3.1. 2000. évi CXVII. törvény az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről

Ahogy a törvény indokolása fogalmazott: a törvény elfogadása két okból is szükségessé vált. Egyrészt az Európai Unióhoz való csatlakozásunk érdekében, illetve a Magyar Köztársaság és az

⁹ Az 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás jelentős további elkötelezettségeket tartalmaz a tőkeáramlás liberalizációjára vonatkozóan. 1996. január 1-jén az IMF Alapító Okirata VIII. cikkének megfelelően, a folyó fizetési mérleg műveletek tekintetében megvalósult a forint konvertibilitása. 1996 májusában Magyarország csatlakozott az OECD-hez, amely – néhány fenntartás mellett – a Láthatatlan Folyó Műveletek Kódexének és a Tőkemozgások Liberalizációs Kódexének elfogadását is jelenti. 1996. július 1-jétől a devizakülföldiek az egy éves vagy egy éven túli eredeti lejáratú belföldi kötvényeket vásárolhatják meg. Devizabelföldiek megvásárolhatják az OECD-országok egy éves vagy egy éven túli lejáratú kormánykötvényeit, valamint az OECD székhellyel rendelkező a legjobb befektetési minőségű vállalkozások részvényeit, illetve egyéves vagy éven túli lejáratú kötvényeit, valamint devizakülföldiek ilyen értékpapírokat bocsáthattak ki, hozhattak forgalomba a magyar piacon. A 2001. évi XCIII. Törvény a devizakorlátozások megszüntetéséről, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról eltörölte az EU tagállamokkal fennálló devizakorlátozásokat 2002. január 1-jei hatállyal, aminek következtében megnyílt a magyar állampolgárok előtt a külföldi folyószámla nyitásának, befektetésnek stb. a lehetősége.

Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt és az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás alapján a magyar jogot a közösségi joggal összeegyeztethetővé kellett tenni. Az önálló kereskedelmi ügynökökre vonatkozó európai szabályozás kialakulása tekintetében kiemelt érdemmel az a körülmény, hogy az 1986. december 18-i, a tagállamok önálló kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályai összehangolásáról szóló 86/653/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: irányelv) átültetését megelőzően hat tagállam jogrendszerében nem létezett a kereskedelmi ügynök jogállásáról és tevékenységéről rendelkező jogszabály, kizárólag a bírói esetjogban körvonalazódott a kereskedelmi ügynök jogviszonya. Ugyanakkor azokban az országokban is, amelyekben a kereskedelmi ügynökökre vonatkozó szabályozás már hosszabb múltra tekintett vissza, a kereskedelmi ügynöki tevékenység rendezése több tekintetben eltérő megoldásokat mutatott fel. Az eltérő tagállami szabályozások kihatottak a Közösségen belüli verseny feltételeire. Minél intenzívebb ugyanis a kereskedelmi ügynök jogi védelme, annál drágább a megbízása. Így nyilvánvalóan azok a megbízók voltak előnyösebb helyzetben, akiknek a kereskedelmi ügynök védelmét szolgáló jogszabályi rendelkezések hiányában nem merültek fel többletköltségei. Így egyfelől a versenyhelyzet egyensúlyának biztosítása, illetve a letelepedés szabadsága akadályainak felszámolása, másfelől ugyanakkor a kereskedelmi ügynök megbízóival szembeni védelme érdekében szükségesnek mutatkozott a nemzeti szabályok összehangolása. A törvény ennek manifesztálódása.

Másrészt szükségessé vált a törvény megalkotása, mert a gazdasági élet – a piacgazdaság újbóli kiépítése következtében – széles körben alkalmazza ezt az ügylettípust, az európai követelményektől függetlenül is a kiszámíthatóságot növeli, ezáltal a jogbiztonságot javíthatja a kereskedelmi ügynöki szerződéses viszony szabályozása, védelmet biztosítva az esetenként gazdaságilag kiszolgáltatottabb ügynöki réteg számára.

A szerződéstípust önálló törvényben kellett szabályozni, a következő indokokra figyelemmel:

- a szabályozás jellegét tekintve a törvény főszabály szerint eltérést engedő (diszpozitív), tekintettel a szerződésekre vonatkozó jog alapelveire;
- a törvény hatálya a lehető legszélesebb ügynöki körre terjed ki. Ennek indoka, hogy jogrendszerünkben az ügynöki szerződés (megbízáshoz képest) speciális szabályai az egyéb ügynöktípusok vonatkozásában is alapvetően hiányoznak;
- a törvény az önálló kereskedelmi ügynök szerződéses jogviszonyának minden lényeges elemét szabályozza, így kiterjed az irányelvben nem érintett, de a szerződéstípushoz szorosan hozzátartozó szabályokra is.

A törvény által szabályozott főbb területek a következők: a törvény hatálya; kereskedelmi ügynöki megbízás terjedelme; a szerződés alakja; a kereskedelmi ügynök kötelezettségei; a megbízó kötelezettségei; díjazás; jutalék; tevékenységi terület; a szerződés időtartama; a szerződés felmondása; szerződésszegés; kiegyenlítés; versenykizáró megállapodás; hatálybalépés; az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés.

A törvény a polgári jog tárgykörébe tartozik, mivel egy sajátos gazdasági (kereskedelmi) ügyletet szabályoz. Rendelkezéseit alkalmazni kell a tisztán belföldi, továbbá a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyokban is.¹⁰ Mivel ez egy polgári jogi tárgykörű jogviszony, korlátozás nélkül alanyai lehetnek külföldi természetes vagy jogi személyek, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok.

1.4. Összegzés

A gazdaság általános liberalizálásának és deregulációjának részeként 1988 óta folyamatos a külföldiek magyarországi befektetéseire és a tőke tranzakciókra vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetése. A jelentősebb mérőszámok időrendben az alábbiak voltak:

- Az 1988. évi XXIV. törvény majdnem minden szektorban biztosítja a közvetlen külföldi befektetések szabadságát Magyarországon. A törvény átfogó jelleggel megfogalmazza a külföldi befektetések teljes védelmének elvét.
- Teljes vagy többségében külföldi tulajdonban lévő gazdasági társaság alapításához előzetes engedélyre volt szükség. Ezt a követelményt 1991-ben eltörölték.
- 1997. január 1-jétől devizabelföldiek megvásárolhatják a beruházásra javasolt minősítésű (*investment grade*) OECD tagországokban székhellyel rendelkező vállalkozások részvényeit, illetve egyéves vagy éven túli lejáratú kötvényeit, valamint devizakülföldiek belföldön ilyen értékpapírokat bocsáthattak ki, hozhattak forgalomba.
- Az 1997. évi CXXXII. törvény 1998. január 1. óta lehetővé teszi a külföldi vállalkozások számára magyarországi fióktelep és kereskedelmi képviselő létrehozását. Devizabelföldiek vásárolhatnak ingatlant külföldön és megvehetik bármely OECD tagországban székelő vállalkozások részvényeit, illetve egyéves vagy éven túli lejáratú kötvényeit, függetlenül azok minősítésétől, valamint devizakülföldiek belföldön ilyen értékpapírokat bocsáthattak ki, hozhattak forgalomba.

¹⁰ 1996. évi CXVII. törvény indokolása.

- Az 1998. évi LXXII. törvény a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedéseiről, mely az 1. § (1) bekezdésben – a nemzetközi szerződés kifejezett rendelkezésére utalással, az ott meghatározott terjedelemben – biztosítja a jogot a külföldi természetes személyek önálló vállalkozókénti letelepedéshez, illetőleg annak gyakorlása során a nemzeti elbánást.

Az 1990-es évtized első felében a külföldi befektetések megkönnyítése, tehát az ország tőkevonzó képességének növelésére helyezték a hangsúlyt (*Marton et al. 2003*). A gazdasági célú letelepedések könnyítése nem szerepelt a jogfejlődés első két szakaszában. Jelenleg a külföldiek két fő csoportra oszthatóak, az EU tagállamokban honos vállalkozókra és a nem EU tagállamokban honos vállalkozókra. Mindkét csoportra igaz, hogy gazdasági társaságot alapíthatnak Magyarországon, a magyar vállalkozásokkal azonos feltételekkel és mozgástérrel, sőt, az adókedvezmények miatt bizonyos pozitív diszkrimináció is érvényesülhet irányukba.¹¹ Mindkét csoportra igaz, hogy jelenleg nem vásárolhatnak termőföldet és védett természeti területnek minősülő ingatlant, illetve az ilyennek nem minősülő ingatlant pedig csak engedéllyel szerezhetik meg.

A különbség az, hogy a jelenleg hatályos nemzetközi szerződések szerint kizárólag az Európai Unió tagállamainak állampolgárai jogosultak egyéni vállalkozás alapítására, mivel ilyen tartalmú kifejezett kötelezettségvállalást csak az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Társulási Megállapodás tartalmaz. Az egyéni vállalkozóvá válás szempontjából tehát csak az EU tagállamok állampolgárait illeti meg a magyar állampolgárokkal egyenlő bánásmód.¹²

További különbség állt be Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával, miszerint

- az EU polgárok és vállalkozások azonnal jogosultak lesznek termőföldnek és védett természeti területnek nem minősülő ingatlant vásárolni,
- ez alól a másodlagos lakóingatlan lesz a kivétel, amelyre 5 év átmeneti idő vonatkozik, (eltekintve azon EU állampolgároktól és jogi személyiségű vállalkozásoktól, akik már legalább négy éve jogszerűen Magyarországon tartózkodnak),

¹¹ A tőke szabad áramlása fejezet néhány korlátozása még fennmaradt a csatlakozásig, így a légi közlekedésbe való külföldi befektetés.

¹² Itt jegyezzük meg, hogy az önálló vállalkozás szabadságának jogát a magyar állampolgárok közel másfél éves késéssel szerezték meg az EU tagállamokban, a Társulási Megállapodás különböző értelmezésének eredményeképpen (*Balázs 2002*).

- egy meghatározott átmeneti idő után – 7 év – az EU polgárok és vállalkozások is jogosultak lesznek termőföldet, védett természeti területet vásárolni, (kivéve a magyar állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesülő Magyarországon jogszerűen letelepedett EU állampolgárokat, akik egyéni vállalkozóként legalább három éve mezőgazdasági tevékenységet végeznek).

Ezek a jogosultságok azonban nem lesznek adottak a nem EU polgárok és honos vállalkozások számára. Ehelyütt említjük meg, hogy a tárgyalások konkrét eredményétől függően, hasonló konstrukció bevezetése várható Svájjal is.

2. Munkavállalási szabadság – és annak korlátai¹³

2.1. Külföldiek munkavállalásának engedélyezése

A külföldiek magyarországi foglalkoztatásának szabályai a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben (Ft.), valamint a végrehajtásáról szóló 8/1999. (X. 17.) SZCSM rendeletben található meg. A törvény a 7.§-ban csak felhatalmazó rendelkezést tartalmaz arra, hogy az illetékes miniszter rendeletben határozza meg a Magyarországon foglalkoztatható külföldieknek adható munkavállalási engedélyekre vonatkozó rendelkezéseket, illetve az ez alóli mentesüléseket. A szabályozás lényege tehát a korábbi 7/1991. (X. 17.) MüM, majd az azt felváltó, jelenleg hatályos 8/1999. SzCSM miniszteri rendeletben van.

A rendelet kimondja 7.§-ában, hogy:

7. § (1) *Nincs szükség engedélyre:*

- a) *nemzetközi szerződés ilyen tartalmú rendelkezése esetén,*
- b) *a külföldi székhellyel rendelkező gazdasági társaság – nemzetközi szerződés által meghatározott – fiók és képviselő vezetőként történő munkavégzéséhez,*
- c) *külföldi állam diplomáciai (konzuli) képviselője vagy egyéb szerve személyi állománya keretében, a küldő állam által delegált tagjainak a képviselőnél vagy egyéb szervnél történő munkavégzéséhez,*
- d) *nemzetközi szervezetnél vagy nemzetközi szerződéssel létrehozott közös szervnél a részt vevő felek által delegált külföldinek e szerveknél történő munkavégzéséhez,*
- e) *külföldi vállalkozással kötött magánjogi szerződés alapján történő – alkalmanként az egybefüggő tizenöt munkanapot meg nem haladó – üzembe helyezési, szavatossági, szervizelési és jótállási tevékenység elvégzéséhez,*
- f) *külföldi részesedéssel rendelkező gazdasági társaság vezető tisztségviselőjeként, valamint felügyelő bizottsági tagjaként történő munkavégzéshez,*
- g) *a posztdoktori foglalkoztatásra irányuló pályázat, valamint a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj alapján – a pályázat, illetőleg az ösztöndíj keretében történő – munkavégzéshez,*
- h) *külföldi felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló külföldinek nemzetközi diákszervezet által szervezett szakmai gyakorlat keretében történő foglalkoztatásához,*
- i) *Magyarországon működő szakiskolával, középiskolával, alapfokú művészetoktatási intézménnyel, felsőoktatási intézménnyel nappali tagozatos tanulói, illetve hallgatói jogviszonyban álló külföldinek a jogviszony fennállása alatt történő munkavégzéséhez,*
- j) *külföldinek alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézményekben, idegen nyelven történő olyan oktatási tevékenységéhez, amelyre – az Oktatási Minisztérium igazolása szerint – az érintett államok illetékes miniszterei által aláírt nemzetközi oktatási program keretén belül kerül sor,*
- k) *Magyarországon nyilvántartásba vett egyházban vagy annak intézményében munkát végző, az egyházi szolgálatot élethivatásszerűen folytató külföldi tevékenységéhez,*
- l) *a Magyarország területén menekültkénti, illetőleg menedékeskénti elismerését kérőnek, továbbá a befogadottnak a befogadó állomáson történő munkavégzéséhez,*
- m) *külföldinek naptári évenként öt munkanapnál nem hosszabb ideig tartó, oktatási, tudományos vagy művészeti tevékenységéhez,*

¹³ A téma egyéb vonatkozásainak részletes kifejtését lásd Gellérné (2004a).

- n) *külföldi kutató magyarországi munkavégzéséhez, ha a kutató olyan tevékenységet lát el, amely – a Magyar Tudományos Akadémia által kiállított igazolás szerint – a Magyar Köztársaság és más állam között létrejött megállapodás hatálya alá tartozik.*

A hosszú lista azonban az eltelt több mint 10 év alatt változott. A j), m) és n) pontok például csak 2002. január 1. óta hatályosak.¹⁴

A rendelet 6.§-a pedig kimondja, hogy az engedélyt – a jogosultság feltételeinek igazolása esetén – munkaerőpiaci helyzet vizsgálata nélkül kell kiadni:

- a) *nemzetközi szerződésben meghatározott kereteken belül,*
 - b) *nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség esetén külföldinek kulcsszemélyzetként [17. § e) pont] történő munkavégzéséhez,*
 - c) *naptári évenként a többségi külföldi tulajdonban lévő gazdasági társaság által a megelőző év december 31-ei munkajogi állományi létszám két százalékát meg nem haladó létszámú külföldi munkavégzéséhez,*
 - d) *a hivatásos sportolónak munkavégzés keretében folytatott sporttevékenységéhez,*
 - e)
 - f) *felsőfokú oktatási intézmények, tudományos kutatóintézetek, valamint közművelődési intézmények által meghívott, nemzetközileg elismert külföldinek a 7. § (1) bekezdésének m) pontja alá nem tartozó oktatási, tudományos vagy művészeti munkavégzéséhez,*
 - g) *legalább nyolc éve Magyarországon foglalkoztatott külföldivel legalább öt éve Magyarországon együtt élő közeli hozzátartozó [17. § h) pont] munkavégzéséhez,*
 - h) *magyar állampolgárral, valamint az Flt. 7. § (2) bekezdésében meghatározott külföldivel Magyarországon legalább egy éve együtt élő házastársa munkavégzéséhez, továbbá az előbb felsorolt olyan személyek özvegyének munkavégzéséhez, aki az elhunyt házastárssal annak halála előtt Magyarországon legalább egy évig együtt élt,*
 - i) *külföldi vállalkozással kötött magánjogi szerződés alapján történő – a 7. § (1) bekezdésének e) pontjában foglalt időtartamot meghaladó – üzembe helyezési, szavatossági, szervizelési és jótállási tevékenység elvégzéséhez,*
 - j) *az olyan külföldi munkavégzéséhez, akinek a magyarországi foglalkoztatásához a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal az idegenrendészeti jogszabályok szerint hozzájárult,*
 - k) *annak a befogadottnak, a befogadó állomáson kívüli munkavégzéséhez, akinek a magyarországi foglalkoztatását a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal humanitárius szempontból támogatja,*
 - l) *a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Szátv.) 19. §-ában meghatározott magyar igazolvánnyal, valamint magyar hozzátartozói igazolvánnyal (a továbbiakban: magyar igazolvány) rendelkező személy, valamint a Szátv. 15. §-ában meghatározott elbánást biztosító nemzetközi szerződés, illetőleg megállapodás hatálya alá tartozó személy magyarországi foglalkoztatásához, ha az nem haladja meg a Szátv. 15. §-ában, illetőleg e rendelet 6. §-ának (6) bekezdésében meghatározott időtartamot.*
- (2) *Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezés alkalmazásának feltétele, hogy a külföldi a jogszabályban előírt alkalmazási feltételekkel, továbbá a tevékenység ellátásához szükséges egészségügyi alkalmassággal rendelkezzen.”*

A d) pont csak 2002.01.01. óta hatályos, az e) pontot is ettől az időponttól helyezték hatályon kívül.¹⁵

Tekintsük át a továbbiakban, hogy az 1991 óta eltelt időszakban bekövetkező változások közül melyiknek volt alapja az Unióval kapcsolatos nemzetközi szerződés.

¹⁴ 2/2002. (I.29.) GM-KüM-ISM rendelet 6.§.

¹⁵ 2/2002. (I.29.) GM-KüM-ISM rendelet 5.§ és 15.§.

2.2. Munkaerőmozgás a Társulási Megállapodás alapján

A munkaerőmozgással összefüggésben a Társulási Megállapodás előírja a törvényesen külföldön dolgozók munkaügyi és szociális körülményeinek javítását, és lehetővé teszi a nyugdíjak átutalását is. Kétoldalú megállapodásokban kell meghatározni, hogy az egyes EK-tagállamok és Magyarország a partnerország hány munkavállalójának munkavállalását engedélyezik.

A cikkek nem tartalmazzák sem az egyenlő bánásmód elvét, sem jogilag kikényszeríthető jogok megfogalmazását, a szövegezés nagyon szolid. Ennek oka az volt, hogy az Ankara megállapodást követő joggyakorlat meglehetősen kiterjesztően értelmezte a megállapodás rendelkezéseit, ami a tagállamok számára hátrányos helyzetet teremtett. Ezt a jogértelmezést kívánták kizárni a megfogalmazással (*Lukács 2001*).

A magyar félnek a leghatározottabb törekvése ellenére sem sikerült konkrét tagállami kötelezettségvállalások rögzítését elérnie.

2.2.1. Kulcsszemélyzet

Az Európai Megállapodás egyetlen vonatkozásban állapít meg a természetes személyek munkavállalását érintő új jogosultságot, ez pedig a kulcsszemélyzet könnyített munkavállalása.¹⁶ Az Európai Megállapodás 44–52. cikkei alapján a felek kölcsönösen kötelezték magukat, hogy nemzeti elbánást nyújtanak egymás vállalatai és állampolgárai számára, azok gazdasági célú letelepedéséhez. A Felek azt is vállalták, hogy a társulás első szakasza végére (1999. február 1.) kölcsönösen biztosítják a letelepedési jogok kedvezményezettjei részére, hogy a kulcsszemélyzetükhöz tartozó személyeket vállalkozásaikban könnyített feltételek mellett foglalkoztathassák.¹⁷

Kulcsszemélyzetnek minősül az, akik nem vezető tisztségviselő, és (i) irányítja vagy felügyeli a vállalkozás egészét, illetőleg egy vagy több olyan szervezeti egységét, amely a vállalkozás tulajdonosa, legfőbb szerve vagy vezető tisztségviselője közvetlen irányítása, felügyelete alatt áll, vagy (ii) olyan munkára vagy szakmára rendelkezik képesítéssel, amely magas szintű vagy kivételes műszaki ismereteket igényel, vagy egyébként olyan kivételes tudással rendelkezik, amely a szervezet szolgáltató tevékenységéhez, kutatási felszereléséhez,

¹⁶ Az Európai Megállapodás 52. és 55(2). cikke.

¹⁷ Őket az angol terminológia 'seconded worker'-nek vagy 'key personnel'-nek hívja.

technológiájához vagy igazgatásához szükséges. Akkor kezelhető valaki kulcsszemélyként, ha a munkavállalási kérelem benyújtásakor legalább egy éve a vállalkozás alapítójával munkaviszonyban vagy olyan egyéb jogviszonyban áll, amelyre tekintettel az adott ország jogszabályai szerint alkalmazásban állónak minősül.

Magyarországon a 2/2000. (I. 18.) SZCSM rendelettel módosított külföldiek magyarországi munkavállalásának engedélyezéséről szóló 8/1999. (XI.10.) SZCSM rendelet tartalmaz rendelkezéseket a kulcsszemélyzet fogalmáról, és arról, hogy a kulcsszemélyzetnek minősülő EU polgárok esetében a munkaügyi központ a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata nélkül adja ki a munkavállalási engedélyt (akkori 3.§ (5), jelenlegi 6.§ (b) bekezdés).

2.2.2. Fióktelep vezetője

A fióktörvény (1997. évi CXXXII. törvény a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiről) elfogadását követően kiegészítésre került – az akkor hatályos – 7/1991. MüM rendelet, mégpedig azzal, hogy nincs szükség engedélyre:

b) a külföldi székhellyel rendelkező gazdasági társaság – nemzetközi szerződés által meghatározott – fiók és képviselő vezetőjeként történő munkavégzéséhez.

A törvény tehát a fiók és képviselő vezetők tekintetében vezette be az engedélymentességet.

A külföldiek foglalkoztatásáról szóló rendelet azonban azt tartotta szem előtt, hogy a fióktelepen foglalkoztatott többi külföldire nézve – a belső munkaerőpiac védelme érdekében – nem indokolt kedvezőbb szabályokat hozni annál, mint amit a külföldiek által vagy részesedésükkel alapított gazdasági társaságoknál a jelenleg hatályos szabályozás tartalmaz.

Ami a foglalkoztatással kapcsolatos jogviszonyokat illeti, a fióktörvény kimondja, hogy a foglalkoztatottak magával a külföldi vállalkozással állnak jogviszonyban. Mivel ebben a jogviszonyban az egyik vagy mindkét fél külföldi, a nemzetközi magánjog szabályai irányadók arra nézve, hogy melyik állam szabályait kell alkalmazni. Ezért hivatkozik a törvény a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendeletre, amely a munkajogi jogviszonyokra nézve is rendelkezik az alkalmazandó jogról, fenntartva a nemzetközi szerződések eltérő szabályozásának lehetőségét (VIII. fejezet). A Munka Törvénykönyve a törvény hatályát meghatározva főszabályként kimondja, hogy rendelkezéseit alkalmazni kell minden olyan munkaviszonyra, amely alapján a munkát a Magyar Köztársaság területén végzik. Erre tekintettel a törvény a Munka Törvénykönyvére is utal.

A fióktelepnél foglalkoztatottak esetében a külföldi vállalkozás a munkáltatói jogokat a fióktelepén keresztül gyakorolja. Főszabály szerint a Munka Törvénykönyve irányadó, kivétel azonban pl. az az eset, ha a munkavállalót a külföldi vállalkozás már a fióktelep létrehozatalától függetlenül alkalmazza, és csak kirendeli a magyarországi fióktelepnél történő munkavégzésre. A munkavállalók védelme, jogviszonyuk rendezése, juttatásaik biztosítása érdekében a törvény úgy rendelkezik, hogy a fióktelep megszűnése esetén a munkaviszonynak a munkáltató jogutód nélküli megszűnésére vonatkozó szabályait kell alkalmazni, így pl. megnyílik a jog a végkielégítésre is. Ez az általános szabály nem érvényesíthető az előbb említett külföldről történő kirendelés esetén, hiszen a nemzetközi magánjogi szabályok szerint erre a jogviszonyra nem a munkavégzés tényleges helye szerinti jog irányadó.

Összességében azonban azt lehet mondani, a munkavállalás nem vált liberalizálttá az uniós csatlakozás kapcsán. Sőt, ahogyan azt az Flt. jelenleg 7.§(2) cikke kimondja: a liberalizálás köre még az utolsó pillanatig is változhat, és azóta tudjuk, hogy módosult is.

2.3. A szabad munkaerő-áramlás és az átmeneti idő magyar vonatkozásai¹⁸

A migrációs-politikai stratégia kialakításához elengedhetetlen a jogi háttér alapos ismerete, hiszen a megalkotandó stratégiát is jogi eszközökkel lehet a hétköznapok, a gyakorlati élet szintjére lefordítani. A vállalkezési célzatú nemzetközi vándorlásokra vonatkozó törvénykezést az EU-jogharmonizáció aspektusából vizsgáltuk meg a kiadvány első részének kezdő fejezetében. Megállapítottuk, hogy a gazdaság általános liberalizálásának folyamata 1988 óta tart és a vállalkezési szabadság előtt tornyosuló korlátozások fokozatos megszüntetése volt a jellegadó folyamat. A gazdasági célú migráció másik fontos területe az alkalmazotti munkavállalás EU-konform jogszabályon alapszik és a viszonyossági elvet figyelembe véve a jelenlegi és jövőbeli vándorlási részpolitika ezen a területen rendelkezik a legnagyobb játéktérrel az ország érdekeinek érvényesítéséért, a munkaerő szabad mozgását gátló derogációs időszak végéig.

¹⁸ Az alfejezet elkészítését megalapozó kutatást részben a Miniszterelnöki Hivatal támogatta.

2.3.1. Az átmeneti (derogációs) időszak eredete és alkalmazása

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 39. cikke biztosítja a munkavállalók szabad mozgását.¹⁹ Kimondja, hogy „A munkavállalók szabad mozgását a Közösségen belül biztosítani kell”. Hangsúlyozza, hogy „A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében”.

A Szerződésben lefektetett jogot a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet határozza meg részletesen.²⁰ Ennek a rendeletnek a „Foglalkoztathatóság” nevű I. Címe hat cikkből áll (a rendelet 1–6. cikkei). Ezek a cikkek a legfontosabb jogosultságokat mondják ki, így hogy a munkavállalóknak joguk van állást keresni és munkát vállalni egy másik tagállam területén a tagállamok saját állampolgáira vonatkozó jogszabályok szerint (tehát a belső piac korlátozásmentes működése esetén munkavállalási engedély nélkül); joguk van az egyenlő bánásmódra, és számukra ugyanolyan segítséget kell nyújtaniuk álláskeresésük során, mint saját állampolgáiraiknak (*Gellérné 2004a*). A munkavállalók szabad áramlásához fűződő jognak a biztosítása azonban rejt bizonyos kockázati faktort a résztvevő tagállamok részére (*Takács 2000; Berke 2002*). A legfontosabb kockázat, hogy egyes tagállamok állampolgárai tömegesen érkeznek másik tagállamokba, így növelhetik a saját állampolgárok munkanélkülivé válásának esélyét; a kibocsátó tagállamok pedig az agyelszívástól és a szektorális munkaerőhiánytól tarthatnak. A liberalizálás alapja tehát a kölcsönös bizalom, valamint azon feltevés, hogy sem a kibocsátó, sem a befogadó országok nem járnak rosszul (*Fóti 1999; Borbély-Lukács 2001; Bagó 2002; Balázs 2002; Lukács 2003.*)

Az alapító tagállamok (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Olaszország) 10 év átmeneti időt biztosítottak maguknak, hiszen a Szerződés 1958. január 1-jén lépett hatályba, a munkaerő szabad mozgása pedig csak 1968. december 31-én valósult meg. 1973-ban azután újabb három ország, Dánia, Írország, az Egyesült Királyság csatlakozott a Közösséghez. Ezeknek az országoknak az állampolgárai államaik csatlakozásának pillanatától élvezték ugyanazokat a mozgás szabadsággal kapcsolatos jogokat, amelyeket a Szerződés akkor a tagállamok valamennyi állampolgárának biztosított. A Görögország és az Európai Gazdasági Közösség közti Csatlakozási Megállapodást 1979-ben írták alá Athénban, és a csatlakozásra 1981. január 1-jén került sor. A személyek szabad mozgása területén ekkor már megtörtént az átmeneti intézkedések bevezetése. Az EK tagállamok az átmeneti idő bevezetésével meg akarták védeni

¹⁹ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, hatályba lépett 1958. január 1-jén.

²⁰ HL L257, 1968.10.19.

saját munkaerőpiacukat attól való félelmükben, hogy a tömegesen beözönlő görög munkaerő gerjeszteni fogja a fogadó államban a munkanélküliséget és a szociális indíttatású ellentéteket. Másrészt azonban a Csatlakozási Megállapodás rendelkezései igen erősen védték azoknak a görög állampolgároknak a jogait, akik már a tagállamok területén dolgoztak, ők ugyanis az átmeneti időszakra már megkapták ugyanazokat a szabad mozgáshoz fűződő jogokat, amelyek az adott tagállam állampolgárait is megillették. *A munkavállalók Görögországból más tagállamokba irányuló szabad mozgására egy 9 éves, 1990. január 1-jéig tartó átmeneti időt írtak elő.* Ezalatt az átmeneti időszak alatt a felek állampolgárai egymás területére csak a rendes engedélyezési eljárást követően léphettek be munkavállalási céllal. A hatályba lépés időpontjában már valamelyik EK tagállamban munkát vállaló görög állampolgárt azonban – kivételként – az adott tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmód illette meg. Görögország esetében a szabad mozgástól tartalmilag elválaszthatatlan szociális biztonsági koordináció – kisebb kivételekkel – a csatlakozás pillanatától kezdve alkalmazásra került. Az átmeneti idő előtt, alatt és után a kivándorlási arányszámok azt mutatták, hogy noha volt bizonyos kiáramlás az átmeneti idő elején, a különböző EK tagállamokban munkát vállaló görögök száma 1986-ra visszasüllyedt a csatlakozás előtti szintre. Az EK 1985-ben írta alá Spanyolországgal és Portugáliával a Csatlakozási Megállapodást, amely 1986. január 1-jén lépett hatályba. Az EK egy közös megállapodásban rendezte a spanyol és portugál csatlakozás kérdéseit. A személyek szabad mozgása vonatkozásában, ebben a megállapodásban is ugyanaz a szellemű eljárás került alkalmazásra, mint a Görögországgal kötött megállapodásban, de az idevonatkozó spanyol, illetve portugál szabályozás részletesebb volt. A szabad mozgás korlátozása, azaz átmeneti idő alkalmazása a spanyol és a portugál csatlakozás esetében is csak a munkavállalók szabad mozgását érintette. *A munkavállalók szabad mozgáshoz fűződő jogának megvalósítását a spanyol és portugál megállapodások egy 7 éves időszak után, 1993. január 1-jei határidővel tűzték ki.* Az átmeneti időszak jogosságát 1991. január 1-jét követően felülvizsgálták, és a felek az átmeneti időszakot egyhangúlag egy évvel hamarabb (1992-ben) leteltnek minősítették. A tagállamok ui. felismerték, hogy a munkavállalók szabad mozgásának korábbi időpontban történő engedélyezése valószínűleg semmiféle zavart nem okoz az EK munkaerőpiacán. Spanyolország és Portugália esetében tehát lényegében ugyanazokat az átmeneti intézkedéseket alkalmazták, mint annak idején Görögország esetében. A migrációs statisztikák – hasonlóan a görög csatlakozási tapasztalatokhoz – ugyanúgy megerősítették, hogy a tömeges munkaerő bevándorlástól való félelem ebben az esetben sem volt megalapozott. Görögország, Spanyolország és Portugália esetében tehát a tagállamok attól féltek, hogy ezek a kevésbé fejlett, migránsokat kibocsátó országok veszélyt jelentenek az ő munkaerőpiacukra, ezért átmeneti korlátokhoz folyamodtak. Kiderült azonban, hogy a tömeges munkaerő-áramlástól való félelmek alaptalannak bizonyultak (*Arató 1999; Chang 2000; Számadó 2003*).

Tekintettel arra, hogy a „rég” 15 tagállam és az újonnan csatlakozottak gazdasági mutatói között nagyok a különbségek (munkabérek, a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP), illetve arra, hogy néhány új tagállam munkanélküliségi adatai rendkívül magasak (Lengyelországban például 17% volt a munkanélküliségi ráta a csatlakozást megelőzően), az Európai Unió egyes tagállamai átmeneti időt vezettek be munkaerőpiacuk védelmében. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a munkaerő mozgásra fennálló átmeneti idő bevezetésének lehetőségét nem lehetséges önmagában értelmezni, hiszen a tőke szabad áramlása területén pl. Magyarország és a többi közép-kelet-európai csatlakozó állam kaptak mentességet (a termőföld és a másodlagos lakóingatlan – olyan lakóingatlan, ahol az érintett nem tartózkodik életvitelszerűen, azaz nyaraló – tekintetében) (Marton–Malatinszkyné–Kamarás 2003). Így a termőföld területén 7 év, a másodlagos lakóingatlan terén 5 év átmeneti időt kapott Magyarország. Az átmeneti idő tehát egyrészt a csatlakozási folyamat kiegyensúlyozottságát biztosító ún. *package deal* része. Másrészt, fontos tudatában lennünk annak, hogy az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor illetve a későbbi csatlakozások (görög, spanyol, portugál) esetében is volt átmeneti idő, tehát a jelenség nem tekinthető egyedülállónak, előzmény nélkülinek.

Magyarország az EU tagállamainak szemében valószínűleg nem minősült igazán „veszélyesnek” a munkaerő-áramlás szempontjából, de olyan rendszert kellett kitalálni, ami minden csatlakozóra, így a „problémaforrás” Lengyelországra és Szlovákiára is alkalmazható. Emiatt egy egységes konstrukciót fogadtak el mindenkivel szemben, amely viszont lehetőséget ad az új tagállamok közti differenciálásra (Lukács 2002).

2.3.2. Az átmeneti idő Magyarországra vonatkozó szabályozása

A Csatlakozási Szerződés szövege a csatlakozási tárgyalások alku folyamata során, 2001-ben és 2002-ben alakult ki. Az EU kért átmeneti időt a munkaerő szabad áramlása témára – hasonlóan a korábbi csatlakozásokhoz –, a tagjelöltek pedig elfogadták azt, a számukra fontosabb területeken (pl. termőföld vásárlás) megadott átmeneti időért cserébe. A személyek szabad áramlása csatlakozási tárgyalási fejezetet 2001 júniusában zárta le Magyarország és a Bizottság, amelyben rögzítésre került az átmeneti idő elvrendszere. 2002 decemberében pedig véglegesítésre került az a jogszabályszoveg, amely a 2003. április 16-án, Athénban aláírt Csatlakozási Szerződésben is szerepel. A magyar félnek nem volt igazán mozgástere a szöveg befolyásolására, mert a Bizottság minden tagjelölttel ugyanazt a megfogalmazást kívánta elfogadtatni. A szöveg általános jellemzője, hogy az „eredeti” tagállamok szempontjából határozza meg a jogokat és kötelezettségeket, míg az újonnan csatlakozók felől több nyitott kérdés is megfogalmazódott. Így pl. fény derült arra a joghézagra, hogy az átmeneti idővel érintett tagállamok munkavállalási célzattal érkező

állampolgárai családtagjainak munkavállalására vannak korlátozások, de pl. a diákok családtagjainak munkavállalására nincsenek. Hasonlóképpen problémát jelentett annak értelmezése, mit jelent a „12 hónapos szabály” (lásd alább 2.3.2.6.). Megbeszélések során vált világossá, hogy a 12 hónapnak nem a csatlakozás után kell fennállnia, hanem a csatlakozás napjának bele kell esnie ebbe az időszakba (akár a 12 hónap első vagy utolsó napját értve ez alatt).

A munkavállalásról szóló átmeneti időre vonatkozó megegyezés a Csatlakozási Szerződés X. mellékletében található, amely részletesen rendezi a jelenlegi és újonnan belépő tagállamok jogait (Számadó 2003). *Az átmeneti rezsim lényege, hogy a 1612/68/EGK tanácsi rendelet 1–6. cikkei kerülnek felfüggesztésre, a többi cikket tartalmilag alkalmazni kell.* Az átmeneti szabályozás elég rugalmasnak tekinthető, ezt támasztja alá az is, hogy a nemzeti, korlátozó szabályokat alkalmazó államok bármikor áttérhetnek a közösségi jog alapján történő eljárásra. A X. melléklet egy három fázisú, ún. 2+3+2 éves átmeneti időt fogalmaz meg, amely időtartam alatt a jelenlegi tagállamok korlátozásokkal élhetnek. A korlátozások kérhetőek már 2004. május 1-jétől, de a tagállamoknak arra is lehetősége van, hogy megkezdje a liberális szabályok alkalmazását, és csak később, munkaerőpiaci zavar esetén vezessen be korlátozásokat az ún. védzáradék alkalmazásával. A csatlakozó államok főszabályként nem vezethetnek be korlátozásokat egymás között, de védzáradékkal ők is élhetnek. A X. melléklet 1. és 12. pontja kimondja a korlátozások alkalmazását, illetve a tagállamok azon lehetőségét, hogy bármikor alkalmazhatnak kedvezőbb, liberális szabályrendszert (Gellérné 2004b).

(1) *A munkavállalók szabad mozgásával és a 96/71/EK irányelv 1. cikkében meghatározott, a munkavállalók ideiglenes mozgásával járó szolgáltatások nyújtásának szabadságával összefüggésben az EK-Szerződés 39. cikkét és 49. cikkének (1) bekezdését egyrésről Magyarország, másrésről Belgium, a Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság között csak a (2)–(14) bekezdésben foglalt átmeneti rendelkezésekre is figyelemmel kell teljes mértékben alkalmazni.*

(12) *Bármely jelenlegi tagállam, amely a (2)–(5) és (7)–(9) bekezdés értelmében a nemzeti jogszabályaiban foglalt rendelkezéseket alkalmazza, a nemzeti joga alapján a személyek mozgásának a csatlakozás időpontjában létezőnél nagyobb szabadságát biztosító szabályokat vezethet be, beleértve a teljes munkavállalási szabadságot is. A csatlakozás időpontjától számított harmadik évet követően bármely, a nemzeti jogszabályaiban foglalt rendelkezéseket alkalmazó tagállam bármikor úgy határozhat, hogy ezek helyett az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkét alkalmazza. Erről a határozatról értesíteni kell a Bizottságot.*

A fő kereteken belül bemutatásra kerül az alábbiakban a három fázisú átmeneti rezsim minden egyes szakasza.

2.3.2.1. Az első két év (2004–2006)

(2) *Az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkétől eltérve, a csatlakozás időpontját követő kétéves időszak végéig a jelenlegi tagállamok a nemzeti jogszabályaikban vagy a kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazzák a magyar állampolgárok területükön való munkavállalási jogosultságára. E rendelkezések alkalmazását a jelenlegi tagállamok a csatlakozás időpontját követő ötéves időszak végéig fenntarthatják.*

A csatlakozást követő két éves időszakban a jelenlegi tagállamok a nemzeti szabályait alkalmazhatják az új tagállamokkal szemben. Ezek a nemzeti jogszabályok, amelyek eredendően a harmadik országok állampolgárainak munkavállalását szabályozzák, általában korlátozó jellegűek, ugyanakkor liberális jellegüktől függően akár teljes munkaerő-piaci hozzáférést is jelenthetnek az új tagállamok számára (ilyen tagállamok az Egyesült Királyság, Írország és Svédország). Az egyes tagállamoknak ugyanakkor lehetőségük van akár minden egyes csatlakozó ország tekintetében különböző szabályokat kialakítani. Ennek korlátját képezi a „standstill klauzula”, amelynek értelmében a tagállamok nem vezethetnek be szigorúbb előírásokat, mint amelyek a csatlakozási szerződés aláírásakor (2003. április 16.) érvényben voltak. A tagállamok tehát dönthetnek úgy, hogy 2004. május 1-jétől a közösségi jogot alkalmazzák a magyar munkavállalókra nézve, de a csatlakozási szerződés értelmében akár kezdettől fogva, akár a két év alatt bármikor meggondolhatják magukat, és önállóan, közösségi engedélykérés nélkül újra munkavállalási engedélyezési rendszert vezethetnek be az egész országra, annak egy részére (régiójára) vagy egy meghatározott gazdasági szektorra.

2.3.2.2. A következő három év (2006–2009)

A két év lejárta előtt a tagállam bejelentheti a Bizottságnak, hogy a korlátozásokat továbbra is alkalmazni kívánja. Amennyiben egy tagállam úgy nyilatkozik az első két év után, hogy nem alkalmazza tovább a korlátozásokat, vagy egyáltalán nem tesz nyilatkozatot, életbe lép a közösségi jog.

(3) *A csatlakozás időpontját követő kétéves időszak vége előtt a Tanács, a Bizottság jelentése alapján, felülvizsgálja a (2) bekezdésben meghatározott átmeneti rendelkezések érvényesülését.*

E felülvizsgálat befejeztével, és legkésőbb a csatlakozás időpontját követő kétéves időszak végéig, a jelenlegi tagállamok értesítik a Bizottságot arról, hogy továbbra is a nemzeti jogszabályaikban vagy a kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazzák, vagy ezután az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkét alkalmazzák. Ilyen értesítés hiányában az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkét kell alkalmazni.

(4) *Magyarország kérelmére egy további felülvizsgálat végezhető. Az eljárásra a (3) bekezdést kell alkalmazni, és azt Magyarország kérelmének kézhezvételétől számított hat hónapon belül le kell folytatni.*

A tagállam erre irányuló nyilatkozata alapján további három évig van lehetősége a korlátozások fenntartására. Ez a döntés indoklást nem igényel. Ugyanakkor természetesen a tagállam a három év során bármikor, önállóan úgy dönthet, hogy mégis liberalizálja a munkaerőpiacát. Főszabályként tehát az átmeneti időszak ekkor véget ér.

2.3.2.3. Az utolsó két év (2009–2011)

(5) Az a tagállam, amely a (2) bekezdésben említett ötéves időszak végéig fenntartja a nemzeti jogszabályaiban vagy a kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezések alkalmazását, amennyiben munkaerőpiacának súlyos zavara alakul ki, vagy ennek kialakulása fenyeget, a Bizottság értesítését követően, a csatlakozás időpontját követő hétéves időszak végéig alkalmazhatja ezeket a rendelkezéseket. Ilyen értesítés hiányában az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkét kell alkalmazni.

Az 5. év lejárta után a tagállam már csak akkor vezethet be még 2 évre korlátozást (összesen tehát hét év átmeneti időszakra van lehetőség), ha munkaerőpiacán súlyos zavarok mutatkoznak, vagy ezek kialakulásának veszélye fenyeget. Ezt jelentenie kell a Bizottságnak, valamint kérelmeznie kell, hogy a szabad munkavállalásra vonatkozó szabályok felfüggesztését a Bizottság engedélyezze számára a kívánatos gazdasági és munkaerő-piaci helyzet helyreállítása céljából. A Bizottság értesíti a Tanácsot a döntésről, amelynek megváltoztatását bármely tagállam kérheti. A Tanács a kérdésről két héten belül, minősített többséggel dönt. Ilyen eljárásra a Közösség eddigi története során még soha nem került sor, és valószínűsítjük, hogy Magyarország tekintetében most sem fog rá sor kerülni, mert korábban leteltnek minősítik a derogációs időszakot.

Az új tagállamokból érkező munkavállalók számára a munkavállalási engedélyek automatikusan, a munkavállalók számára vonatkozó statisztikai nyilvántartási igazolásként kerülnek kiállításra. E nélkül a régi tagállamok nem tudnák bizonyítani munkaerő-piaci problémáikat.

2.3.2.4. Családtagok jogosultságai

A Csatlakozási Szerződés rendelkezik a munkavállalók családtagjainak jogosultságairól is. Biztosítja, hogy a családtagok – bizonyos feltételek teljesülése esetén – szabadon munkát vállalhassanak az érintett tagállamban.

(8) ... a munkavállalónak a rendelet 10. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett családtagjai, akik a csatlakozáskor a munkavállalóval együtt jogszerűen a tagállam területén laknak, a csatlakozás után azonnal jogosultak munkát vállalni az érintett tagállamban. Ez nem vonatkozik a munkavállaló családtagjaira abban az esetben, ha a munkavállaló 12 hónapnál rövidebb ideig jogosult munkát vállalni az adott tagállamban; a

munkavállalónak a rendelet 10. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett családtagjai, akik a csatlakozás időpontját követően, de az átmeneti rendelkezések alkalmazásának ideje alatt a munkavállalóval együtt jogszerűen a tagállam területén laknak, akkor jogosultak munkát vállalni az adott tagállamban, ha legalább 18 hónapig jogszerűen az adott tagállamban laknak, illetve – ha az a korábbi – a csatlakozás időpontját követő harmadik évtől kezdve.

2.3.2.5. Védzáradék

(7) A csatlakozás időpontját követő hétéves időszak végéig azok a tagállamok, amelyekben a (3), (4) és (5) bekezdés értelmében a magyar állampolgárokra az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkét kell alkalmazni, az alábbi albekezdésekben meghatározott eljáráshoz folyamodhatnak.

Amennyiben az első albekezdésben említett tagállam munkaerőpiacán fellépő vagy előrelátható zavarok komolyan veszélyeztethetik az életszínvonalat vagy a foglalkoztatottságot egy adott régióban vagy egy adott szakma tekintetében, a tagállam értesíti erről a Bizottságot és a többi tagállamot, és biztosítja számukra az összes vonatkozó információt. A tagállam ezen információk alapján kérheti a Bizottságtól, hogy az adott régióban vagy az adott szakma tekintetében a rendes állapot helyreállítása érdekében részben vagy egészben függeszse fel az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkének alkalmazását. A Bizottság a kérelem kézhezvételétől számított két héten belül határoz a felfüggesztésről, valamint annak időtartamáról és alkalmazási köréről, és határozatáról értesíti a Tanácsot. A Bizottság határozatának meghozatalát követő két héten belül bármely tagállam kérheti a Tanácstól a határozat megsemmisítését vagy módosítását. A Tanács az ilyen kérésről két héten belül, minősített többséggel határoz.

Az első albekezdésben említett tagállam sürgős és kivételes esetekben maga is felfüggesztheti az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikke alkalmazását, amiről utólag indokolással ellátott értesítést küld a Bizottságnak.

A csatlakozást követő 2. év végétől a 7. év végéig azonban fennáll a tagállamok védzáradékra való hivatkozásának a lehetősége. Ez azt jelenti, hogy a tagállam indokolt esetben, ha a szabad munkavállalás biztosítása súlyosan veszélyezteti a munkaerő-piac egyensúlyát, kérheti a Közösség szerveitől, hogy engedélyezzék a korlátozások bevezetését. A korlátozás bevezethetőségéről, mértékéről és idejéről a Bizottság dönt, amelyet bármely tagállam kérelmére, minősített többséggel a Tanács megváltoztathat. Az indokolt korlátozás továbbá csak meghatározott, veszélyeztetett régióra vagy gazdasági szektorra vonatkozhat. Ilyen védzáradék minden csatlakozási szerződésben szerepelt, de alkalmazására még soha nem került sor.

2.3.2.6. A „12 hónapos szabály”

Az átmeneti időre szóló megállapodás fontos alapelvekre építi az átmeneti idő alkalmazását. Egyrészt, tartalmazza az *egyenlő bánásmód elvét* azon munkavállalók vonatkozásában, akik már jogszerűen dolgoznak valamely tagállamban, velük szemben tehát nincs helye a korlátozásoknak.

(2) ... Azok a magyar állampolgárok, akik a csatlakozás időpontjában jogszerűen vállalnak munkát valamely jelenlegi tagállamban, és megszakítás nélkül legalább 12 hónapig munkavállalóként lehetnek jelen az adott tagállamban, jogosultak munkát vállalni ebben a tagállamban, de a nemzeti jogszabályaikban foglalt

rendelkezéseket alkalmazó egyéb tagállamokban nem. Ugyanezek a jogok illetik meg azokat a magyar állampolgárokat is, akik a csatlakozás időpontját követően a jelenlegi tagállamok valamelyikében megszakítás nélkül legalább 12 hónapig munkavállalóként lehetnek jelen. Azok a fenti második és harmadik albekezdésben említett magyar állampolgárok, akik az adott tagállam munkaerőpiacát önszántukból elhagyják, elvesztik az ezen albekezdésekben foglalt jogukat.

2.3.2.7. Viszonosság

A Csatlakozási Szerződésben foglalt *viszonosság (reciprocitás) elve* alapján Magyarország számára is nyitva áll a területén történő munkavállalás korlátozásának lehetőség a következő esetben: amennyiben egy jelenlegi tagállam alkalmaz az átmeneti megállapodásban biztosított, szabad munkavállalást korlátozó intézkedést, úgy Magyarország az érintett tagállam állampolgárainak vonatkozásában e korlátozó jogszabályokkal egyenértékű rendelkezéseket alkalmazhat. Tehát ha egy jelenlegi tagállam úgy dönt, hogy fenntartja az engedélyezést a magyar állampolgárokkal szemben, úgy annak állampolgáraival szemben Magyarország is alkalmazhat munkavállalási engedélyezési eljárást.

(10) Amennyiben a fenti átmeneti rendelkezések értelmében egy tagállam a nemzeti jogszabályokban vagy kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazza, Magyarország az érintett tagállam vagy tagállamok vonatkozásában ezekkel egyenértékű rendelkezéseket tarthat hatályban.

2.3.2.8. Az újonnan csatlakozó országok egymás közti viszonya a szabad munkaerő-áramlás tekintetében

Magyarország számára különösen fontos kérdés a velünk együtt csatlakozó közép-kelet-európai államokkal szemben alkalmazható rendelkezések kérdése. A csatlakozási szerződés szerint az együtt csatlakozó közép-kelet-európai államok fő szabályként nem vezethetnek be egymással szemben átfogó, általános átmeneti időt, hanem kötelesek munkaerő-piacukat egymás előtt megnyitni és a közösségi jog szabályai szerint eljárni. A 2004. május 1-jén csatlakozó országok polgárai tehát engedélyezési eljárás lefolytatása nélkül, szabadon vállalhatnak munkát Magyarországon.

A csatlakozási szerződés X. mellékletének (11) pontja azonban lehetőséget ad arra, hogy a munkaerő-piac súlyos zavarai vagy ilyen kialakulásának konkrét veszélye esetén Magyarország (és természetesen a többi csatlakozó állam is) az egyensúly helyreállítása érdekében a védzáradéknak megfelelően felfüggeszse a közösségi jog alkalmazását és nemzeti jogszabályai alapján járjon el. Ez jelentheti munkavállalási engedélyezési eljárás alkalmazását vagy az érintett országgal kötött megállapodás szerinti keretszám (kvóta) bevezetését. A korlátozás érvényesíthető az ország egésze,

valamely régió vagy adott szakma vonatkozásában, de nem lehet szigorúbb, mint a harmadik országokkal szemben alkalmazott korlátozás.

Ez a módszer csak akkor alkalmazható, ha az érintett tagállam – így Magyarország is – értesíti a Bizottságot és az összes tagállamot, azaz igazolja a munkaerő-piacára gyakorolt kedvezőtlen hatást. Az igazolhatóság érdekében tehát célszerű bevezetni egy a tagállami munkavállalók nyilvántartására szolgáló, automatikusan kiadásra kerülő regisztrációs célú munkavállalási engedélyt. A közösségi jogszabályok felfüggesztésének jogosságáról és fenntarthatóságáról a Tanács határoz minősített többséggel.

Nagyon fontos ugyanakkor, hogy az új tagállam számára csak akkor és addig áll rendelkezésre a korlátozásnak ez a lehetősége, ha és ameddig a régi tagállamok közül valamelyik átmeneti időt kér a csatlakozó állammal szemben. A viszonyosság elve tehát összességében elég széles mozgásteret biztosít Magyarországnak arra az esetre, munkaerő-piaci helyzete vagy más megfontolások korlátozó intézkedések bevezetését indokolják.

2.3.2.9. Szociális ellátások

Az átmeneti rezsím nem érinti a munkavégzéshez kapcsolódó jogosultságokat, tehát a munkavállalási engedéllyel végzett munka esetén is járnak a munkavállalónak a szociális védelmi rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó ellátások.

2.3.3. Az átmeneti időre vonatkozó rendelkezéseket implementáló magyar jogszabályok

Magyarország 2004 tavaszán deklarálta, hogy a vele szemben átmeneti időre vonatkozó derogációt kérő tagállamokkal szemben egyenértékű korlátozásokat vezet be. A derogáció alapelveit a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 7.§-a (2) bekezdésének (b) pontjában lévő felhatalmazás alapján Kormány rendelet fekteti le. A 2004. május 1-jén hatályba lépett 93/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság által az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően alkalmazandó munkaerőpiaci viszonyosság és védintézkedés szabályairól meghatározza a viszonyosság alapelveit és a védzáradék alkalmazásának lehetőségét. A 21/2004. (IV. 28.) FMM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet módosításáról pedig rendelkezik azokról

a részletszabályokról, amelyek az EGT állampolgárok, mint külföldiek foglalkoztatásával kapcsolatosak.

Az Flt. 7.§-a (2) bekezdésének b) pontja fő szabályként kimondja, hogy *„Nincs szükség engedélyre ... az EGT állampolgárának és hozzátartozójának magyarországi munkavégzéséhez.”* Az Flt. 59.§-ának (3)-(4) bekezdései értelmezik a 7.§ (2)(b) pontban megjelenő fogalmakat, miszerint *„E törvény alkalmazásában Európai Gazdasági Térségen az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez csatlakozott államokat kell érteni. EGT állampolgár: az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez csatlakozott állam állampolgára, EGT állampolgár hozzátartozója: az EGT állampolgár házastársa, 21 évnél fiatalabb vagy általa eltartott egyenes ági leszármazottja, továbbá az állampolgár és házastársának – általuk eltartott – egyenes ági felmenő rokonai.”* Az Flt. tehát fő szabályként engedélymentes kategóriaként kezeli az EGT állampolgárokat, akik hozzátartozóikkal Magyarországon munkavállalási engedély nélkül vállalhatnak munkát. Ezt a szabályt még a jogharmonizáció első hullámában elfogadott, az Flt.-t módosító 2002. évi LIII. törvény vezette be a magyar jogrendbe, azzal, hogy a rendelkezés a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatályba lépésétől válik hatályossá. Tekintettel arra, hogy a Csatlakozási Szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvény 2004. május 1-jén lépett hatályba, a liberalizáló rendelkezés is ettől az időponttól hatályos.

Maga a 2002. évi LIII. törvénnyel módosított Flt. 7.§-a (2) bekezdése (b) pontjának második mondata is lehetőséget adott azonban arra, hogy *„Törvény, valamint kormányrendelet, a b) pontban foglalt szabálytól – a Magyar Köztársaságnak és a vele az Európai Unióhoz azonos időpontban csatlakozó más államoknak a csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés tartalmának megfelelően – eltérő szabályokat állapíthat meg.”* A 2002. évi LIII. törvény azért biztosította az eltérés lehetőségét, mert már 2002 őszén, a Csatlakozási Szerződés szövegevezésekor világos volt, hogy bizonyos tagállamok élni fognak a derogáció lehetőségével, amellyel kapcsolatban Magyarországnak viszonyossági joga van. Ekkor még nem volt határozott álláspont a viszonyosság kérdésében, de a jogalkotó nem kívánta kizárni a rugalmas magyar reagálás lehetőségét. A Csatlakozási Szerződés aláírása óta eltelt időben a legtöbb „eredeti tagállam” jelezte, hogy élni kíván a Csatlakozási Szerződés (a 2004. évi XXX. Törvény II. mellékletének) X. mellékletében biztosított átmeneti idő lehetőségével. *Három tagállam jelezte, hogy nem kívánja korlátozni a munkaerőpiacához való hozzáférést: az Egyesült Királyság, Írország és Svédország. Velük szemben tehát az Flt. 7.§-a (2) bekezdése (b) pontjának első mondata kerül alkalmazásra, állampolgáraik és hozzátartozóik részére nem szükséges Magyarországon munkavállalási engedély.*

Az átmeneti időt foganatosító 12 tagállam állampolgáira tehát az Flt. felhatalmazása alapján elfogadott 93/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet és a 21/2004. (IV. 28.) FMM rendelettel módosított 8/1999. (XI. 10.) SZCSM rendelet kerül alkalmazásra, amely a viszonyosságról

rendelkezik. A Korm. rendelet 2.§-ának (1) bekezdése kimondja, hogy azokkal a tagállamokkal szemben lehet viszonyosságot alkalmazni, amelyek „a magyar állampolgárokat a saját területén történő foglalkoztathatóság tekintetében más elbánásban részesíti, mint amit a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikke előír.” A Korm. rendelet azonban nem egységesen kezeli a viszonyosságot kérő tagállamokat. Attól függően, hogy az érintett tagállam könnyített-e valamit a magyar állampolgárok foglalkoztathatóságán, a tagállamokat két csoportra bontva tárgyalja. Azon tagállamok állampolgáraival szemben, amelyek változatlan formában alkalmazzák eddigi megszorító nemzeti jogszabályaikat, Magyarország is az általános engedélyeztetési eljárást alkalmazza. Azokkal szemben pedig, amelyek alkalmaznak könnyítést, a munkavállalási engedély a munkaerőpiaci helyzet vizsgálata nélkül kerül kiadásra. A Korm. rendelet 1. számú melléklete szerint az első csoportba tartozik: Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Liechtenstein, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália és Spanyolország. Azon tagállamok pedig, amelyek állampolgárai részére a munkaerőpiaci helyzet vizsgálata nélkül adnak ki engedélyt a következők: Dánia és Norvégia.

Az alábbi táblázat összefoglalóan mutatja be a viszonyosság működését.

Nem kell munkavállalási engedély	Az engedély a munkaerőpiaci vizsgálata nélkül kerül kiadásra	A munkavállalási engedély a rendes eljárásban kerül kiadásra
Egyesült Királyság Írország Svédország	Dánia Norvégia	Ausztria Belgium Finnország Franciaország Görögország Hollandia Izland Liechtenstein Luxemburg Németország Olaszország Portugália Spanyolország

A viszonyossággal érintett tagállamok meghatározásán kívül a Korm. rendelet még a következő fontos kérdéseket tárgyalja:

- a 12 hónapos szabályt (Korm. rendelet 3.§-a),
- a családtagok jogosultságait (Korm. rendelet 4.§-a),
- védintézkedések alkalmazása (Korm. rendelet 6.§-a),
- az újonnan csatlakozó közép-kelet-európai államok állampolgárainak regisztrálása, esetleges védintézkedés statisztikai megalapozása végett (Korm. rendelet 7.§-a).

A Korm. rendelet a Csatlakozási Szerződésnek megfelelően szabályozza ezeket a kérdéseket. A „12 hónapos szabály” vonatkozásában kimondja: *„nincs szükség engedélyre [a viszonyossággal érintett EGT tagállam] állampolgárának további magyarországi foglalkoztatásához, ha az állampolgárt engedély alapján vagy engedélymentesen legalább 12 hónap időtartamú foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban, jogszerűen, megszakítás nélkül foglalkoztatják a) a csatlakozás időpontjában, vagy b) azt követően”*. A családtagok jogosultságaival kapcsolatban a 4.§ pedig kimondja: *„Nincs szükség engedélyre a 3. §-ban meghatározott állampolgár házastársa, valamint az általuk eltartott vagy 21 évnél fiatalabb egyenesági lemenő rokonai magyarországi foglalkoztatásához, a) ha a csatlakozás időpontjában a [családtaggal] együtt, jogszerűen élnek Magyarországon, vagy b) ha – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a csatlakozás időpontját követő időponttól kezdődően, az állampolgárral együtt legalább 18 hónapja jogszerűen élnek Magyarországon”*.

A 6.§ rendelkezik a védintézkedés eljárásáról. Eszerint a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter meghallgatja Országos Érdekegyeztető Tanács véleményét, majd javasolja a Kormánynak, hogy Magyarország indítsa el a védintézkedés alkalmazására vonatkozó eljárást az Európai Bizottság előtt. A Kormány a védintézkedés elrendeléséről szóló döntését rendeletben hirdeti ki. A kérelem tárgyában az Európai Bizottság vagy a Tanács által meghozott határozatot pedig – tájékoztató jelleggel – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A védintézkedés alkalmazásához statisztikai adatokkal kell rendelkezni, hiszen így bizonyítható csak, hogy egy adott régióban, egy adott foglalkoztatási szektorban súlyos munkaerőpiaci zavar vagy ezzel való fenyegetettség áll fenn. A derogációt alkalmazó tagállamok állampolgáraitól áll rendelkezésre statisztika, hiszen részükre munkavállalási engedély kerül kiadásra (vagy a rendes eljárás, vagy a munkaerőpiac vizsgálatát mellőző eljárás szerint). A közép-kelet-európai államok állampolgárai azonban teljes állami kontroll nélkül léphetnek a munkaerőpiacra, így nyilvántartásuk nem lehetséges a munkavállalási engedélyeken keresztül. A Korm. rendelet a nyilvántartást foglalkoztatói bejelentésekre alapozza. Előírja a foglalkoztatóknak, hogy jelentsék az illetékes munkaügyi központoknak az ilyen állampolgárok foglalkoztatásának megkezdését és megszűnését. A munkaügyi központoknak pedig nyilvántartást kell vezetniük a bejelentésekről.

2.4. Összegzés

A munkaerő szabad áramlása az európai közösségi jog egyik alapszabadságát képezi. A kérdéskör fontosságát jelzi, hogy az Európai (Gazdasági) Közösséget létrehozó politikusok az integráció egyik legfontosabb kérdéseként tartották számon a személyek számára biztosított azon lehetőséget, hogy más tagállamokban is munkát vállalhassanak. A munkaerőmozgás szabadságának kimondása

(1958) óta a tényleges szabadságjog fokozatosan kiteljesedett. A témában számos másodlagos jogszabály született, az Európai Bíróság több tucatnyi jogesetet döntött el, egyes részjogosultságok pedig önállósodtak (*Gellérné 2004a*). A kérdéskör egyre tisztuló jogi helyzetét a gyakorlat is „meghálálta”, emberek milliói élvezik jelenleg is a szabad mozgás lehetőségét.

Annak ellenére, hogy a Közösség a kezdetektől mindent megtesz a munkaerő szabad mozgását nehezítő akadályok lebontásáért, a témakört egy látszólagos ellentmondás övezi, amely a tagállami döntéshozók helyzetét megnehezíti. Ez pedig a következő: hogyan lehetséges szimpátiát kiváltani a saját tagállami állampolgárokból a migráns munkavállalók felé, azaz elfogadtatni a szabadságjog szükségességét, ha a fogadó ország munkanélküliséggel küzd. Továbbá: hogyan lehet megmagyarázni az embereknek, hogy a migránsok nem az ő munkahelyüket veszik el, hanem ellenkezőleg, pozitív hatást gyakorolnak az egész gazdaságra és hozzájárulnak a közkiadásokhoz is. A múlt évszázad ötvenes-hatvanas éveiben ez a kérdéskör nem sok embert foglalkoztatott, mert általános volt a munkaerőhiány. A hetvenes évek óta azonban a kérdés folyamatosan napirenden van, nem kevés xenofób és rasszista megmozdulással kísértén. Némi „enyhülést” a demográfiai folyamatok negatív irányba történő elmozdulása hozott a kilencvenes években, de a sok racionális érv ellenére rendkívül nehéz a nemzetállamok polgárainak attitűdjét a pozitív megközelítés irányába befolyásolni. Valahol itt kereshetőek annak a helyzetnek a gyökerei, amelynek Magyarország 1994 óta szenvedő alanya. Éspedig annak, hogy a Társulási Megállapodás szinte csak a kulcsszemélyzet terén hozott érdemi könnyítéseket (1994), illetve, hogy 2004-ben az Európai Unió „rég” tagállamai lehetőséget kaptak a munkaerőmozgás korlátozására az „új” tagállamokkal szemben. Egyértelmű volt, hogy racionális érv nem támasztotta alá a korlátozásokat (Magyarország esetében egyenesen fölöslegesnek tűnt) (*Lukács 2003b*). Mindezek ellenére nem sikerült meggyőzni a tagállamokat, így csak három régi tagállam élt a liberalizáció lehetőségével. Egy olyan tagállam sincsen továbbá, amely tényleg, érdemben differenciált volna az újak között, noha megvolt erre a lehetősége.

Magyarország szempontjából legkevesebb kétféle megítélése lehet a munkaerő szabad áramlása korlátozásának. Egyrészt „szomorkodhatunk”, hogy nem valósult meg azonnal a liberalizáció, nem sikerült teljesíteni egy fontos politikai célkitűzést. Úgy tűnik azonban, hogy a „rég” tagállamok kialakították már azokat a rendszereiket, amelyeken keresztül a számukra hasznos munkaerő be tud szívárogni a munkaerőpiacukra (legjobb példa a német megoldás). Úgy tűnik továbbá, hogy sok magyar állampolgár élt is már a lehetőségekkel (noha a magyar köztudottan nem mobil nemzet). Másrészt viszont időt nyertünk, és esélyt kellene látnunk a korlátozásban arra, hogy minden eszközzel megelőzzük a kvalifikált munkaerő nagyarányú kiáramlását. Nem zárható ki ugyanis, hogy a magyar munkaerőpiacról – akárcsak kis arányban – eltávozó munkaerőt csak nagy nehézségek árán lehet pótolni. Lehet, hogy csak néhány ezer emberről lesz szó, de nem kizárt, hogy a minőségi veszteség nagyságrendekkel meghaladja a

tényleges százalékok által sugallt értékeket. Mindenképpen szükségesnek tünne egy átfogó vizsgálat arról, milyen szakmákban van kifelé mozgás, ez mekkora nagyságrendeket érint, várhatóak-e ennek hosszú távú negatív következményei, és hogy kellene-e, lehetne-e tenni valamit. Mert igaz ugyan, hogy átfogó európai munkaerőpiacról van/lesz szó, a lehetőségeket csak a kereslet irányítja majd és a fiatalok kalandvágyóak, azért van egy nagy előnye Magyarországnak: az állampolgárok nagy többsége szívesen itthon marad, ha nem *sokkal jobb* neki külföldön.

3. Szociális aspektusok

3.1. Az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1993 előtt a szociális ellátások és a szociális igazgatás nem volt törvényi szintű normában szabályozva. Több alacsonyabb szintű jogszabály létezett – pl. a 43/1992. (III.11.) Korm. rendelet, 46/1982. (X.7.) MT rendelet stb. –, de azok nem teremtettek átfogó szabályozást, illetve gyakran nem voltak összhangban nemzetközi normákkal. Az új Alkotmány kihirdetése és – különösen – az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányának és a Szociális Chartának a ratifikálása azonban fokozottan szükségessé tette a szociális jogok érvényre juttatását. Az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról ui. a Magyar Köztársaság Alkotmányába emelte – 70/D. és 70/E. §-ként –, hogy „(1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.” Illetve: „(1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.” Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya – annak különösen 9. cikke – pedig kimondta: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is”. (Lásd az Egyezségokmány további cikkeit a 2. számú Mellékletben.)

A törvény általános indokolása is utal a törvényi szint és a nemzetközi normákkal való összhang kívánalmaira: „A törvényi szabályozás igényét az a tény is alátámasztja, hogy a szociálpolitika – egyes esetektől eltekintve – kisebbségi csoportok, rétegek társadalmilag elismert érdekeit hivatott védeni, garantálni. Az európai fejlődés egyértelműen bizonyítja annak szükségességét, hogy a különböző helyzetű, szociális támogatást igénylő rétegek számára fokozatosan kiépüljenek olyan törvényi garanciák, amelyek így biztonságot teremtenek az egyén, a család számára arra az esetre, ha szociális helyzetükben minőségi romlás következne be”. Másrészt „Az elmúlt évtizedekben feszítő ellentmondás alakult ki a szociális jogok alkotmányos, valamint nemzetközi egyezményekben meghatározott köre és annak hazai biztosítása között. Jogszabályaink számos rendelkezése nem juttatja érvényre mindazon kötelezettségeket, amelyeket Magyarország a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának ... az aláírásával vállalt. Nemzetközi jogi és belső alkotmányos kötelezettségeink mellett azonban a társadalmi változások, a piacgazdaságra való átállás, a nagyarányú társadalmi jövedelmek ellenére növekvő méretű elszegényedés is sürgetően igényli az új elosztási és önálló, korszerű szociális ellátó rendszer kialakítását.”

Mindezek fényében az Szt. I. Fejezetében – Általános rendelkezések I. cím – az Alkotmánnyal összhangban határozza meg a törvény célját: „1. § (1) E törvény célja, hogy a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.”

A törvény II. címe rendelkezik a számunkra fontos személyi hatályról. Eszerint: „3. § (1) A törvény hatálya kiterjed a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező bevándorolt, valamint a magyar hatóságok által menekültként elismert személyekre.”

A részletes indoklás a 3. §-hoz mindössze ennyit fűz: „A javaslat a törvény személyi hatályát a Magyarországon élő magyar állampolgárokon túl a bevándorolt, valamint a menekültként elismert személyekre is kiterjeszti....”,

1993 és 1999 között az Szt-nek hét módosítása történt meg, amelyek viszont nem érintették a külföldiek jogait a személyi hatályon keresztül.

3.2. Az Európai Szociális Kartához történt igazodás (1999. évi C. törvény)

Az 1999. évi CXXII. Törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról (II. Fejezet A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosítása) rendelkezett sok év után először a szociális törvény személyi hatályának kiterjesztéséről. 25. §)

A törvény 25. §-a a következőképpen módosította – illetve egészített ki (2) bekezdésében – a személyi hatályt:

3. § (1) A törvény hatálya – a (2) bekezdésben foglalt eltérésekkel – kiterjed a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező bevándorolt, valamint a magyar hatóságok által menekültként elismert személyekre.

(2) A törvény hatálya a 7. § (1) bekezdésében meghatározott ellátások tekintetében az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően kiterjed az Európai Szociális Kartát megerősítő országoknak a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény rendelkezései szerint jogszerűen Magyarországon tartózkodó állampolgáira is.

A kiegészítés nemzetközi kötelezettségvállalásunk miatt vált szükségessé. Ahogy az Indokolás röviden utal rá: „az Európai Szociális Karta (a továbbiakban: Karta) 13. Cikkének 3. bekezdése értelmében a Szerződő Felek vállalják annak biztosítását, hogy a megfelelő köz- vagy magánszolgáltatások révén mindenki olyan tanácsot és személyes segítséget kapjon, amelyre a saját vagy családja nélkülözésének megelőzéséhez, megszüntetéséhez vagy enyhítéséhez szüksége van.”²¹ A kiegészítés azonban csak az Szt. 7. §-ában meghatározott szociális ellátásokra terjed ki, amelyet a Karta megerősítéséből adódó nemzetközi

²¹ A Karta Függeléke meghatározza, hogy azok a kormányok, amelyek nem részesei a Párizsi Egyezménynek, azzal a feltétellel erősíthetik meg a Karta vonatkozó rendelkezését, ha a többi szerződő fél állampolgárai részére az említett egyezmény rendelkezéseivel összhangban lévő bánásmódot nyújtvák. Magyarország nem részese az egyezménynek, ugyanakkor a Karta 13. cikkéből adódóan objektív végrehajtási kötelezettségünk keletkezik. A 13. cikkben foglaltakra tekintettel alkalmazott Párizsi Egyezményt a törvény melléklete tartalmazza.

kötelezettségünknek megfelelően valamennyi, a Kartát aláíró ország Magyarországon jogszerűen tartózkodó állampolgára részére biztosítani kell. Ezek az országok pedig az alábbiak:

Ausztria, Belgium, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Svédország, Törökország, Egyesült Királyság.

A felsorolt országok állampolgárainak járó ellátások azonban nagyon korlátozottak: „*A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segílyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteteti*”.

Elmondható, hogy az Szt. személyi hatályának kiterjesztése sok állam állampolgára vonatkozásában megtörtént, azonban nem az ún. alapvető ellátások (*core benefits*), hanem csak a sürgősségi, leginkább a külföldiek hazautazását lehetővé tevő ellátások körében.

Az 1999. évi CXXII. törvényt követően az Szt. átfogó módosítása készült, ezért 2000-ben nem terjesztett be a Kormány a törvény módosítására irányuló javaslatot. 2001-ben az Szt. módosítására került sor a 2001. évi LIII. törvénnyel, amely az álláskeresést ösztönző juttatás Ft.-be történő bevezetése miatt vált szükségessé. Ez a törvény azonban nem érintette a személyi hatályt.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy első harmonizációs célzatú jogfejlődési hullámban történt meg az alap-személyi hatály kimondása, amelyet második hullámban az Európai Szociális Karta rendelkezéseihez való igazodás egészített ki. Ezt követően történt meg a szociális vonatkozású jogharmonizáció harmadik hulláma, amely már az EU-hoz történő csatlakozáshoz kapcsolódott (*Gyulavári 2004*).

3.3. A szociális jogharmonizáció harmadik hulláma

A 2001. évi LXXIX. Törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról rendelkezett ismét a személyi hatály módosításáról, ezen alkalomból az Európai Unióhoz történő csatlakozási szándék miatt.

A módosító törvény 1. §-a a következőképpen egészíti ki az Szt. személyi hatályát:

- 1) *A törvény hatálya – a (2)–(3) bekezdésben foglalt eltérésekkel – kiterjed a Magyarországon élő*
 - a) *magyar állampolgárokra,*
 - b) *állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező bevándoroltakra,*
 - c) *a letelepedési engedéllyel rendelkező személyekre,*
 - d) *a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre.*²²

²² (2) Az Szt. 3. §-a a következő új (3) bekezdéssel egészül ki, és egyidejűleg a jelenlegi (3)-(6) bekezdések számozása (4)-(7) bekezdésre módosul.

A törvény egyik újdonsága tehát az volt, hogy – összhangban az idegenrendészeti törvény (2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról) módosításával, amely új igények tekintetében megszüntette a bevándorlási engedélyt és helyette a letelepedési engedély konstrukciót alakította ki – biztosítsa a szociális ellátásokat azoknak a személyeknek is, akik huzamosan és jogszerűen tartózkodnak Magyarországon. Ez a kiegészítés már az EU-hoz történő csatlakozás előtt hatályba lépett.

Emellett a módosító törvény két ellátás vonatkozásában kiterjesztette az Szt. hatályát azokra az Európai Gazdasági Térség állampolgáira és azok bizonyos hozzátartozóira is, akik nem tartoznak a letelepedési engedéllyel rendelkezők privilegizált körébe – mert csak rövidebb ideje tartózkodnak Magyarországon –, de az európai közösségi jog alapján jogosultak a két ellátásra (időskorúak járadéka és ápolási díj).²³

Ahogy az általános indokolás is megerősíti: „A törvény szorosan kapcsolódik a 2084/1998. (IV. 8.) Korm. határozat alapján a Közösségi Vívmanýok átvételét szolgáló Nemzeti Program felülvizsgálatával kapcsolatos tevékenységhez, valamint a 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat értelmében a csatlakozásig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programhoz és a program végrehajtásával összefüggő feladatokhoz.” A jogharmonizációs kötelezettség az európai közösségi jog négy alapszabadságának egyikéhez, a személyek szabad áramlásához kapcsolódott. A törvény módosítása a személyek szabad áramlása témakörön belül található szociális biztonsági koordináció, ezen belül a szociális ellátásokra vonatkozó európai közösségi jogi normákkal való összhang megteremtése érdekében vált szükségessé.

A törvény 1.§-a tehát ennek megfelelően kimondta:

A törvény hatálya a 32/B. § (1) bekezdésében meghatározott időskorúak járadéka és a 41. §-ának (1) bekezdésében meghatározott ápolási díj tekintetében kiterjed az Európai Gazdasági Térség állampolgára és – az e törvényben meghatározott feltételek mellett – a harmadik államból származó hozzátartozójára.

A törvény természetesen meghatározta, hogy alkalmazásában ki minősül Európai Gazdasági Térség állampolgárnak és hozzátartozójának:

- **Európai Gazdasági Térség állampolgára:** az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez csatlakozott tagállam azon állampolgára, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik, és életvitelszerűen itt tartózkodik;
- **Harmadik állam állampolgára:** az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez nem csatlakozott állam állampolgára, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik és életvitelszerűen itt tartózkodik.

²³ E törvény rendelkezéseit az Európai Gazdasági Térség tagállamai tekintetében az Európai Közösségek migráns munkavállalóinak, önálló vállalkozóinak, valamint ezek családtagjainak szociális biztonsága tárgykörében elfogadott közösségi rendeletek hatálya alá tartozó személyekre és ellátásokra a közösségi rendeletek szabályai szerint kell alkalmazni.

- **Hozzá tartozó:** az Európai Gazdasági Térség állampolgárának harmadik állam állampolgárságával rendelkező egyeneságbeli rokona, házastársa.)

Az 1.§-hoz fűzött részletes indokolás a következőkkel támasztotta alá a kiterjesztés szükségességét: „Az időskoriúak járadéka mint a járulékfizetésen alapuló öregségi ellátásokat kiegészítő, pótló juttatás az 1408/71/EGK tanácsi rendelet hatálya alá tartozik, ezért szükséges az Szt. személyi hatályának kiterjesztése. Az ápolási díj, mint betegségi és családi ellátás szintén az 1408/71 EGK tanácsi rendelet hatálya alá tartozik. Ezért az Szt. személyi hatályát az alanyi jogon biztosított ápolási díj esetében is indokolt kiterjeszteni. Az ún. méltányosságból megállapított ápolási díj, mivel a jogosultság mérlegelésen alapul, nem tartozik a jogharmonizáció körébe.”

A módosító törvény azonban – ugyancsak összhangban az európai közösségi jog szabályaival – azt is meghatározta, hogy az Európai Gazdasági Térség állampolgárai és azok hozzátartozói elesnek az ellátástól, ha elhagyják Magyarországot. Azaz: „Nem állapítható meg az időskoriúak járadéka, illetve a folyósítást meg kell szüntetni, ha a személy ... lakóhelyét egy másik államnak a területére helyezi át, és ott életvitelszerűen letelepedik.” Továbbá: „Az ápolási díjra való jogosultságot meg kell szüntetni, ha ... az ápolást végző személy vagy az ápolat személy lakóhelyét egy másik állam területére helyezi át és ott életvitelszerűen letelepedik.” Amennyiben tehát az Európai Gazdasági Térség állampolgára és/vagy hozzátartozója külföldre távozik azzal, hogy végleg elhagyja Magyarországot, neki ezek az ellátások már nem járnak, tehát nem lehet azokat folytatólagosan abba az országba folyósítani, ahová ő távozik. Ahogy a részletes indokolás is megerősíti: „Az időskoriúak járadéka – hasonlóan az Szt. egyéb ellátásaihoz – csak a Magyarországon életvitelszerűen tartózkodó állandó lakóhellyel rendelkező személyeket illeti meg. Indokolt a rendelkezések kiegészítése oly módon, hogy nem jár időskoriúak járadéka annak a személynek, aki Magyarországról más államba helyezi lakóhelyét.”

A módosító törvény záró rendelkezései között kimondta, hogy a két ellátásra vonatkozó személyi hatály kiterjesztés viszont csak a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján lép hatályba.

Elmondható, hogy a 2001. évi LXXIX. törvényben megjelenő, az Európai Unióhoz történő csatlakozásból adódó személyi hatály kiterjesztése sem érintette a törvény egészét, a rövidebb ideig itt tartózkodók vonatkozásában ui. csak két ellátásra (időskoriúak járadéka, ápolási díj) nyitotta meg a részes államok állampolgárainak jogosultságát.

A módosító törvény továbbá kimondta, hogy „az Európai Gazdasági Térség állampolgára és az e törvényben meghatározott hozzátartozójára vonatkozó ellátások igénylésével, megállapításával, folyósításával, valamint az igényelbíráló szervek adatfeldolgozásával kapcsolatos részletes szabályokat.” Ennek gyakorlatba történő átültetésére azonban még nem került sor. Ez a jogalkotási csomag a jogharmonizáció negyedik hullámába tartozik majd.

3.4. 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról

A rendszerváltást követően törvényi szinten került szabályozásra a családok támogatását biztosító intézményi és ellátási rendszer kialakítása (Fodor 2002). Az első törvény az 1990. évi XXV. törvény volt a családi pótlékról és a családok támogatásáról, amelyet, több módosítást – 1992. évi III. törvény, 1993. évi V. törvény, 1997. évi VI. törvény – követően, végül is az új törvény, az 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról helyezett hatályon kívül.

A törvény 1. §-a kimondja, hogy a törvény célja: „a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében meghatározza az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét, formáit, az ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításával és folyósításával kapcsolatos legfontosabb hatásköri és eljárási szabályokat.” Ahogy ezt az Általános Indokolás is megerősíti: „A szabályozás célja, hogy az ellátások jobban szolgálják a gyermekes családok társadalmi esélyegyenlőségét, a gyermekvállalással járó többletterhek elismerését, javítsák a gyermekvállalás feltételeit és hosszabb távon előmozdítsák a népesedéspolitikai célok megvalósítását. Egy olyan új ellátási rendszer alapjait rakja le, amely kifejezi, hogy a társadalom számára minden gyermek azonos értéket képvisel. Ezért a gyermeküket saját háztartásukban nevelő családok az itt szabályozott ellátásokat jövedelmi és vagyoni helyzetüktől függetlenül, azonos feltételek mellett vehetik igénybe. ... Az előzőektől eltérően egyszeri támogatási forma az anyasági támogatás, amely a gyermek születésével kapcsolatos kiadások fedezéséhez nyújt segítséget.”

3.4.1. Személyi hatály

Ezt követően a törvény hatályáról a törvény a következőképpen fogalmaz:

Cst. 2. § E törvény hatálya kiterjed – amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik – a Magyar Köztársaság területén élő

- a) magyar állampolgárra,*
- b) a magyar menekültügyi hatóság által menekültként elismert, vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldre.*

Ehhez a Részletes Indokolás csak annyit fűz hozzá, hogy „A törvény hatálya azokra a magyar, valamint az illetékes hatóságok által regisztrált külföldi állampolgárokra terjed ki, akik életvitelszerűen tartózkodnak Magyarországon.”

Mindebből az következik, hogy a törvényben felsorolt ellátások – a családtámogatási ellátási formák, tehát a nevelési ellátások (családi pótlék (7. §), iskoláztatási támogatás (9. §); illetve a gyermekgondozási támogatások (gyermekgondozási segély (20. §), gyermeknevelési támogatás (23. §); és az egyszeri anyasági támogatás (29. §) – a törvény hatályba lépésétől

(1998.01.01.) nemcsak a magyar jogosultaknak járnak, hanem azoknak a külföldi állampolgároknak is, akiknek bevándorlási engedélyük van, vagy menekült státust szereztek.

Két lényeges rendelkezése van még a Cst.-nek azzal kapcsolatosan, hogy a jogosult külföldre távozik még a terhesség ideje alatt vagy már a gyermek megszületése után. Egyrészt a 15. § kimondja: „A szülőnek, a gyámnak nem jár nevelési ellátás a három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára.” Illetve 27. §-ban kimondja: „(2) A szülőnek, a gyámnak nem jár gyermekgondozási támogatás a három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára.” Mindebből az következik, hogy a törvény – a szociális törvényhez hasonlóan – szankcionálja a jogosult külföldre távozását, amelyről a jogosult nyilatkozata alapján értesül.²⁴

A Vhr. 3. §-a kimondja: „A Cst. 39. §-a alapján – írásban – be kell jelenteni

a) nevelési ellátás folyósításának, szüneteltetésének időtartama alatt ... az ellátásra jogosult 3 hónapot meghaladó külföldi tartózkodásának tényét, ... b) a gyermekgondozási támogatás folyósításának, szüneteltetésének időtartama alatt ... az ellátásra jogosult három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának tényét.” (Lásd a 3. számú Mellékletben a bejelentő lapot.) Az ellátás tehát szünetel az eltávozás idejére. A jogosultat jogi felelősség terheli a be nem jelentett adatok miatt a jogalap nélküli gazdagodásra vonatkozó szabályok szerint.

Másrészt, az egyszeri anyasági támogatás tekintetében a törvény végrehajtási rendelete – a végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet – kimondja 24.§-ában, hogy az anyasági támogatásra vonatkozó igény benyújtása „Igénybejelentés anyasági támogatásra” című formanyomtatványon történik. (2) Az igénybejelentéshez csatolni kell a) a Cst. 29. §-ának a) pontjában megjelölt esetben a terhesgondozást végző orvos igazolását arról, hogy a szülő nő – a terhesgondozási könyvben rögzítettek tanúsága szerint – a szükséges alkalommal részt vett a terhesgondozáson; ... (3) Amennyiben a szülő nő hitelt érdemlően igazolja, hogy a terhesség időtartama alatt legalább 5 hónap időtartamig egybefüggően külföldön tartózkodott, úgy a (2) bekezdés a) pontja szerinti igazolást nem kell az igényhez csatolnia.

A Vhr. 24.§-ból az következik, hogy az anyasági támogatásra jogosultak esetében a terhes gondozáson való magyarországi megjelenés nem abszolút feltétel, azt külföldi ellenőrzések is kiváltják. Az anyasági támogatásra tehát jogosultak lehetnek azok, akik ugyan külföldön töltötték a terhességüket, a gyermeküknek végül Magyarországon adtak életet.

A Cst.-nek nincs további, külföldi tényállási elemeket magában foglaló rendelkezése.

3.4.1.1. Intézményrendszer

A Cst. 35. §-a kimondja, hogy az ellátás iránti igényt elbíráló szerv az igénylő lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes megyei Területi Államháztartási Hivatal – fővárosban a Pest

²⁴ Következésképpen az érintettnek nem érdeke bejelenteni a három hónapnál hosszabb időtartamra tervezett külföldi tartózkodást.

Megyei TÁH – és kirendeltségei (a továbbiakban együtt: TÁH) vagy a családtámogatási kifizetőhely, ha az igénylő munkahelyén van családtámogatási kifizetőhely. A gyermeknevelési támogatás, valamint a nagyszülő részéről történő gyermekgondozási segély iránti igényt is a fent meghatározott TÁH bírálja el. A családtámogatási ellátás igényléséhez szükséges formanyomtatvány térítésmentes. A formanyomtatványok előállításáról az Államháztartási Hivatal, az igényelbíráló szervhez történő továbbításáról a TÁH gondoskodik.

A Cst. elfogadását követően két módosítást fogadott el a Parlament 1998 és 2001 között, a 1999. évi CXXII. törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról és a 2001. évi XII. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról formájában.

A módosítások nem tartalmaztak a személyi hatályra vagy a külföldi tényállásra vonatkozóan új elemet, egy pontot azonban mégis ki kell emelnünk. A második módosító törvény 1.§-a meghatározta a *k)* pontjában a „*saját háztartásban nevelt, gondozott gyermek*” fogalmát. Erre leginkább a nagyszülő részére beiktatott gyermekgondozási segély miatt lett szükség. Eszerint ilyennek minősül az a gyermek, aki „*a szülővel, nevelőszülővel, gyámmal életvitelszerűen együtt él és annak gondozásából rendszeres jelleggel legfeljebb csak napközbeni időszakra kerül ki.*” Az eredeti törvény 12.§-a pedig így fogalmaz: „*A nevelési ellátás összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbefogadott vagy nevelt gyermeket kell figyelembe venni, a) aki az igénylő háztartásában él, és ...*”. A törvény tehát egyértelművé teszi, hogy a nevelési ellátások akkor járnak, ha a gyermek a jogosulttal (szülő, nagyszülő) egy háztartásban él. (Ennek a pontnak az uniós csatlakozás miatt lett jelentősége.)

3.4.2. Az Uniós csatlakozás előkészítése

Az uniós csatlakozás fényében legjelentősebb törvény a családtámogatások vonatkozásában a 2001. évi LXX. törvény az egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, továbbá a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról. Ez a hosszú nevű törvény III. fejezetében rendelkezett a Cst. személyi hatályának a módosításáról. A módosító törvény 30. §-a kimondta: „*A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 2. §-a a következő új c) ponttal egészül ki: (E törvény hatálya kiterjed – amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik – a Magyar Köztársaság területén élő)...c) az anyasági támogatás (IV. Fejezet) kivételével az Európai Gazdasági Térség állampolgárára és harmadik államból származó házastársára.*” Látható, hogy a személyi hatály kiterjesztése pozitív módon van meghatározva, tehát fő szabályként kimondja a személyi hatály kiterjesztését, de jelzi, hogy a kiterjesztés egy kivétellel érvényes: nem vonatkozik az anyasági támogatásra. Ennek okát az

Indokolás nem határozza meg pontosan, de azzal a közösségi jogi jogszabállyal – rendelettel – van összefüggésben, amelyet a módosító törvény következő paragrafusa nevesít is: „*A Cst. a 2. § után a következő új 2/A. §-sal egészül ki: ... 2/A. § E törvény rendelkezéseit az Európai Gazdasági Térség tagállamai tekintetében az Európai Közösségek migráns munkavállalóinak, önálló vállalkozóinak, valamint ezek családtagjainak szociális biztonsága tárgykörében elfogadott közösségi rendeletek hatálya alá tartozó személyekre és ellátásokra e közösségi rendeletek szabályaival összhangban kell alkalmazni.*” A 1408/71/EGK tanácsi rendeletnek van ui, egy II. Melléklete, amelyben kifejezetten a szüléssel kapcsolatos olyan tagállami ellátásokat kellett feltüntetni, amelyek csak a saját állampolgároknak járnak, és ezek között Magyarország a csatlakozási tárgyalások során feltüntette az anyasági támogatást. Ebből következően Magyarország nem vállalt kötelezettséget arra, hogy az anyasági támogatásra való jogosultságot az eredeti törvényben privilegizált személyi körtől – magyar állampolgárok, menekültek, bevándorlási engedéllyel rendelkezők – eltérő személyekre is kiterjessze. A nemzetközi kötelezettségvállalás hiánya miatt nem került tehát a törvénybe a személyi hatály kiterjesztése az anyasági támogatás vonatkozásában.

A személyi hatály – egy támogatási forma kivételével történő – kiterjesztése tehát azt jelenti, hogy a Cst.-ben foglalt ellátásokra – a családtámogatási ellátási formákra, tehát a nevelési ellátásokra (családi pótlék (7. §), iskoláztatási támogatás (9. §)); illetve a gyermekgondozási támogatásokra (gyermekgondozási segély (20. §), gyermeknevelési támogatás (23. §) – az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően már az EGT polgárok és családtagjaik²⁵ is jogosultak lesznek.

Az Indokolás kicsit bővebben is kifejti a törvényalkotó szándékát: „*A Rendeletek szerint az univerzális családi ellátásokat minden olyan EGT állampolgárnak és családtagjának nyújtani kell, aki a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel. A Rendeletek továbbá előírják, hogy ezeket az ellátásokat a jogosult után kell küldeni, ha egy olyan másik EGT tagállamba távozik, ahol gazdasági tevékenységet nem vállal, illetve ha ugyanarra a családtagra és ugyanarra az időszakra vonatkozóan családi ellátást nem kap. Az anyasági támogatás kivételével (amely speciális szülési juttatásnak minősül, és más besorolás alá esik) a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben szabályozott ellátásaink (családi pótlék, iskoláztatási támogatás, gyes, gyet) univerzális ellátásnak minősülnek, járnak tehát a huzamosan Magyarországon tartózkodó, lakóhellyel rendelkező EGT állampolgárnak és házastársának. A törvényt alkotók szándéka az, hogy az ellátás exportjára csak akkor kerülhessen sor, ha az ellátás folyósítása már megkezdődött Magyarországon és az igényjogosultak ezután távoznak. Amennyiben az igény felmerülésének időpontjában az igény jogosultja (pl. gyes esetében az anya) nem tartózkodik Magyarországon, akkor csak azokat az ellátásokat kell folyósítani, amelyek az itt-tartózkodó igényjogosultat illetik meg (pl. az apát, mint szülőt megillető családi pótlékot).*”

²⁵ Ez a törvény is meghatározta az Európai Gazdasági Térség állampolgára és a harmadik államból származó házastárs fogalmát. Az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez csatlakozott tagállam állampolgára az, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik, és életvitelszerűen itt tartózkodik, míg harmadik államból származó házastárs az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez nem csatlakozott állam állampolgára, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik, és életvitelszerűen itt tartózkodik.

A módosító törvény a záró rendelkezések között kimondja hogy ezek a rendelkezések az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján lépnek majd hatályba.

Itt kell utalni arra a kitételre, hogy a törvény csak azon gyermekek után jogosít fel családi ellátásokra, akik a jogosult „saját háztartásában” vannak. Ez a megoldás kétségtelenül fennmarad majd azon magyar és egyéb EGT állampolgárok vonatkozásában, akik családotul Magyarországon élnek. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a 1408/71/EGK tanácsi rendelet 1. cikke szerint a családi ellátások megítélésénél a migránsok vonatkozásában „saját háztartásban” neveltnek kell tekinteni azt a gyermeket is, aki nem él együtt a migráns munkavállalóval. Családi pótlékra lesz tehát jogosult az a Magyarországon dolgozó osztrák állampolgár is, akinek gyermeke Ausztriában lakik. Az európai közösségi jogi szabályozás célja, hogy a migráns munkavállaló ne kerüljön hátrányos helyzetbe azért, mert gyermeke a korábbi tartózkodás helyén maradt. Ha ui. jogszerű lenne a családi ellátás megakadályozása, az a szabad munkaerő mozgás gátját képezné, és ez által ellentétes lenne a Római Szerződéssel.

A „saját háztartásban nevelt” kitétel tehát megtartható a törvényben azzal, hogy a gyakorlatban nem lehet alkalmazni a migráns munkavállalókra. A kérdéskörnek teljesen önálló szabályozási rendszere van, lásd bővebben *(Bartók et al. 2003)*. Az EGK rendelet ui. felülírja a törvényt a szupremácia közösségi jogi elve alapján.

Itt kell utalni arra is, hogy a családi ellátások továbbra is szünetelnek, ha a jogosult 3 hónapot meghaladó időt nem tartózkodik Magyarországon. A törvény nem utal kifejezetten arra, hogy a jogosultság megszűnik az életvitelszerű itt tartózkodás megszűnésével, de ez a személyi hatálynál feltételként jelentkezik, tehát elvileg bele lehet érteni a szabályozásba. A szabályozásban az ellenőrzés csak egy helyen jelenik meg, mégpedig a méltányossági alapon megállapított gyermekgondozási segély tekintetében: „A TÁH az egy évnél hosszabb időtartamra megállapított gyermekgondozási segély jogosultsági feltételeit évente felülvizsgálja. Ha a felülvizsgálat során megállapítást nyer, hogy a gyermekgondozási segély – méltányossági alapon történő megállapításának – jogosultsági feltételei már nem állnak fenn, úgy erről soron kívül tájékoztatja a minisztert.”²⁶ Mindebből az következik, hogy hivatalból csak a méltányossági alapú gyest kerül ellenőrzésre, a szüneteltetés vagy megszüntetés egyebekben a jogosult nyilatkozatán múlik. Fontos a témánk szempontjából, hogy a törvény nem ad kifejezett lehetőséget a megszüntetésre az ország életvitelszerű elhagyása miatt. [A Fot. (lásd a c) pontban) ezt kifejezetten kimondja.] Ez talán probléma lehet. Ha ui. egy EGT polgárnál a Cst. szerinti három egybefüggő hónap szünetelteti csak az ellátást, a végleges eltávozás nem szünteti meg, egy EGT polgár megteheti, hogy kicsit kevesebb, mint három havonta visszatér, és a családi pótlékot, a gyest vagy a gyetet közben úgy kapja, hogy nem sérti a törvényt, noha az ország végleges elhagyásának szándéka egyértelmű. Az életvitelszerűség hiánya és a végleges elhagyás ténye közül valószínűleg

²⁶ Cst. Vhr. 23§(5).

utóbbi könnyebb bizonyítani. Különösen olyan esetben, amikor a jogosult gazdaságilag inaktív minden államban. (Hiszen jogvita esetén a felperes lesz az állam, és rajta lesz a bizonyítási teher.)

3.4.2.1. Intézményrendszer

A 2001. évi LXX. törvény meghatározta az ellátás iránti igényt elbíráló szervet az Európai Gazdasági Térség állampolgárára és harmadik államból származó házastársára vonatkozó ellátás iránti igény tekintetében, mégpedig a TÁH képében. Kimondta továbbá a jövőre vonatkozó feladatokat is 37. §-ban: „*A Cst. 51. §-a a következő új c) ponttal egészül ki: (Felhatalmazást kap)... c) a Kormány arra, hogy az Európai Gazdasági Térség állampolgárára és harmadik államból származó házastársára vonatkozó családtámogatási ellátások igénylésével, megállapításával, folyósításával, valamint az igényelbíráló szervek adatfeldolgozásával kapcsolatos végrehajtási szabályokat rendeletben határozza meg.*”

Ez a végrehajtási szabály még nem született meg, ennek megvalósítása a jogharmonizáció negyedik hullámát fogja képezni.

3.5. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény

A fogyatékos személyek esélyegyenlőségének törvényi szintű meghatározására 1998-ban került sor. Ekkor kerülhetett kimondásra, hogy a fogyatékos emberek is „*a társadalom egyenlő méltóságú, egyenrangú tagjai, akik viszont a mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni.*” Ezért külön rendelkezéseket kellett hozni hátrányaik enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, illetve a társadalom szemléletmódjának átforgalmazása érdekében. A törvény céljaként lefekteti (1. §), hogy „*E törvény célja a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározása, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozása, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása*”. A 2.§ pedig meghatározza, hogy az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak milyen módon kell eljárniuk ahhoz, hogy a célkitűzés megvalósulhasson. Ebben a körben kötelesek olyan körülményeket létrehozni, amelyekben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre, illetve állapotuk nem rosszabbodik. Továbbá be kell látni, hogy sok esetben különleges megoldásokat kell ehhez alkalmazni.

3.5.1. Személyi hatály

A törvénynek nincsen olyan általános személyi hatályra vonatkozó rendelkezése, amellyel az Szt. illetve a Cst. esetében találkozunk. Ez arra utal, hogy a Magyar Köztársaság a fogyatékosok esélyegyenlőségét általános jelleggel, mindenkire kiterjedően kívánta szabályozni, állampolgársági korlátozás nélkül. A Fot. Indokolása is utal arra, hogy Magyarország milyen nemzetközi jogszabályokat vettek figyelembe a törvény szövegének kidolgozásához, amelyek pedig a minél szélesebb körű segítségnyújtást helyezik előtérbe.²⁷

A törvény egy helyen mégis konkrét személyi hatályt határoz meg, mégpedig a fogyatékosági támogatásról szóló V. Fejezetben. A 22. § kimondja, hogy „A fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.” Ezután sor kerül a jogosulti kör meghatározására. A 23. § két szinten mutatja be a jogosultakat. Az első bekezdésben az általános feltételeket látjuk (ez a személyi hatály), míg a második bekezdés meghatározza, hogy milyen ellátási átfedés esetén nem jár a fogyatékosági támogatás (ez már inkább a tárgyi hatályhoz áll közelebb). Ezt követően a törvény kimondja azt is, hogy mikor nem jár a támogatás.

A 23.§ (1) előírja, hogy azok a látási, hallási, értelmi és érzékszervi (akár halmozottan fogyatékos) személyek – akiknek állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képesek vagy mások állandó segítségére szorulnak – lehetnek jogosultak a támogatásra, akik a 18. életévüket betöltötték, Magyarországon élnek úgy, hogy magyar állampolgárok (i), bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldiek (ii) vagy a magyar hatóságok által menekültként elismert személyek (iii).

A személyi hatály tehát – hasonlóan az Szt.-hez és a Cst.-hez – a magyar állampolgárokon túl a bevándoroltakat és a menekülteket is a jogosulti körbe vonja. A (2) bekezdés szerint pedig

²⁷ A legfontosabb nemzetközi dokumentumok a következők: ENSZ: Nyilatkozat a társadalmi fejlődésről és haladásról. 1969. december 11. (2542 - XXIV. sz. határozattal kihirdetve) 11. és 19. Cikk, az ENSZ Közgyűlés által 1971. december 20-án elfogadott, az Értelmi Fogyatékos Személyek Jogainak Deklarációja (Res. 28/56.), az ENSZ Közgyűlés által 1975. december 9-én elfogadott, a Fogyatékos Személyek Jogainak Deklarációja (Res. 34/47.), az ENSZ 1983-as, a Fogyatékos Személyekre Vonatkozó Világprogramja (Res. 37/52.), a 159. sz. 1983. június 20-án kelt genfi ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyezmény a szakmai rehabilitációról, az Európa Tanács 1992-ben elfogadott, Átfogó politika a fogyatékos személyekkel rehabilitációjára c. ajánlása (Recommendation No. R (92) 6), az ENSZ Közgyűlés által 1993 nyarán elfogadott "A fogyatékosággal élő személyek esélyegyenlősítését célzó általános szabályok" (Standard Rules) az ENSZ Koppenhágai Nyilatkozata a társadalmi fejlődésről 2. kötelezettség, d) pontja, az Európai Tanács Európai Szociális Kartájának 10. Cikk 1. bek., és a teljes 15. Cikke, az ENSZ egyezménye a gyermekek jogairól, 23. és 25. Cikk.

fogyatékosági támogatásra nem jogosult az a súlyosan fogyatékos személy, aki más ellátásban – vakok személyi járadékában, magasabb összegű családi pótlékban – részesül.

Számunkra érdekes még a (4) bekezdés, amely kimondja, hogy *„szünetel a fogyatékosági támogatás folyósítása, ha a jogosult egybefüggően három hónapot meghaladóan külföldön tartózkodik.”* A fogyatékosági támogatás tehát – hasonlóan a Cst.-ben szabályozott ellátásokhoz – nem jár a jogosult külföldre távozásakor, ha a kintlét meghaladja a 3 hónapot.

A Cst.-hez és az Szt.-hez képest egy apró különbséget találunk. A különbség, hogy a Fot. 23.§ (4) bekezdése még kimondja, hogy külföldre távozás esetén *„a támogatás szüneteltetését a külföldi tartózkodás negyedik hónapjának első napjától kezdődően kell elrendelni”*. A Fot. tehát némileg konkrétabb formában szabályozza a jogosultság megszűnését a 3 hónap végén. Lényeges, hogy a fogyatékosági támogatásnál is – hasonlóan az Szt.-hez és a Cst.-hez – *expressis verbis* megjelenik a „Magyarországon élő” kitétel.

3.5.1.1. Intézményrendszer

A törvény V. fejezete rendelkezik a hatásköri, eljárási szabályokról is. A 23/B. § kimondja, hogy a fogyatékosági támogatás igénybevételéhez az eljárás kérelemre indul, *„... a megállapítás első fokon az igénylő lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes megyei Területi Államháztartási Hivatal (a továbbiakban: TÁH), a fővárosban a Pest Megyei TÁH hatáskörébe tartozik. A TÁH határozata ellen benyújtott fellebbezést az Államháztartási Hivatal bírálja el”*. A 23/C. § pedig rendelkezik arról, hogy *„(1) A súlyosan fogyatékos állapot megállapítását az Országos Orvosszakértői Intézet (a továbbiakban: OOSZI) illetékes szakértő bizottsága végzi”*.

A fogyatékosági támogatás igénylése meghatározott igénybejelentő lapon történik. Az igénylőlap részleteit nem a törvény, hanem a végrehajtási Korm. rendelete határozza meg. A 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól tartalmazza az igénylőlapot (*lásd a releváns igénylőlapot a 4. számú Mellékletben*). Az igénylőlap kifejezetten kimondja a jogosult arra vonatkozó kötelezettségét, hogy a körülményeiben bekövetkező változásokat bejelentsen.

Az 1998-ban elfogadott törvényt követően a 2001. évi XLI. törvény a fogyatékos személyeknek adható egyes pénzbeli ellátásokkal összefüggő törvények módosításáról foglalkozott a Fot.-tal. A módosítás azonban nem érintette az általunk kiemelten tárgyalt személyi hatályt, csak a különböző ellátások közti összhangot kívánta megteremteni.

3.5.2. Az Unióhoz való csatlakozás előkészítése

Az uniós csatlakozás fényében a Fot. vonatkozásában is a 2001. évi LXX. törvény az egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, továbbá a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról a legfontosabb jogszabály. A törvény III. fejezete – a Cst. utáni részben – rendelkezik a Fot.-ban bekövetkező változásokról.

A módosító törvény 39. § (1) bekezdése kimondja, hogy a fogyatékosági támogatásra való jogosultság – a Fot. 23. §-a – a következő új (2) bekezdéssel egészül ki: „(2) Az (1) bekezdésben meghatározott támogatásra jogosult az Európai Gazdasági Térség állampolgára, amennyiben az e törvényben meghatározott feltételeknek megfelel.”. Ez azt jelenti, hogy – a csatlakozás napjától – a magyar állampolgárok, bevándoroltak és menekültek mellett az EGT állampolgárai²⁸ is jogosultak lehetnek a fogyatékosági támogatásra, ha itt élnek és fogyatékoságuk jellege és foka megfelel a magyar jogszabályoknak (amelyek a fent említett Korm. rendeletben kerültek lefektetésre).

Tekintettel arra, hogy a magyar területen tartózkodással megszerzett fogyatékosági támogatás exportjára is kötelezett lehet Magyarország – azaz az igényjogosult külföldre távozása nem akadályozza az ellátás folyósításának – a magyar törvény olyan segédszabályt iktatott be, amely a végleges elköltözés szándékával történő távozás esetén megszünteti a folyósítást. A módosító törvény 39.§ (2) bekezdése ui. kimondja: „A Fot. 23. §-ának – az (1) bekezdéssel átszámozott – (4) bekezdése a következő új c) ponttal egészül ki: *Megszűnik a fogyatékosági támogatásra való jogosultság, ha ... a fogyatékos személy lakóhelyét egy másik államnak a területére helyezi át, és ott életvitelszerűen letelepedik.*”

Ennek a rendelkezésnek indoka az a – nem alaptalan – feltételezés, hogy az illető a távozás célállamában szintén igénybe vesz majd fogyatékosoknak járó ellátást; az EGK rendelet pedig fő szabályként tiltja az átfedéseket.

Sajnos nem lehet azt állítani, hogy ez a szabály teljes mértékben megfelel az európai közösségi jognak, aminek a fogyatékos fogalmának a különbözősége az oka. Az ellátások nyújtásáért fő szabályként az a tagállam a felelős, amelyik utójára minősült illetékes államnak. Ezért probléma lehet olyan esetekben, amikor az illető új célállama nem biztosít ellátást, és az elköltözéssel nem nyílik meg új jogosultság. Ebben az esetben sajnos elképzelhető, hogy Magyarország fizetési kötelezettsége fennmarad, hogy az emigráns ne maradjon ellátás nélkül. Probléma jelentkezik azáltal, hogy nem történik meg egy végleges szándékú eltávozásra

vonatkozó nyilatkozat. Gondot okozhat, hogy mi történik akkor, ha a távozás célállamában van ugyan fogyatékos támogatás, csak ő éppen arról nem tud vagy nem jogosult rá. Tekintettel a kérdéskör bonyolultságára, nem kizárt, hogy ebben az egy esetben a magyar rendszer újragondolása válhat majd szükségessé.

A kifelé irányuló mozgással keletkező problémák taglalása után térjünk át a Magyarországot mint célállamot érintő feszültségforrásokra. Vegyünk egy elrettentő példát a szociális turizmusra. Idejön családlátogatási okkal egy EGT állampolgár, aki hazájában nem kapna ellátást, de tudja, hogy a magyar rendszerben az ő állapota megfelel a minősítési tényezőknek. A tartózkodási engedélyére megkapja a fogyatékosági támogatást. Ezután hazatér, de nem jelenti be távozását, magyar lakcímét fenntartja, magyar bankszámlájára kéri az ellátást, majd 5 év múltán, amikor a tartózkodási engedélyét kell meghosszabbítani, újra megjelenik. Ha valakinek szolid kapcsolatai vannak Magyarországgal, élete végéig részesülhet az ellátásban úgy, hogy csak 5 évente látogat ide tartózkodási engedélyének meghosszabbítása céljából.

Vélhetőleg nem okoz viszont problémát az eltávozásra vonatkozó két rendelkezés egymáshoz való viszonya. Az egyik szerint a 3 hónapot meghaladó távollét a folyósítás szüneteltetését vonja maga után, míg a másik szerint a végleges eltávozás az ellátás megszűnését eredményezi. Ha tehát az EGT polgár ugyan elhagyja az országot, de nem véglegesen, akkor 3 hónap áll rendelkezésére, míg, ha végleg, akkor akár 3 hónapnál rövidebb idő is elegendő az ellátás lemondására.

3.5.2.1. Intézményrendszer

A módosító törvény rendelkezik az intézményrendszerről is: „(2) Az Európai Gazdasági Térség állampolgára vonatkozásában a fogyatékosági támogatás megállapítása első fokon az Államháztartási Hivatal (a továbbiakban: ÁHH) hatáskörébe tartozik. Az ÁHH határozata ellen benyújtott fellebbezést a pénzügyminiszter bírálja el.”

Kimondja továbbá – a módosító törvény 41. § -a –, hogy „Felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy rendeletben állapítsa meg ... az Európai Gazdasági Térség állampolgárára vonatkozó ellátás igénylésével, megállapításával, folyósításával, valamint az igényelbíráló szervek adatfeldolgozásával kapcsolatos részletes szabályokat.”

A jogszabály megalkotása már a jogharmonizáció negyedik hullámába fog tartozni.

²⁸ A törvény meghatározza az EGT állampolgár fogalmát: az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményben részes tagállam azon állampolgára, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik, és életvitelszerűen itt tartózkodik.

3.6. Összegzés

Mindhárom szociális vonatkozású törvény 2004 tavaszáig csak a Magyarországon élő bevándoroltakra, és menekültekre terjedt ki. Ennek oka a nemzetközi szerződések kihirdetésében volt. A Cst. (családi ellátásokról szóló törvény) és a Fot. (fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény) nem terjedtek ki személyi hatályukban a letelepedési engedéllyel rendelkezőre, az Szt. (szociális ellátásokról szóló törvény) viszont igen. Ez azért volt furcsa, mert az utóbbi a leginkább segélyezési jellegű, ezért a legkevésbé nyitott a külföldiek felé. Az eltérések okát nem lehetett pontosan fellelni a jogalkotó szervek szándékaiban.

2004 tavaszáig a külföldiek jogállásának változásaira csak amiatt került sor a magyar jogrendben, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások átültetésre kerüljenek. A kötetben elemzett jogharmonizációs célú módosítások, különösen a személyi hatály vonatkozásában történtek meg az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi XXVI. törvénnyel. Az új rendelkezések 2004. május 1-jén hatályba léptek.

Mindez nem változtat azon, hogy a személyi hatály módosítása ismét nem saját kezdeményezésű, hazai indíttatású törekvéseken alapult. Utalni szükséges arra, hogy a szociális szférát áttekintő vizsgálatok esetleg más megközelítésű jogalkotást indukálhatnak majd a jövőben.

II. rész

PARADIGMAVÁLTÁS AZ EURÓPAI UNIÓ VÁNDORLÁSI JOGSZABÁLYAIBAN

Bevezetés

Az Egyesült Nemzetek Szervezete népesedéspolitikai adatbankot tart fenn a múlt évszázad hetvenes éveinek közepétől, és ennek az adatbanknak részét képezi a migrációs politika aktuális szintének a megítélése is. 1976-tól kezdve egyre nőtt a deklaráltan migrációs politikát folytató országok száma. A kezdeti 156-ról 190-re ugrott fel a migrációs politikai gyakorlattal rendelkezők száma 1995-re. A válaszok belső struktúráját tekintve az országok döntő része természetesen a középső (átlagos, megfelelő) szinten helyezte el magát. Ugyanakkor érdekes volt, hogy egy év kivételével a bevándorlási politikájukat kiterjesztő országok voltak nagyobb számban az erősödő kivándorlási politikát folytató országokkal szemben. Tehát globális méretekben a bevándorlási politikák jelentősége nőtt meg az 1980-as évek végétől. Ezt a megállapítást támasztja alá az is, hogy míg 1993-ban 190 országnak volt kivándorlási politikája, addig két év elteltével 1995-re már csak 158 ország számolt be ilyen irányú aktivitásáról²⁹ (UN 1998; UN 2002).

Az Európai Unió a kontinensen belül elkülönülő térséget alkot a migráció sajátos kezelésével és szabályozásával (Weiner–Teitelbaum 2001). Azonban a fent jelzett globálisnak tekinthető folyamatok, vagyis az aktivitásnövekedés és a bevándorlási politikák előtérbe helyezése az Unió egészében és az egyes tagállamokban is érvényesnek tekinthető. Nem nehéz megjósolni, hogy az egységesülő Európa vélhetően ezen szabályrendszert fogja követni az EU túlsúly a miatt (Laczkó et al. 2002). Az alapító szerződésekben megfogalmazott négy alapszabadság egyike a személyek szabad áramlása és ennek korlátozásoktól mentes biztosítása a tagállamok között. A meglehetősen általános és igen széleskörűen értelmezhető elv specifikációja a közösségi intézmények által termelt másodlagos jogforrásokban történt meg és sajátos fejlődést mutatott. A változtatások iránya egyértelműen az volt, hogy kiszélesítették az érvényességi körét. Kezdetben a munkavállalók, tehát azon természetes személyek szabad mozgását garantálták, akik gazdasági tevékenységet folytattak vagy kívántak folytatni. Ebbe a körbe az alkalmazottként munkavállalókat, az önálló vállalkozókat és családtagjaikat értették bele. A szabad mozgás lehetőségének megadása összekapcsolódik a tartózkodási, illetve letelepedési szabadsággal nem csak a természetes, hanem a jogi személyek részére is fióktelepek, ügynökségek, leányvállalatok létesítésével (Fóti 1999; Lukács 1999a; Lukács 2002a; Gellérné 2004a).

²⁹ A bevándorlási politikát folytató országok száma 190 volt mind 1993-ban, mind 1995-ben.

A munkaerő szabad áramlásának biztosítását fokozatosan, a gátló adminisztratív és egyéb akadályok lebontásával valósították meg. Mint fentebb említettük a Római Szerződés a személyek szabad áramlása elvének kinyilvánításával nem a tagállamok összes polgárát megillető jogot alapított. Csak a munkavállalók és önálló vállalkozók (önfoglalkoztatók, egyéni vállalkozók), valamint családtagjaik számára tette lehetővé a szabad mozgást. Az alapelv összes személyre kiterjesztésében a kilencvenes évek elején történt alapvető fordulat. A tagállamoknak meg kellett adniuk a területükön tartózkodás jogát három munkát nem végző közösségi rétegnek: a nyugdíjba vonult állampolgároknak, az oktatási intézmények hallgatóinak, továbbá minden olyan közösségi polgárnak, aki képes önmaga eltartására, rendelkezik egészségbiztosítással és akit ez a jog a korábbi szabályok szerint nem illett meg. Gyakorlatilag mindenkire kiterjesztették az elv érvényességi tartományát, a szabad mozgás univerzális joggá vált. A fentebb vázolt fejlődésmentet látva egyértelműen megállapítható, hogy a jelenleg hatályos szabályok túlnőttek az Alapító Szerződésekben foglalt eredeti elképzeléseken. A személyek fogalmába tehát beletartoznak a nyugdíjasok és diákok is abban az esetben, ha képesek önmaguk eltartására a fogadó országban. A teljes körű egészségbiztosítás feltétele miatt egyáltalán nem jelentenek többletterhet a célország egészségügyi rendszerére. Gyakorlatilag tehát csak azok a tagállami polgárok nem élhetnek a szabad mozgás, tartózkodás, esetleg letelepedés jogával, akik rossz anyagi helyzetben vannak, és nem tudják a költözéssel járó költségeket vállalni és rászorulnának a fogadó ország szociális ellátó rendszerére (*Lukács–Király 2001; Lukács 2002b*).

A fentebb kifejtettek kizárólag az uniós állampolgárokra vonatkoztak. Az alapelv alkalmazása kiterjesztésének további lehetősége az, hogy a nem uniós állampolgárokra (harmadik országokból érkezőkre) is vonatkozzon (*Hoffmann–Nowotny 1999; Illés 2001*). Az egyenlő bánásmód és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma elveiből következően a jogszerűen tartózkodó, munkát vállaló Unión kívüli államok polgárainak is ugyanolyan jogokat lehetne biztosítani, mint a saját állampolgáraiknak. Egyelőre azonban csak a harmadik országbeli munkavállalóhoz és vállalkozóhoz tartozó felmenőknek van jogosultsága a belépésre és tartózkodásra a családi tagi státus révén.

A szabad mozgás (migráció) első uniós korszakát az 1958–1993-ig terjedő időszak jelentette, amikor is a Közösség annyiban foglalkozott a személyek mozgásával, amennyire az EU tagállami állampolgárok (uniós polgárok) miatt szükséges volt. Megteremtették a tagállami állampolgárok gazdasági célú és nem gazdasági célú szabad mozgását, és ezt elősegítendő foglalkoztak csak a nem tagállami állampolgár családtagokkal.³⁰ Az uniós polgárok vándorlása mindezek ellenére nem vált igazán intenzívvé (*Gellérné, 2004c*).

A migrációs politika uniós polgárokra való korlátozását megvalósító, szűk hatókörű megközelítés korszaka azonban végérvényesen lezárult. A szabad mozgás második időszakát jelentő, 1993–2003 közötti tíz évben egyik közösségi politika sem fejlődött olyan rohamosan,

³⁰ Lásd bővebben: *Gellérné (2004a)*.

mint a személyek mozgásával kapcsolatos kérdések. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés ugyanis alapvetően megváltoztatta a közösségi szabályozási célokat és kereteket. A Maastrichti Szerződés kialakította az Európai Unió három pilléres szerkezetét, külön foglalkozva a bevándorlás-politikával és a menekültügyel. Az Amszterdami Szerződés pedig rendelkezett a bevándorlási kérdéseknek a III. pillérből az I. pillérbe kerüléséről. Az Amszterdami Szerződéssel létrejött egy új, IV. Cím, amely a Szerződés hatályba lépésétől kezdődően egy öt éves átmeneti időszakot irányozott elő, amelynek során a Tanács egyhangú szavazással hoz döntéseket, és a Bizottság az előterjesztési jogot megosztva gyakorolja a tagállamokkal. Az átmeneti időszak lejártával a Bizottság előterjesztési joga kizárólagossá válik, de a tagállamok által készített javasatok benyújtására vonatkozó kérelmeket köteles megvizsgálni. Az első öt év lejártával a Tanácsban is bekövetkezhet az elmozdulás az egyhangú döntéshozataltól a teljes nemzetekfelettség felé, vagyis a minősített többségi szavazás és az Európai Parlamenttel gyakorolt együtdöntési eljárás felé (EK 67. cikk) *(Illés 2003)*. Az új cím legfontosabb jellemzője, hogy jogalapot teremtett az EK számára az alábbi területeken a jogalkotásra:

- a belső és külső határok ellenőrzése, ezen belül a három hónapot meghaladó tartózkodási vízum kiadása, formája;
- a menekültügy, ezen belül minimum kritériumok meghatározása a menekült státus megadására, visszavonására;
- a bevándorlási politika, ezen belül a harmadik államokból érkezők belépési, tartózkodási feltételeinek meghatározása, az illegális immigráció területe, végül
- a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli állampolgárok helyzetének megoldása.

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követő tamperei Európai Tanács csúcsidekezlet (1999. október) pedig megerősítette, hogy új lehetőséget lát a bevándorlási politika számára, és megjelölt négy területet, amelyen – a Bizottság előterjesztése és a többi szervvel való együttműködése alapján – előrelépést szeretne látni:

- együttműködés a kibocsátó és tranzit-országokkal;
- egységes európai menekültügyi politika megalapozása;
- a harmadik állampolgárok „fair” bánásmódjának megteremtése (*quasi* a migránsok integrációja);
- a migrációs folyamatok hatékony kezelése.³¹

Az Amszterdami Szerződés a célkitűzések mellett konkrétan azt is meghatározta, hogy a Közösségnek a bevándorlási politika terén általában 5 éve van az új bevándorlási szabályok elfogadására (2004. májusig). Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az 5 éves határidő csak a menekültügyre és az illegális bevándorlásra vonatkozik, a legális migrációra – belépés és tartózkodás feltételei – nem.³² Az alábbiakban látni fogjuk, hogy a szabályalkotás kényszere nélkül is sorra születtek a jogszerű migrációra vonatkozó rendelkezések. Tehát nem csak a kötelező házi feladat elkészítése történt meg az Unió szervek részéről. Nagy kérdés, hogy az

³¹ Presidency conclusions of the Tampere Council 15–16 October 1999 (SN 200/99).

³² Lásd bővebben: *(Borbély–Lukács 2001)*.

alapvető változtatásokra törekvő kezdeményező szerep milyen előzmények, előfeltevések és mechanizmusok alapján indult meg? Talán a migrációs elméletek fejlődtek olyan irányba, hogy az általános restriktív gyakorlat kibillentése irányába hatottak? Talán a rövidtávú versenyképességi, talán a középtávú munkapiaci, talán a hosszú távú demográfiai érdekek felismerése játszott szerepet? Esetleg más valós folyamatok vagy egyszerűen téveszmék elvetése kényszerítették ki a váltást?

Az Európai Bizottság 2000 novemberében benyújtotta a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek arra vonatkozó javaslatát, hogy az Amszterdami Szerződés és a tamperei csúcstalálkozó által megjelölt feladatokat hogyan lehetne végrehajtani.³³ A „*Közösségi bevándorlási politikáról*” szóló közleményben a Bizottság lefektette egy új irányultságú bevándorlási politika alapjait, amelyben meghatározta a rövid- közép- és hosszú távú szükségleteket és arra adandó politikai válaszokat. A közlemény megjelölt egy jogalkotási programot, amelyben konkrétan megnevezte a Tamperében meghatározott együttműködésnek megfelelő jogszabály-előterjesztési célkitűzéseket is. Az Amszterdami Szerződésben megjelölt jogalkotási határidőnek megfelelően a Bizottság aktívan kezdett el dolgozni a célkitűzések megvalósításán. A közlemény alapján, 2000 óta több jogszabály-tervezetet is benyújtott az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Emellett több közlemény is kiadásra került, amelyek jogilag nem kötelező erejűek, de nagyon fontos információ szolgáltatási és tagállami tervezési feladatot írnak elő.³⁴ Az Európai Bizottság az alábbi jogszabály-tervezeteket nyújtotta be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Amszterdami Szerződés és a tamperei csúcstalálkozó célkitűzéseinek végrehajtására:

1. Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification (COM(2000)624 final) [családegyesítésről szóló irányelv-tervezet]
2. Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (COM(2001)127 final) [huzamosan tartózkodó harmadik állampolgárok státusáról szóló irányelv-tervezet]
3. Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (COM(2001)257 final.) [uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgási jogairól szóló irányelv-tervezet]
4. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001)386 final) [harmadik állampolgárok munkavállalásáról és önálló vállalkozásáról szóló irányelv-tervezet]
5. Proposal for a Council Directive relating to the conditions in which third-country nationals shall have the freedom to travel in the territory of the Member States for periods not exceeding three months, introducing a specific travel authorisation and determining the conditions of entry and movement for periods not exceeding six months (COM(2001)388 final) [irányelv-tervezet a harmadik állampolgárok tagállamok közötti szabad mozgási jogairól 3, illetve speciális engedéllyel 6 hónapig]

³³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. (COM(2000)757 final).

³⁴ Ezekkel a jogi dokumentumokkal terjedelmi korlátok miatt nem foglalkozunk e kiadványban. Későbbi kutatási terveink között szerepel részletes analízisük. A nem kötelező erejű jogforrásoknak nem csak kiegészítő szerepük van, hanem gyakran az újdonságok, eredeti megoldások „kikísérletezését”, köztudatba kerülését szolgálják. Ezért egyfajta szakmai közvélemény szondázási és formálási funkciójuk is van a migrációs politikák kialakítása és formálása során.

6. Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM(2001)510 final) [hontalanok és menekültek státusáról szóló irányelv-tervezet]
7. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service (COM(2002)548 final) [tanulási, szakmai gyakorlat végzési vagy önkéntes munka céljával érkező harmadik állampolgárok beléptetéséről és tartózkodásáról szóló irányelv-tervezet].³⁵

Az irányelv-tervezetek tematikáját vizsgálva igen érdekes, hogy a hét közül öt (1. 2. 4. 5. 7.) a migránsok integrációját és a külső migrációs folyamatok hatékony kezelését kívánja elősegíteni. A harmadik sorszámú a belső migrációs folyamatok előtt álló akadályokat szándékozik tovább bontani, ezért nem tekinthető alapvető változtatásnak, hiszen egyértelműen az évtizedes hagyományokkal bíró gyakorlat folytatódott tovább. A hatodik irányelv-tervezet a nemzetközi jogban legkimunkáltabb és a nemzetek közössége által legelfogadottabb migrációs politikai területen, nevezetesen a menekültügyben kíván haladást elérni. A menekültügyre kifejezetten vonatkozott az amszterdami öt éves jogszabály alkotási határidő, ezért furcsa és meglepő is egyben, hogy e tematikában még nem született meg az elfogadott irányelv. Felvetődik a kérdés, hogy lehetséges-e, szükséges-e regionális hatókörű szupranacionális szabályozás azon a területen, ahol létezik magasabb hatókörű, vagyis globális szabályozás? Lehet-e egyáltalán a globális gyakorlatot módosító, esetleg azt felülíró EU norma? Megoldás lenne az is hogy új jogszabály alkotása helyett egyszerűen csak be kellene tartani és tartatni a már meglévő és nemzetközi konszenzuson nyugvó menekültügyi egyezményeket?

A tamperei csúcs négy célkitűzése közül egyedül a kibocsátó és tranzit országokkal való együttműködés témakörében nem született irányelv-tervezet. Talán ez nem is szükséges, hiszen közel sem biztos, hogy a belső jogszabályalkotás az egyetlen adekvát formája e célkitűzés gyakorlatba átültetésének, vagyis az illegális migráció elleni küzdelemnek.

A jogszabály-alkotás a közép- és kelet-európai országok csatlakozásának időpontjában (2004. május 1.) ott tart, hogy *három irányelv-tervezet politikailag elfogadásra került, mégpedig a harmadik országok állampolgárainak családtaggyűjtéséről, a huzamosan tartózkodó harmadik állampolgárok státuszáról és az uniós polgárok szabad mozgási jogairól szóló irányelvek*.³⁶ Egy további irányelv a jogalkotási folyamat előrehaladott fázisában van – a tanulással, szakmai gyakorlattal és az önkéntes munkával kapcsolatos irányelv –, és nagyon alapszintű vita indult csak meg a harmadik állampolgárok munkavállalásáról és önálló vállalkozásáról szóló irányelv-tervezet alapján.

A kiadvány második részének szerkezete az alábbiak szerint alakul: az *„Elfogadott, kötelező erejű irányelvek”* című fejezetben röviden elemezzük a már elfogadott, jogilag kötelező erejű irányelveket, az *„Elfogadásra váró irányelv-tervezetek”* című fejezetben pedig a még elfogadás alatt álló irányelv-tervezetek ismertetését adjuk.

³⁵ Az irányelveknek a kézirat véglegesítésének időpontjában még nincsen hivatalos magyar fordításuk. Az irányelvek angol nyelven megtalálhatóak a www.europa.eu.int/eurl-lex web oldalon.

³⁶ A családtaggyűjtésről szóló 2003/86/EK irányelv, L251, 2003.10.3., 12–18. oldalakon.; A harmadik államok állampolgárainak huzamos tartózkodásáról szóló 2003/109/EK irányelv, L016, 2004.1.23., 44–53. oldalakon

4. Elfogadott, kötelező erejű irányelvek

Az alábbiakban bemutatjuk a *családegyesítésről, a huzamos tartózkodásról és az uniós polgárok szabad mozgási jogairól szóló irányelvek* legfontosabb pontjait. Tekintettel arra, hogy az érintett jogszabályoknak az elfogadás óta eltelt idő rövidsége miatt nincsen gyakorlati működési tapasztalata, a tanulmányban – néhány általános összefüggés, továbbá a speciális magyar vonatkozások feltárása és a szerzők saját véleményén alapuló kritikai megjegyzése mellett – a tényleges jogszabálysöveg értelmezésére korlátozódunk.

4.1. A családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv

Az irányelv preambuluma kimondja, hogy az Európai Unió feladata a szabadság, biztonság és igazság egységes térségének megteremtése, amelybe beletartozik a menekültek és bevándorlók, illetve harmadik országok állampolgárai jogainak rendezése, többek között az egyes tagállamok családegyesítésre vonatkozó szabályainak az összehangolásával. Tekintettel arra, hogy a Szerződés alapvető célja a gazdasági és szociális kohézió megteremtése, amelynek fontos eleme a szociokulturális stabilitás, a családegyesítés kiemelkedő jelentőséggel bír a nem uniós polgárok szempontjából is. Az irányelv szerint a harmadik országok állampolgárainak családegyesítése mindig a közvetlen családtagokra vonatkozik, azaz a házastársra és a kiskorú gyermekekre. Mindazonáltal a tagállam dönthet úgy, hogy ezt a lehetőséget kiterjeszti a további lemenőkre, felnőtt gyermekekre, élettársra és felmenőkre is.

Fontos tisztázni, hogy az irányelv nem érvényesül az Egyesült Királyság és Írország, valamint Dánia tekintetében, amely tagállamoknak joguk van esetenként eldönteni, hogy alkalmazni kívánják-e az új, IV. cím hatálya alatt elfogadott közösségi jogszabályokat.³⁷

Az irányelv *célja*, hogy az EU területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok családegyesítésre vonatkozó jogait szabályozza, tehát uniós polgárok harmadik országbeli családtagjaira nem vonatkozik (azokra külön rendelkezések vonatkoznak a munkaerő Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet szerint). Ebben a körben *harmadik ország állampolgára*: olyan személy, aki nem rendelkezik uniós polgársággal a Szerződés 17(1) cikke értelmében, *menekült*: harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan, aki az 1951-es Genfi Egyezmény értelmében menekültnek minősül, *eltartó*: olyan személy, aki jogszerűen tartózkodik valamely tagállam területén, és hozzátartozói kérelmezik a

található meg.; A harmadik, az uniós polgárok tartózkodási jogáról szóló 2004/38/EK irányelv 2004. április 30-án jelent meg az L158. számú Hivatalos Lapban.

³⁷ A Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek (Egyesült Királyság, Írország, Dánia) 1–2. cikkei szerint.

családegyesítést, *családegyesítés*: harmadik ország állampolgárának joga valamely tagállam területére való belépésre és ott tartózkodásra annak érdekében, hogy családjával élhessen, tekintet nélkül a családi kapcsolat kezdetének idejére, *tartózkodási engedély*: bármilyen fajta, a tagállamok által kiadott engedély harmadik ország állampolgára számára a tagállam területén való tartózkodásra, *egyedülálló kiskorú*: olyan 18 év alatti harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan, aki felelős kísérelő nélkül érkezik a tagállam területére, vagy kísérelő nélkül maradt ott. *Az irányelv azon, a tagállamok területén élő, legalább egy éves tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek tekintetében alkalmazandó, akik előreláthatóan elnyerik a folyamatos tartózkodás jogát, és családtagjuk harmadik országbeli állampolgár.* Nem alkalmazható az irányelv, ha az eltartó:

- menekülti státus iránti kérelme még nem került elbírálásra,
- tartózkodásának jogalapja ideiglenes, illetve az erre vonatkozó döntés még nem született meg,
- tartózkodása jogalapjára vonatkozó döntés még nem született meg.

A tagállamok *kötelesek engedélyezni a belépést és a tagállam területén való tartózkodást a következő családtagok számára:*

1. házastárs;
2. az eltartó, illetve házastársa kiskorú gyermeke (örökbefogadott gyermek is);
3. az eltartó szülői felügyelete alatt álló kiskorú gyermek, ha köztük tényleges függés áll fenn, (közös szülői felügyelet esetén is lehetséges a család-újraegyesítés a másik fél egyetértése esetén);
4. az eltartó házastársának gyermeke, ha annak szülői felügyelete alatt áll, és köztük tényleges függés áll fenn.

Az engedély megadásához szükséges, hogy a gyermek az adott tagállam joga szerint kiskorú és hajadon/nőtlen legyen. A tagállamok a fenti családtagi körön kívül *lehetővé tehetik* a belépést és a tartózkodást a következő családtagok számára:

1. az eltartó vagy házastársa elsőfokú egyenes ági rokonai, ha köztük tényleges függőségi kapcsolat áll fenn, és származási országukban nem rendelkeznek megfelelő családi kapcsolatokkal;
2. az eltartó vagy házastársa nagykorú egyedülálló gyermeke, ha nyilvánvalóan nem képes eltartani magát;
3. élettárs, amennyiben a felek között hosszú ideje stabil kapcsolat áll fenn;
4. nyilvántartott párkapcsolati partner;
5. egyéb.

Többnejűség (polygamous marriage) esetén, ha az eltartónak már van egy együtt élő házastársa a tagállamban, további házastárs ott tartózkodása nem engedélyezhető, valamint a tagállam a további házastárstól származó gyermekek ott tartózkodását is korlátozhatja. A *kényszerházasságok* elkerülése céljából a tagállamok meghatározhatják a házastársak minimális életkorát. A tagállamok korlátozásképpen elrendelhetik, hogy a családegyesítés jogcímén csak 15 éven aluli gyermekek kaphatnak tartózkodási engedélyt. Ebben az esetben a 15 éven felüli gyermek beutazását és tartózkodását más jogcímen kell engedélyezni.

A *családegyesítés iránti kérelmet* a tagállam döntése szerint benyújthatja az eltartó, vagy az érintett családtag(ok) által. A kérelmet alá kell támasztani a családi kapcsolatot igazoló dokumentumokkal, valamint a családtagok hitelesített úti okmányaival. Amennyiben szükségesnek látszik, a tagállam hatóságai személyes beszélgetést folytathatnak le a kérelmezőkkel, illetve más eszközöket is igénybe vehetnek a döntéshozatalhoz. A kérelmet akkor kell beadni, és a vizsgálatot akkor kell lefolytatni, amikor a családtagok még nem tartózkodnak a tagállam területén, de a tagállam ettől eltérően is rendelkezhet. A kérelemről szóló döntést a lehető leggyorsabban, de legfeljebb az annak benyújtásától számított 9 hónapon belül meg kell hozni, majd írásban kell tudatni az érintettel. Kivételes esetben ez a határidő meghosszabbítható. A határidő elmulasztása esetére a nemzeti jogszabályok irányadóak. Az elutasító határozatot meg kell indokolni. A kérelem elbírálásakor a kiskorú gyermek érdekeinek figyelembe vételével kell eljárni.

Az engedély megadásához a tagállam hatósága kérheti annak igazolását, hogy:

- az eltartó az átlagosnak megfelelő szállást tud biztosítani családjá számára az egészségügyi követelmények betartásával;
- a szokásos egészségbiztosítással rendelkezik saját maga és családjá tekintetében;
- állandó és rendszeres jövedelemmel rendelkezik, amelyből az érintett tagállam szociális segítsége nélkül fenn tudja tartani magát és családját.

A tagállam megkövetelheti a harmadik országok állampolgáraitól, hogy vegyenek részt a jogszabályokban előírt integrációs célú programokban, továbbá a családegyesítést megelőzően két évet meg nem haladó jogszerű tartózkodást az eltartó részéről. A népesedési helyzettől³⁸ függően a tagállam várakozási időt határozhat meg a családtagok számára (reception capacity).

4.1.1. A családtagok jogosultságai a fogadó tagállamban

Az engedély megadása után a tagállamnak a lehető leghamarabb lehetővé kell tennie a családtagok számára a tagállam területére való belépést, illetve a szükséges vízum megszerzését. *A tagállam először egy éves, meghosszabbítható tartózkodási engedélyt nyújt a belépők számára.* Ennek alapján a családegyesítésben részt vett, az adott tagállam területén tartózkodó *családtagjai jogosultak:*

- oktatásban való részvételre;
- munkavállalásra vagy önálló vállalkozóként gazdasági tevékenység végzésére;
- szakmai képzésben, alapfokú és további oktatásban, valamint átképzésben való részvételre.

³⁸ E tárgykorben valósulhat meg talán először a gyakorlatban a migrációs politika és a népesedéspolitiká összekapcsolódása. Nagy bevándorlási vonzóerő és nagy immigrációs potenciál esetén anticiklikus migrációs politikát lehet folytatni, tehát el lehet téríteni vagy a határokon kívül lehet tartani a kibontakozó és nem kívánatosnak tartott migrációs hullámokat. A korszerkezetben levő egyenetlenségek eltüntetésére, az egyes korosztályokban tapasztalható létszámihiányok pótlására is alkalmazható a jól időzített és kellően szelektív Uniósi jogszabályon alapuló migrációs politika.

A tagállamok mindezen jogok gyakorlását a nemzeti szabályoknak megfelelően kötelesek biztosítani, de a munkaerő-piaci helyzetre tekintettel meghatározhatnak egy legfeljebb 12 hónapos átmeneti időszakot a munkavállalásra vonatkozó engedély megadására. Legkésőbb 5 év tagállami tartózkodás után a házastárs, élettárs és nagykorú gyermek saját jogú tartózkodási engedélyért folyamodhat. Megözvegyülés, válás, a kapcsolat felbomlása vagy elsőfokú rokonok halála esetén, tekintettel a rendkívüli körülményekre, a családegyesítés folytán a tagállam területén tartózkodó személyek szintén önálló tartózkodási engedélyért folyamodhatnak, amelynek feltételeit és időtartamát a tagállam joga határozza meg.

A tagállam *elutasíthatja a kérelmet*, vagy az engedély megújítását, valamint visszavonhatja az engedélyt a közérkölcse, közbiztonságra és közegészségügyre hivatkozva. Az elutasító döntés azonban nem alapulhat csupán a kérelmezőnek a tartózkodási engedély megszerzése után keletkezett betegségén vagy fogyatékosságán. Az elutasítás alapjául szolgálhat különösen, ha:

- a jelen irányelvben foglalt követelmények többé nem teljesülnek;
- az eltartó és a többi érintett között nem áll fenn tényleges családi kapcsolat;
- az eltartó vagy partnere mással él házastárs, illetve élettársi kapcsolatban;
- hamis vagy félrevezető információ, hamis vagy hamisított dokumentumok kerültek felhasználásra az eljárás során, vagy az érintettek más jogtalan eszközt vettek igénybe;
- a házasság, élettársi kapcsolat vagy örökbefogadás csak a tartózkodási engedély megszerzése céljából történt meg;
- az eltartó tartózkodási engedélye lejárt, és a családtagok még nem szereztek saját jogú tartózkodási engedélyt.

A tartózkodási engedély megújításakor, illetve jogtalan megszerzésének gyanúja esetén az érintett tagállam hatóságai vizsgálatot folytathatnak le, amelynek során figyelemmel lehetnek az érintett személyek családi kapcsolatainak szilárdságára és természetére, a tagállamban való tartózkodás hosszára, a származási országgal való kapcsolatok erősségére. Az elutasító döntés ellen biztosítani kell a jogorvoslatot. Az új irányelvnek a magyar szabályozási rendszerben várható szerepét *Farkas (2004)* elemzi. Jelzi, hogy a családegyesítésnél a magyar idegenrendészeti szervek is döntően ugyanazokat a körülményeket vizsgálják meg, amelyeket az irányelv előír; de utal arra is, hogy az irányelvben megjelenő, jogorvoslatra vonatkozó kikötés meglehetősen törvénytelen: „*a magyar gyakorlatban csupán pár hónapos vívmány, hogy a családegyesítési vízum kiadásának megtagadása ellen bírósági felülvizsgálatot lehet kérni. S mindezt eddig csak magyar állampolgár házastársa esetében találták megalapozottnak*”. Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy a tagállamok az irányelv rendelkezéseit legkésőbb 2005. október 3-án kötelesek életbe léptetni. Ez az irányelv ún. implementációs határideje. Tehát az irányelv szabályainak rövidesen meg kell jelennie a hatályos magyar jogban. A tagállamoknak az irányelv alkalmazásáról első alkalommal 2007. október 3-ig kell jelentést tenniük az Európai Bizottságnak.

4.2. A harmadik államok polgárainak huzamos tartózkodásáról szóló 2003/109/EK irányelv

Az irányelv *célja*, hogy meghatározza a tagállamokban való huzamos tartózkodásra jogosító státus harmadik országok állampolgárai számára történő megadásának és visszavonásának feltételeit, valamint az ahhoz kapcsolódó jogoknak a nyújtó, illetve másik tagállamokban való gyakorlását. Az *irányelv preambuluma* kimondja, hogy célja a személyek szabad mozgásának biztosítása, a külső határok védelme³⁹ és harmadik államok polgárai jogainak biztosítása, tekintettel a tamperei csúcson hozott döntésre, mely szerint *a tartósan az EU tagállamaiban tartózkodó harmadik országok állampolgárainak az uniós polgárokéhoz hasonló jogokat kell garantálni*. Az irányelv figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltakat, valamint azt, hogy a huzamosan az EU tagállamaiban tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok hozzájárulnak a gazdasági és szociális integráció előrehaladásához. Az irányelv rendelkezéseit fajtára, nemre, etnikai vagy társadalmi hovatartozásra, nyelvre, vallásra, politikai vagy egyéb nézetekre, nemzeti kisebbségre, fogyatékosra és korra való tekintet nélkül kell alkalmazni. A huzamos tartózkodásra jogosító státus megszerzésének fő kritériuma a tagállamban való jogszerű és folyamatos tartózkodás ideje. A státus elnyeréséhez az érintettnek megfelelő jövedelemmel és egészségbiztosítással kell rendelkeznie, valamint nem jelenthet fenyegetést a közkerkölcsre és a közbiztonságra. A státus elbírálása során gazdasági megfontolások nem eredményezhetik a kérelem elutasítását.⁴⁰ A huzamos tartózkodásra jogosultakat csak a legsúlyosabb esetben lehet kiutasítani a tagállam területéről, ha ez mégis megtörténik, biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét. A tagállamok kötelesek hatékony és rugalmas, áttekinthető és kiszámítható szabályozást bevezetni.⁴¹ A kiadott tartózkodási engedélynek meg kell felelnie az általános biztonsági követelményeknek.

A sikeres beilleszkedés érdekében *szükséges, hogy a huzamos tartózkodásra jogosító státussal rendelkezők a gazdaság, oktatás és szociális biztonság számos területén az uniós polgárokkal egyenlő bánásmódban részesüljenek*. Utóbbi legalább a minimálbérhez, a betegségi, anyasági és öregségi ellátásokhoz való jogot tartalmazza, a tagállamok nemzeti joga szerint. A huzamos tartózkodásra jogosító státussal rendelkezők munkát vállalhatnak,

³⁹ A külső határok védelme kitétel nem illeszkedik szervesen az irányelv többi célkitűzéséhez.

⁴⁰ „A státus elnyeréséhez az érintettnek megfelelő jövedelemmel és egészségbiztosítással *kell* rendelkeznie, valamint nem jelenthet fenyegetést a közkerkölcsre és a közbiztonságra. A státus elbírálása során gazdasági megfontolások *nem* eredményezhetik a kérelem elutasítását.” Egyértelműen önellenmondás fedezhető fel a szövegben. Ki kellene fejteni, hogy milyen típusú gazdasági megfontolásokra gondol a jogalkotó. Továbbá sem az idézett helyen, sem a szöveg többi részében nem szerepel a *közegészség* veszélyeztetésére utalás a *közkerkölcs* és *közbiztonság* mellett. Ennek oka, hogy – ellentétben a belépéssel – huzamos tartózkodás esetén nem bizonyítható, hogy az illető betegen érkezett az országba. Ezért 5 év után a közegészség veszélyeztetése nem jelenthet jogalapot a kiutasításra. (Egyéb vonatkozást lásd *Tóth 1994b*.)

⁴¹ Megjegyezzük, hogy ennek a mondatnak (mintegy panelként), az általános érvényessége miatt, az összes migrációs politikai tárgyú irányelvben szerepelnie kellene.

vállalkozói tevékenységet vagy tanulmányokat folytathatnak a tagállam területén, illetve gyakorolhatják a családegyesítés jogát. *A valamely tagállamban jogosultságot szerzett személy a többi tagállamban is megtartja a megszerzett jogosultságait, de a másik tagállam is ellenőrizheti jogosultságának fennállását.*

Fontos hangsúlyozni, hogy az irányelv a fentebb tárgyalt családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelvhez hasonlóan nem hatályos az Egyesült Királyság, Írország és Dánia vonatkozásában.

Az irányelv vonatkozásában *harmadik ország állampolgára*: bármely személy, aki nem uniós polgár a Szerződés 17. cikk (1) bekezdése alapján, *huzamos ideig tartózkodó személy*: olyan harmadik országbeli polgár, aki az irányelv 4–7. cikkében meghatározottak szerint huzamos ideje tartózkodik a tagállam területén, *első tagállam*: az a tagállam, amely elsőként adja meg a huzamos tartózkodásra jogosító engedélyt a harmadik állam polgárának, *másik tagállam*: bármely, az első tagállamtól különböző tagállam, ahol a jogosult gyakorolja tartózkodási jogát. *Családtagok*: harmadik állam olyan polgárai, akik a tagállam területén tartózkodnak a családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv szerint, *menekült*: harmadik állam olyan polgára, aki az 1951-es Genfi Egyezmény, illetve annak 1967-es Kiegészítő Jegyzőkönyve alapján menekültnek minősül, *huzamos tartózkodásra jogosító közösségi tartózkodási engedély*: az erre vonatkozó kérelem alapján valamely tagállam által kiadott tartózkodási engedély.

4.2.1. A tagállamokban való huzamos tartózkodásra jogosító státus

Az irányelv hatálya kiterjed minden, a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik állam polgárára. Kivétel ez alól az a személy, aki:

- tanulmányok folytatása, vagy szakképzésben való részvétel céljából tartózkodik a tagállam területén;
- menekült, ideiglenes védelemben, vagy a védelem más formájában részesül a tagállamban, és kérelmének elbírálása folyamatban van;
- kizárólag ideiglenesen tartózkodik a Közösség területén (pl. au-pair, szezonális munkás, határmenti munkavállaló);
- diplomata vagy konzuli státust élvez.

A tagállamok vagy a Közösség által harmadik országokkal kötendő, illetve a már megkötött egyezmények a jelen irányelvben foglaltaknál kedvezőbb szabályokat is meghatározhatnak.

A tagállamok azon harmadik országok állampolgárai számára kötelesek megadni a huzamos tartózkodásra jogosító engedélyt, *akik kérelmük betérjesztését megelőzően legalább öt évig jogszerűen és folyamatosan a tagállam területén tartózkodtak.* A fent említett kizáró okok közül az utolsó két eset alapján eltöltött időt az öt évbe nem lehet beleszámítani. A tanulmányok folytatása miatt eltöltött idő felét lehet számításba venni. Az öt éves időtartam fő szabályként

nem szakítható meg. A tagállamból történő távollét tartama akkor kerülhet beszámításra, ha az hat egymást követő hónapnál rövidebb, és összességében nem haladja meg a 10 hónapot. Kivételes esetekben a tagállamok ettől eltérően is rendelkezhetnek.

Az engedély megadásához a tagállamok megkövetelhetik annak bizonyítását, hogy a kérelmező mind maga, mind a családja eltartásához elegendő anyagi fedezettel, valamint egészségügyi biztosítással rendelkezik. Az engedély megadásához a tartózkodási hely szerint illetékes hatósághoz kell kérelmet előterjeszteni, valamint ehhez mellékelni mindazokat a bizonyítékokat, amelyből megállapítható, hogy a kérelmező teljesíti az előírt feltételeket (pl. szállás igazolása, útlevél másolata, stb.). A hatóságoknak a lehető leggyorsabban, de legkésőbb a kérelem benyújtásától számított hat hónapon⁴² belül érdemi döntést kell hozniuk, saját joguk alapján. Kivételes esetben a határidő meghosszabbítható. Az eljáró hatóság köteles a kérelmezővel a jogait és kötelezettségeit ismertetni. A határidő elmulasztásának következményeit a nemzeti jog határozza meg. Ha a jelen irányelvben foglalt feltételek fennállnak, és a kérelmező nem jelent fenyegetést a közbiztonságra és a közérkölcsekre, a tartózkodási engedélyt meg kell adni. A huzamos tartózkodásra jogosító státus folyamatos. A tagállamok ezt ilyen elnevezésű engedélyként adják meg, amely legalább 5 évig érvényes, és a lejáratkor kérelemre megújítható. Az engedély lehet matrica vagy önálló okirat a Tanács 1030/2002/EK rendeletének megfelelően.⁴³ Az engedély lejártá semmiképp nem eredményezi annak visszavonását vagy elvesztését.

A tagállam elutasíthatja az engedély megadását a közbiztonságra és a közérkölcsekre hivatkozva, tekintettel a kérelmező által képviselt fenyegetés komolyságára. Az elutasítás nem alapulhat kizárólag gazdasági indokokon.⁴⁴ Így az érintett elveszti jogosultságát, ha

- megállapítást nyer, hogy az engedélyt csalárd módon szerezte meg;
- konkrét fenyegetést jelent a közérkölcsekre vagy a közbiztonságra, és emiatt kiutasítható (12. cikk);
- 12 egymást követő hónapon át a Közösség területén kívül tartózkodik (kivételes esetekben a tagállam ettől eltekinthet).

Az is a jogosultság elvesztésével jár, ha az engedélyes veszélyt jelent a közérkölcsekre vagy a közbiztonságra, de ez nem olyan fokú, hogy kiutasítással járna.⁴⁵ Az a jogosult, aki a jelen irányelv alapján másik tagállamban tartózkodik, és ott huzamos tartózkodási engedélyt kap, ezen státusát az első tagállamban elveszíti. Bármely esetben, ha a jogosult 6 évnél tovább az engedélyt megadó tagállam területén kívül tartózkodik, ebben a tagállamban elveszíti státusát. Ezen szabálytól a tagállam kivételes esetekben eltérhet. A tagállam területén kívül

⁴² A családtaggyorsításról szóló 2003/86/EK irányelvben kilenc hónap volt a vonatkozó időszak.

⁴³ Council regulation 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, HL L157/1, 2002.6.15.

⁴⁴ Lásd 13. lábjegyzetet. A megelőző irányelvhez képest árnyaltabb fogalmazás található meg e jogszabályban.

⁴⁵ Tételesen ki kellene fejteni, hogy mire gondol a jogalkotó, hiszen ez esetben a közérdeklő kivételek „fellazításáról-felpuhításáról” van szó.

történő tartózkodás miatti jogvesztés esetén a tagállamnak lehetővé kell tennie, hogy az érintett személy újra kérelmezze a huzamos tartózkodásra jogosító státust.

A tagállam csak akkor utasíthatja ki területéről a jogosultat, ha az konkrét fenyegető veszélyt jelent a közkerülésre vagy a közbiztonságra. A kiutasítás nem alapulhat kizárólag gazdasági okokon. A döntés meghozatala előtt mérlegelni kell a tartózkodás időtartamát, az érintett személy korát, a kiutasítás következményeit, az illető kapcsolatát a tagállammal és származási országával. A kiutasítást elrendelő döntés ellen a jogorvoslat lehetőségét biztosítani kell, illetve az anyagi helyzetre való tekintettel jogsegélyt kell nyújtani az érintettnek.

Az eljárás során hozott határozatokat indokolással, valamint a jogorvoslatról történő tájékoztatással kell ellátni. A jogorvoslat lehetőségét elutasítás vagy visszavonás esetén mindenképpen biztosítani kell.

4.2.2. Egyenlő bánásmód

A huzamos tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező harmadik országok állampolgárai a tagállami polgárokkal egyenlő elbánásban részesülnek az alábbi területeken:

- a) munkavállalás és vállalkozási tevékenység folytatása,
- b) tanulmányok folytatása, szakképzésben való részvétel,
- c) diplomák és egyéb végzettséget, képzettséget igazoló okiratok elismerése,
- d) a nemzeti jogszabályok alapján a szociális rendszer juttatásai,
- e) adókedvezmények,
- f) a javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés,
- g) a társadalmi és szakmai szervezetekben való részvétel,
- h) szabad mozgás a tagállamok területén, tekintettel azok biztonsági előírásaira.

A b), d), e), f) és g) pontban felsorolt területeken a tartózkodás helye szerinti tagállam korlátozásokat vezethet be. Ugyancsak szigorítások alkalmazhatók azon foglalkozások⁴⁶ vonatkozásában, amelyek a közösségi jogszabályok alapján csak az adott tagállam állampolgárai, EU vagy EGT polgárok által gyakorolhatók. Tanulmányok folytatása esetén a tagállamok megkövetelhetik nyelvi és szaktudás bizonyítását. Korlátozások vezethetők be továbbá a szociális juttatásokhoz való hozzáférés tekintetében.

A tagállamok a fent felsorolttól eltérő területeken is biztosíthatják az egyenlő bánásmód elvét.

⁴⁶ A közhatalom gyakorlásával kapcsolatos foglalkozásokon túl mely foglalkozásokra lehetne kiterjeszteni a szigorításokat? Nyilván olyan foglalkozásokra, ahol az adott területen a biztonsági kockázat csökkenthető az állampolgárok bizonyos körének speciális képzést követő alkalmazásával (például pilóták, repülőgép vezetést oktatók, völgyzárógáton dolgozók...)

4.2.3. Másik tagállamban való tartózkodás

A jelen irányelvben lefektetett feltételek teljesülése esetén a huzamos tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező harmadik ország állampolgára másik tagállamban is tartózkodhat három hónapot meghaladóan, hogy:

- a) munkát vállaljon vagy vállalkozói tevékenységet végezzen, (ez esetben a tagállam megvizsgálhatja munkaerőpiacának állapotát és előnyben részesíthet uniós polgárokat);
- b) tanulmányokat folytasson, szakképzésben vegyen részt;
- c) egyéb célból.

Amennyiben az irányelv elfogadásának idején az adott tagállamban életben lévő szabályozás korlátozza az ott tartózkodó harmadik országok állampolgárainak számát, ez továbbra is érvényben maradhat.

A másik tagállamban tartózkodó jogosult belépését követően, de legkésőbb három hónapon belül köteles a tagállam illetékes hatóságaihoz tartózkodási kérelemért folyamodni. Ezt már akkor is megteheti, amikor még az első tagállam területén tartózkodik. A tagállam kérheti annak igazolását, hogy a kérelmező megfelelő és rendszeres jövedelemmel rendelkezik maga és a családja eltartására, valamint az adott tagállam polgáira vonatkozó egészségügyi biztosítása is van. Nyelvtanfolyamon való részvétel is előírható. A kérelemhez mellékelni kell az azt alátámasztó dokumentumokat. Munkavállalás vagy vállalkozói tevékenység folytatása esetén kérhető többek között munkaszerződés, illetve anyagi fedezet bemutatása, tanulmányok folytatása esetén pedig a tanintézmény igazolása. A családtagok a 2003/86/EK irányelvben foglaltak szerint csatlakozhatnak a jogosulthoz. A kérelem benyújtására a három hónapos határidő a családtagok vonatkozásában is érvényesül. Az eljáró hatóság a családtagoktól is kérhet különböző igazolásokat (tartózkodási engedély, útlevel, rendszeres jövedelem, egészségügyi biztosítás stb.). Ha a családtagok az első tagállamban nem történt meg, a 2003/86/EK irányelv rendelkezéseit kell alkalmazni.

A nemzeti hatóság a kérelem benyújtásától számított 4 hónapon belül köteles eljárni. Hiánypótlás vagy különösen összetett ügy esetén ez a határidő legfeljebb további három hónappal meghosszabbítható.⁴⁷ Erről a kérelmezőt tájékoztatni kell. Ha az irányelvben foglalt feltételek teljesülnek, a másik tagállam a kérelmező, illetve családtagjai részére megújítható tartózkodási engedélyt állít ki, és erről tájékoztatja az első tagállamot. Az elutasító határozatot meg kell indokolni, ellene biztosítani kell a fellebbezés lehetőségét. Az engedély kiállítását követően a jogosult, illetve családtagjai a fent részletezettek szerinti egyenlő bánásmódban részesül a tagállamban. A tagállam jogosult megállapítani a területén történő munkavállalás vagy vállalkozási tevékenység folytatásának feltételeit.

⁴⁷ A 9 hónap és a 6 hónap után (lásd 42. lábjegyzet) ez a 4 hónap a legrövidebb ügyintézésre szánt időszak. További fejlődésként értékelhető, hogy nem egyszerűen hosszabbítási lehetőséget biztosítottak, hanem a hosszabbítás időtartamát is 3 hónapban maximalizálták.

A *jogosult, illetve családtagjainak kérelme elutasítható*, ha a szóban forgó személy fenyegetést jelent a közkerölcsre vagy a közbiztonságra. Ugyancsak elutasítható a kérelem, ha az érintett fenyegetést jelent a közegészségügyre. Ez a WHO által meghatározott betegségek esetén érvényesül, a tagállamok nem bővíthetik ezek körét.⁴⁸ Nem ad okot az engedély elutasítására a betegség első tagállamban való jogosultság megszerzése utáni fellépte. E körben a tagállam ingyenesen teljesítendő, esetenkénti (nem rendszeres) orvosi vizsgálatot is előírhat.

Az engedélyt a másik tagállam visszavonhatja, és az engedélyest a tagállam területének elhagyására kötelezheti, ha az érintett:

- a) a közkerölcsre vagy a közbiztonságra fenyegetést jelent,
- b) részéről az engedély megadásának feltételei nem állnak fenn többé,
- c) jogszerűtlenül tartózkodik a tagállam területén.

Amennyiben a másik tagállam visszavonja a jogosult tartózkodási engedélyét, az első tagállam haladéktalanul köteles biztosítani a területére való visszatérés lehetőségét. A másik tagállam intézkedéséről tájékoztatni köteles az első tagállamot.

A másik tagállam olyan döntést is hozhat, mellyel a Közösség területének elhagyására kötelezi a jogosultat. Ez esetben a döntés meghozatala előtt konzultálnia kell az első tagállammal. A döntés meghozatala esetén a másik tagállamnak kell gondoskodnia annak végrehajtásáról, és arról be kell számolnia az első tagállamnak. Az első tagállam visszafogadási kötelezettsége nem érinti a jogosult azon jogát, hogy egy harmadik tagállamba költözzön. Erre vonatkozó kérelem, illetve a feltételek fennállta esetén a másik tagállam kiadja a huzamos tartózkodásra jogosító engedélyt, és erről értesíti az első tagállamot. Az eljárásra az első tagállamra vonatkozó szabályok irányadóak.

A tagállamok nemzeti szabályait az irányelv végrehajtására legkésőbb *2006. január 23-ig* kötelesek hatályba léptetni, és erről a Bizottságot tájékoztatni.⁴⁹ Erre kapcsolattartó pontokat kell kijelölniük. Az irányelv a tagállamok jogrendszerébe történő átültetéséről és alkalmazásáról a Bizottság rendszeresen, először *2011. január 23-án* jelentést tesz a Parlamentnek és a Tanácsnak,⁵⁰ illetve módosításokat terjeszt elő.

⁴⁸ Érdekes, hogy a WHO szupranacionális szabályozását feltételek és kivételek nélkül fogadja el ugyanaz a jogalkotó, amely a menekültekkel kapcsolatban a szupranacionális szabályokhoz képest eltéréseket kíván érvényesíteni.

⁴⁹ Igen érdekes, hogy a jogszabály implementációs határideje és a Bizottság tájékoztatásának határideje között 5 év telik el, ami a 2003/86/EK irányelv esetén csak 2 év.

⁵⁰ A további határidő megjelölése újdonságnak tekinthető. A 2003/86/EK irányelv szövegének végén nincs szó a Bizottság jelentéstételi kötelezettségeiről.

4.3. Az uniós polgárok tartózkodási jogairól szóló 2004/38/EK irányelv

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását jelenleg több, különböző szintű közösségi jogforrás szabályozza.⁵¹ Kategóriánként, külön csoportosítva jelennek meg a munkavállalókra, önálló vállalkozókra, diákokra, nyugdíjasokra és magukat önerőből eltartókra vonatkozó rendelkezések. A hatályos szabályozási rendszert két rendelet és kilenc tanácsi irányelv alkotja.⁵² Az Amszterdami Szerződéssel, a tamperei következtetésekkel és a Bizottság jogalkotási ütemtervével összhangban 2001 májusában benyújtásra került egy egységes irányelv-tervezet az uniós polgárok és családtagjaik EU tagállamokon belüli szabad mozgásáról és tartózkodási jogáról.⁵³ Az irányelv legalapvetőbb jellegzetessége, hogy az eddig külön kezelt személyi kategóriákra vonatkozó rendelkezések nagy részét egy jogszabályba vonja össze, amely azonban követi a korábbi jogszabályok legfontosabb szabályait, megerősíti az azokkal kapcsolatos bírósági joggyakorlatot, illetve bizonyos pontokon a létező jogszabályokat többlet-jogosultságokkal egészíti ki. *Az új irányelv döntően a tartózkodási jogosultságokkal foglalkozik, így fő szabályként idegenrendészeti jellegűnek tekintendő, noha tartalmaz egyéb területen megjelenő fontos jogosultságokat is* (pl. egyenlő bánásmód a szociális kedvezmények terén a munkavállalóknak és az önálló vállalkozóknak). Az irányelv preambulumból és hét fejezetből áll: általános rendelkezések (I.), a belépés és a kilépés szabályai (II.), a tartózkodási jog szabályai (III.), a huzamos tartózkodási jog (IV.), a tartózkodásra és huzamos tartózkodásra vonatkozó közös rendelkezések (V.), korlátozások (VI.) és záró rendelkezések (VII.).

Az irányelv *preambuluma* egyrészt felsorolja az általa egységes szerkezetbe rendezett közösségi jogszabályokat, másrészt meghatározza azokat a legfontosabb okokat, amelyek miatt szükségessé vált az új jogszabály megalkotása. A jogszabály-tervezet kiindulópontja, hogy a Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság eszméje feladatot ró a Közösségre: „... az Unió célja, hogy erősítse a tagállami állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmét az uniós polgárság bevezetése által”.⁵⁴ Mivel „minden uniós polgár joga, hogy szabadon mozogjon és letelepedjen a tagállamok területén”, szükséges az eddigi inkonzisztenciák felszámolása, illetve új szabályozási motívumok bevezetése.⁵⁵ A preambulum előrevetíti, hogy változások várhatóak a családtagok megítélésének vonatkozásában, amikor kimondja, hogy „... a családtag fogalmát ki kell terjeszteni” és „a családtagok részére jogi védelmet kell nyújtani arra az esetre, ha az uniós polgár meghal vagy elválnak... meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy a családtagok ilyen esetben is megtarthassák tartózkodási jogukat”.⁵⁶ A preambulum másik kiemelt jelentőségüként kezelt kérdésköre az uniós polgároknak biztosított

⁵¹ Ez az alfejezet *Gellérné (2004a)* II. Fejezetének III. Alfejezete alapján készült (54-67. o.).

⁵² 1612/68/EGK és 1251/70/EGK rendeletek 68/360/EGK, 64/221/EGK, 72/194/EGK, 73/148/EGK, 75/34/EGK, 75/35/EGK, 90/364/EGK, 90/365/EGK, 93/96/EGK irányelvek.

⁵³ COM(2001)257 final.

⁵⁴ *Ibid.*, preambulumbekzdés 1.

⁵⁵ *Ibid.*, preambulumbekzdés 2.

⁵⁶ *Ibid.*, preambulumbekzdés 15.

huzamos tartózkodási jog (*permanent residence*) bevezetése.⁵⁷ Kimondja, hogy a huzamos tartózkodási jog „...kulcs-eleme a szociális kohézióknak... öt év megszakítás nélküli tartózkodás után meg kell adni az uniós polgárnak és családtagjának”.⁵⁸ A preambulum – az apróbb kiigazításokon túl – három fontos területen jelez változásokat:

- érintett személyek köre, ezen belül a családtagok helyzete;
- az öt év után megszerezhető új, huzamos tartózkodási jog bevezetése;
- a kiutasítás feltételrendszerének az Európai Bíróság esetjogával összhangban történő szigorítása.

Utalnunk kell arra, hogy az ebben az irányelvben megjelenő huzamos tartózkodási jog szellemében megegyezik a harmadik országok állampolgárainak huzamos tartózkodásáról szóló irányelvben foglaltakkal. A különbség természetesen az, hogy az ebben a jogszabályban érintett jogosultságok az uniós polgárokat és családtagjaikat illetik meg, nem az egyebekben a 2003/109/EK irányelv személyi hatályát alkotó harmadik országok állampolgárait. Ilyen értelemben a „családtag” fogalmára és a családtagoknak az uniós polgárral való összeköltözésére is ezt a jogszabályt kell majd alkalmazni, nem pedig a 2003/86/EK irányelvet, amely a harmadik országok állampolgárainak családtagjairól szól. Az új jogszabályt a személyi hatály és a tartózkodási jogosultság módosulásaira koncentrálnak tekintjük át.

4.3.1. Személyi hatály és a családtagok speciális helyzete

Az irányelv megtartja azt a fő elvet, miszerint a munkavállalók szabad mozgása és az ehhez kapcsolódó tartózkodás csak az uniós polgárok és meghatározott családtagjaik jogosultságát jelenti. Kísérletet tesz azonban a családtag fogalmának bővítésére. A családtag fogalmának kiszélesítésével a javaslat nem csak az Európai Bíróság esetjogát kívánja támogatni és a tagállamok jogszabályaiban történt változásokat elismerni, de az uniós polgárok szabad mozgását is elő kívánja segíteni azáltal, hogy megszüntet minden olyan eshetőséget, amelynek nyomán a családdegyesítésnek negatív hatásai lehetnének. Az egyik probléma az volt korábban, hogy a családtag fogalma különbözőképpen volt szabályozva a különböző személyi kategóriák esetében. A másik probléma pedig az volt, hogy a fogadó tagállamban való tartózkodás jogát meg lehetett vonni az elvált házastársától és a nagykorú, vagy az uniós polgár által nem eltartott gyermekektől. Ez a probléma különösen égető volt az uniós polgárok harmadik állambeli családtagjai számára, ezért szükségessé vált egy olyan rendszer bevezetése, amely tiszteletben tartja a család intézményét és az emberi méltóságot, de a jogok gyakorlását – a visszaélések kiküszöbölése végett – bizonyos feltételekhez köti.

⁵⁷ Vélhetően a harmadik állambeli polgárok tartózkodási jogainak kiterjesztése is annak eredménye, hogy az Európai Unió polgárai vonatkozásában a szabályozás kiegészítésre került.

⁵⁸ *Ibid.*, preambulumbekzdés 17.

A fent vázolt problémákat az irányelv azzal kívánja megoldani, hogy 2. cikkében egységesíti és kiterjeszti a családtag fogalmát, 3. cikkében pedig a jogosult személyek körébe bevonja a családtagokat is. A 2. cikk (2) bekezdése szerint családtagnak minősül:

- a házastárs;
- az uniós polgár partnere, akivel regisztrált élettársi kapcsolatban él egy tagállami jogszabály alapján, ha a fogadó állam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot egyenlőnek ismerik el a házastársi kapcsolattal;
- a munkavállaló és a házastárs (vagy regisztrált élettárs) lemenői, amennyiben 21 év alattiak vagy eltartottak;
- a munkavállaló és a házastárs (vagy regisztrált élettárs) felmenői, amennyiben eltartottak.

A 2. cikk újdonságát az élettársak családtagként való minősítése jelenti.⁵⁹ Ennek oka, hogy a „család, mint emberek csoportja” az elmúlt években hatalmas változáson ment keresztül, és egyre többen élnek együtt *de facto* (házas)párként, gyakran gyermekkel. Több tagállam ezen felül speciális jogállást vezetett be, amelyhez bizonyos jogok és kötelezettségek kapcsolódnak, s amellyel az együtt élő, de össze nem házasodott párok élhetnek. A közösségi jog nem akarta figyelmen kívül hagyni ezt a jelenséget, ezért *az irányelv szerint, ahol a fogadó tagállam jogszabályai össze nem házasodott partneri jogállást biztosítanak, az össze nem házasodott társakat családtagnak kell tekinteni.* Ez a megoldás meghagyja az ilyen jogállást nem biztosító tagállamok mozgásterét is. A jogosult személyekről szóló 3. cikk (2) bekezdése összefoglalóan a következőket mondja: „(2) A tagállamok lehetővé teszik a belépést és a tartózkodást (a) minden olyan további családtag számára, aki nem tartozik a 2. cikk (2) bekezdés meghatározása alá, és aki – abban az országban, amelyikből érkezik – eltartottja vagy közös háztartásban élő családtagja az elsődleges tartózkodási joggal rendelkező uniós polgárnak, vagy a családtag súlyos egészségi állapota kifejezetten az uniós polgár személyes gondoskodását igényli; (b) az uniós polgár partnere számára, akivel regisztrált élettársi kapcsolatban él, ha a fogadó állam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot nem ismerik el egyenlőnek a házastársi kapcsolattal; (c) az uniós polgár partnere számára, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolata van”. A 3. cikk tehát ösztönzi a tagállamokat, hogy ne csak a 2. cikkben meghatározott körre terjesszék ki a tartózkodási jogosultságot, hanem az azon kívülállókra is, tehát adott esetben testvérré, unokatestvérré, oldalági rokonokra is. (Természetesen ez csak lehetőség a tagállamok számára, de eddig ezek a rokonok egyetlen közösségi jogszabályban sem kerültek említésre.)

Az irányelv 12. cikke „A családtag tartózkodási jogának megtartása az uniós polgár halála vagy távozása esetén” címet viseli. A cikk a következőket fekteti le a (2) bekezdésben: „... az uniós polgár halála nem vonja maga után a tagállamok egyikének állampolgárságával sem rendelkező családtagok tartózkodási jogának elvesztését, ha legalább egy évig a fogadó tagállamban laktak az uniós polgár halálát megelőzően”. A cikk azért foglalkozik a nem uniós állampolgár családtagokkal, mert az uniós polgár családtagok saját jogon is bármikor letelepedhetnek a fogadó államban. Az irányelv biztosítja, hogy azok a családtagok, akik nem állampolgárai valamely tagállamnak, jogosultak tartózkodásra, ha:

⁵⁹ Az irányelv hazai jogrendbe építésének messzemenő következményei lesznek a magyar családjog rendszerére és talán még a magyar valóság alakulására is. Migrációs szempontból pedig egyértelműen ösztönző hatású lesz a Magyarországot érintő nemzetközi vándorlásra.

- kereső tevékenységet folytatnak, vagy rendelkeznek megfelelő anyagi háttérrel;
- olyan személy a fogadó tagállamban már megtelepedett családjának a tagjai, aki eleget tesz ezeknek a feltételeknek;
- gyermeküket gondozzák, aki a tagállamban él és tanul.

A családtagok tartózkodási jogára is vonatkozik tehát az az európai közösségi jogban általánosnak tekinthető feltétel, hogy *a tartózkodás csak akkor jogszerű, ha az érintett munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként kereső tevékenységet folytat, illetve ha megfelelő anyagi fedezettel rendelkezik önmaga és családtagjai számára.* Tartózkodásuk ideje alatt nem válhatnak a fogadó tagállam szociális segélyező rendszerének terhére, valamint a fogadó tagállam minden kockázati tényezőjére kiterjedő betegbiztosítással kell rendelkezniük, vagy olyan, a fogadó tagállamban már beilleszkedett család tagjainak kell lenniük, amelynek egyik tagja megfelel ezeknek a feltételeknek.

Az irányelv 13. cikk (2) bekezdése rendelkezik a válásról vagy a házasság felbontásáról: „... a válás vagy a házasság felbontása, vagy a regisztrált élettársi kapcsolat a válás, a házasság érvénytelenítése vagy a regisztrált élettársi kapcsolat megszüntetése nem vonja maga után az egyik tagállam állampolgárságával sem rendelkező családtagjai tartózkodási jogának elvesztését ...” Ez akkor igaz, ha „(a) a válás kezdeményezése, az érvénytelenítési eljárás vagy a regisztrált élettársi kapcsolat megszüntetése előtt a házasság vagy a regisztrált élettársi kapcsolat legalább három évig fennállt, ebből egy évig a fogadó tagállamban; vagy (b) a házastársak vagy az élettársak közötti megegyezés vagy a bíróság határozata alapján az egyik tagállam állampolgárságával sem rendelkező házastárs vagy élettárs gyakorolja az uniós polgár gyermekei felett a szülői felügyeletet; vagy (c) különösen bonyolult körülmények indokolják, mint például a házasság vagy a regisztrált élettársi kapcsolat fennállása alatt családon belüli erőszak áldozatává vált; vagy (d) a házastársak vagy az élettársak közötti megegyezés vagy a bíróság határozata alapján az egyik tagállam állampolgárságával sem rendelkező házastárs vagy élettárs megkapta a kiskorú gyermek láthatási jogát, ha a bíróság úgy rendelkezett, hogy a láthatásnak a fogadó tagállamban kell megtörténnie, annyi ideig, ameddig ezt előírták”. Az irányelv 13. cikke szerint tehát a válás vagy a házasság érvénytelenítése sem befolyásolja a nem uniós családtagok tartózkodási jogát. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy bizonyos jogi biztonságot nyújtson azoknak, akiknek a tartózkodási joga házassági családi kapcsolattól függ, és akik ily módon válással való fenyegetés útján zsarolhatók lehetnének. A 13. cikk (2) bekezdésének (b) pontja biztosítja a tartózkodási jogot a gyermek gondozására (*custody of the children*) jogosult személynek. Ez azt jelenti, hogy a válást követően a nem uniós polgár szülőnek elegendő a tartózkodásához, ha ő a gyermekek gondozója. Ez a koncepció már megjelent korábban is, mégpedig az Európai Bíróság joggyakorlatában, a *Baumbast & R* esetben.⁶⁰

Hangsúlyozni kell, hogy a házasság csak akkor számít felbontottnak, ha az ügyben ítélet született; a *de facto* különválás nem befolyásolja a házastárs letelepedési jogát. Ahogy az Európai Bíróság a *Diatta* esetben kimondta: „A házassági viszony mindaddig nem tekinthető felbontottnak,

⁶⁰ C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State for Employment* (2000) ECR I-7091.

*amíg a válást az illetékes szerv ki nem mondja. A házasság nem tekinthető amiatt felbontottnak, hogy a házastársak külön élnek, akkor sem, ha fennáll az elválás szándéka”.*⁶¹

A válás vagy a házasság felbontása, a regisztrált élettársi kapcsolat megszüntetése tehát ugyanúgy nem vezethet az érintett személy tartózkodási jogának megvonásához, mint a haláleset. Az anyagi háttérre vonatkozó feltételrendszer is pontosan ugyanaz.

4.3.2. Tartózkodási jogosultságok – kiutasítás feltételrendszere

Az új irányelv a tagállamból való kilépés és az oda való belépés tekintetében a következő szabályokat tartalmazza: „[A kilépés/belépés joga] érvényes személyazonossági igazolvánnyal vagy útlevelel gyakorolható”. A jelenleg hatályos, a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló 68/360/EGK tanácsi irányelv az „érvényes személyazonossági igazolvány vagy útlevel egyszerű felmutatásával” szövegrészt tartalmazza, tehát utal a tényleges bemutatási aktusra.⁶² Ezzel szemben az új jogszabály csak azt a kötelezettséget tartalmazza, hogy az uniós polgárok és családtagjaik tartsák maguknál úti okmányaikat, a bemutatást nem írja elő. Az irányelv 5. cikk (5) bekezdése pedig *expressis verbis* kimondja, amit az Európai Bíróság is többször megerősített jogeseteiben, hogy a tagállamoknak joguk van bejelentési kötelezettséget előírni a határokat átlépő uniós és nem uniós polgárok számára, amennyiben ésszerű időhatárt irányoznak elő a bejelentésre, és a mulasztás esetére előírt szankció szükséges és arányos.⁶³

A Bizottság eredeti javaslata az volt, hogy a jelenleg hatályos, három hónapos tartózkodás esetén biztosított tartózkodási engedély mentességet ki kell terjeszteni hat hónapra.⁶⁴ Az Európai Parlament támogatta is ezt a javaslatot. A Tanács azonban – a heves német és osztrák ellenállás miatt – politikai kompromisszumként elfogadta a három hónapos időszak hatályban tartását. Az irányelv 6. cikke a három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetére írja elő, hogy „a jogszerű tartózkodáshoz elég az érvényes személyigazolvány vagy útlevel”. Az irányelv indokolása hivatkozik a *Royer* esetre, miszerint a tartózkodási engedély nem más, mint a Szerződésben garantált jog tárgyiasulása, ezért nem feltétlenül kell fenntartani, érdemesebb egy olyan rendszert kialakítani, ami hasznos célt szolgál és tagállamoknak is kevesebbe kerül.⁶⁵ Ezért javasolta a Bizottság, hogy ne tartózkodási engedélyt kelljen kiadni, hanem egy regisztrációs igazolást, ami a saját állampolgárok lakcímbeljelentésének célját szolgálja. Az irányelv hatályba lépésével megszűnik tehát a „Tartózkodási engedély az EK egy tagállamának állampolgára számára” című dokumentum, és a *három hónapot meghaladó tartózkodás esetén*

⁶¹ 267/83 Aissatou *Diatta* v Land Berlin eset (1985) ECR-567, para. 20.

⁶² HL L 257, 1968.10.19., 13. o.

⁶³ 118/75 Lynne *Watson* and Alessandro *Belman* eset (1976) ECR-1185. és 265/88 Lothar *Messner* v Olaszország eset (1989) ECR-4209.

⁶⁴ COM(2001)257 final, eredeti 6. cikk.

⁶⁵ *Ibid*, Explanatory Memorandum, 11. o.

az uniós polgár munkavállalóknak regisztráltatniuk kell magukat a fogadó tagállamban, amennyiben a fogadó tagállam ezt megkívánja. A tagállamoknak regisztrációs igazolást (*registration certificate*) kell kiadniuk a munkavállaló részére az érvényes személyazonossági igazolvány és a munkaviszonyt igazoló okmány bemutatásakor. A regisztrációs igazolást azonnal (*on the spot*) kell kiállítani, megjelölve az érintett személy nevét, címét és a kiállítás idejét. A regisztrációs igazolás a tagállam egész területére érvényes lesz.

Az irányelv 26. cikkét is meg kell említenünk a tartózkodás jogával kapcsolatban. A korábban csak az Európai Bíróság joggyakorlatában megjelenő kérdést, miszerint a tagállamok jogosultak ellenőrizni területükön az ott tartózkodó személyek tartózkodásának jogszerűségét, most már az irányelv is tartalmazza.⁶⁶ Az irányelv 26. cikke kimondja, hogy a tagállamok előírhatják, hogy a külföldiek maguknál tartsák a tartózkodási engedélyüket, de csak akkor, ha saját állampolgáraikat ugyanez a kötelezettség terheli a személyazonossági okiratuk vonatkozásában.

Az irányelvben megjelenő huzamos tartózkodás joga a 1251/70/EGK bizottsági rendeleten alapszik, noha az abban biztosított jogosultságokat jóval meghaladja.⁶⁷ Az irányelv IV. fejezete szerint *ötéves folyamatos jogszerű tartózkodást követően az uniós polgár huzamos letelepedésre szerez jogosultságot a fogadó tagállamban. Ez egy teljesen új jog, amelynek alapját a Szerződés uniós polgárok jogaira vonatkozó része képezi.* Az 1251/70/EGK bizottsági rendelet szerint az ott-maradás jogának hatóköre rendkívül szűk a jelenleg érvényes közösségi jogban, és korlátozó feltételek is vonatkoznak rá. Ennek a helyzetnek a jobbítása érdekében a Bizottság javasolta a fogadó tagállamban megszakítás nélküli ötéves tartózkodás után a huzamos tartózkodási jog megszerzését minden uniós polgár és családtagja számára. Számos tagállam egyébként is rendelkezik már a bizonyos tartózkodási idő után állampolgárságtól függetlenül nyújtott, határozatlan időre szóló ott-maradási jogról és engedélyről. Az irányelv 16. cikke kimondja: *„Azok az uniós polgárok, akik öt éve jogszerűen tartózkodnak a tagállam területén, huzamos tartózkodásra szereznek jogosultságot”.* Az ötéves időszakba beleszámít a hat hónapot meg nem haladó távollét és az azt meghaladó távollét is, ha katonai szolgálat miatt válik szükségessé, vagy – legfeljebb egy évig – a gyermeknevelés, súlyos betegség, szakmai gyakorlat vagy más tagállami munkavégzés okozza. Az irányelv 17. cikke szerint huzamos tartózkodási jogot szerezhetnek az öt év eltelte előtt is azok a munkavállalók, akik a jelenleg hatályos 1251/70/EGK bizottsági rendelet 2. cikke alapján is jogosultak a tagállamban való ott-maradásra (nyugdíjkorhatárt elért személyek, üzemi balesetet szenvedett személyek stb.). Az irányelv tehát a jelenleg létező egyetlen lehetőséget csak mintegy plusz jogosultságként tartja fenn, az általános öt éves időhatárhoz képest korábban megszerezhető jogként. Az új tervezet tehát jóval tovább megy, mint ahol a jelenleg hatályos jog tart. A huzamos tartózkodási jogot két évet meghaladó távollét esetén lehet elveszíteni. Azok a családtagok is megszerezhetik az

⁶⁶ 321/87 Bizottság v Belgium eset (1989) ECR-0997.

⁶⁷ A Bizottság 1251/70 rendelete a munkavállalóknak a valamely tagállamban történő foglalkoztatás után az adott tagállam területén maradáshoz való jogáról, HL L 142, 1970.6.30.

állandó letelepedési jogot, akik nem a fogadó tagállam állampolgárai, ha öt évig a fogadó tagállamban tartózkodnak az őket eltartó uniós állampolgárral. Amennyiben az öt év letelte előtt válik jogosulttá a munkavállaló a huzamos tartózkodási jogra (1251/70/EGK rendelet), a családtagjai a jelenlegi rendszer szerinti két év után válnak jogosulttá az ott-maradásra. A huzamos tartózkodásra vonatkozó joggal gyakorlatilag megvalósul az adott tagállam állampolgáraival megegyező bánásmód.

A huzamos tartózkodási jog megszerzésével együtt jár egy sor fontos további jog, például az, hogy minden, az irányelv hatálya alá tartozó személy hozzájuthat a fogadó tagállam szociális ellátásaihoz, illetve csak fontos okból utasíthatók ki annak a tagállamnak a területéről, amelyben tartózkodnak. A Bizottság ezért javasolta a huzamos tartózkodás okmánnyal való bizonyítását. Bár a dokumentum megszerzése szükségszerűen adminisztratív formákhoz jár, de ezeket elég egyszer teljesíteni, hiszen a dokumentum korlátlan ideig érvényes.⁶⁸ (A harmadik állampolgár családtagok huzamos tartózkodásra jogosító kártyát kapnak, amelyet azonban tíz évenként meg kell hosszabbítani.)

Összességében megállapítható, hogy míg az irányelv a kilépés és belépés joga tekintetében csupán kisebb változásokat mutat, azaz az Európai Bíróság joggyakorlatát erősíti meg, addig a tartózkodási jog vonatkozásában jóval meghaladja a jelenleg hatályos közösségi jogi szabályozást. Várhatóan 2006-tól tehát a formalitáshoz kötött tartózkodási engedély kiadását a regisztrációs igazolás váltja majd fel, amelynek nem lesz kötött időtartamú érvényessége. Emellett a fogadó tagállamban öt éve jogszerűen tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik huzamos tartózkodási jogot szereznek, ami őket a huzamos tartózkodást igazoló dokumentumra jogosítja fel, és határozatlan időre való tartózkodási lehetőséget biztosít (a harmadik állampolgár családtag részére pedig 10 évre szól). Ez az új, általános jogosultság támaszkodik a jelenleg hatályos 1251/70/EGK bizottsági rendeletre, de azt meghaladja, hiszen nemcsak meghatározott kategóriák számára biztosítja az ott-maradás jogát a gazdasági aktivitása befejeződésével (üzemi balesetet szenvedettek, nyugdíjkorhatárt elért munkavállalók stb.), hanem mindenki számára, aki az öt éves jogszerű tartózkodást teljesíti. Nem véletlen, hogy ezen utóbbi jogot tarthatjuk az irányelv legfontosabb politikai eredményének, és a szabad mozgás, mint uniós polgári jog fontos vívmányának.

A tervezetet 2004. március 10-én fogadta el a Parlament, és 2004/38/EK irányelvként 2004. április 30-án jelent meg az L158. számú Hivatalos Lapban. Az irányelv 41. cikke szerint *az irányelv a kihirdetésétől számított második év végén, azaz 2006. április 30-án lép majd hatályba.*

⁶⁸ COM(2001)257 final, Explanatory Memorandum, 17.o.

5. Elfogadásra váró irányelv-tervezetek

5.1. A munkavállalásról és önálló vállalkozásról szóló irányelv-tervezet

Az irányelv-tervezet *preambuluma* kimondja, hogy a szabadság, biztonság és igazság egységes térségének megteremtésében sarokkövet jelent a harmadik országok állampolgárainak munkavállalása és önálló vállalkozási tevékenysége a Közösség területén.⁶⁹ Tekintettel arra, hogy a tagállami szabályozás nem lehet elég hatékony ezen a területen, annak helyébe fokozatosan egy közös szabályrendszernek kell lépnie. Az egyre növekvő és egységesedő munkaerő-piac, amely sokszor igényli harmadik országok állampolgárainak a foglalkoztatását, szintén az egységes fellépést indokolja. Ebből kiindulva az irányelv-tervezet *célja*, hogy a harmadik országok állampolgárainak munkavégzés vagy vállalkozás céljából az EU területére való belépését, illetve e célból valamely tagállam területén való tartózkodását, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdéseket szabályozza. Ebben a körben *harmadik ország állampolgára*: olyan személy, aki a Szerződés 17. cikk (1) bekezdése értelmében nem uniós polgár, beleértve a hontalanokat is, *munkavégzés*: olyan jövedelmező gazdasági tevékenység, amelyet más személy irányítása alatt végeznek, *vállalkozás*: olyan jövedelmező gazdasági tevékenység, amelyet nem más személy irányítása alatt végez az érintett, *munkavállalói tartózkodási engedély*: a harmadik ország állampolgára számára a tagállami hatóságok által kiadott tartózkodási engedély, amely a tagállam területére való belépésre és ott tartózkodásra, valamint ott történő munkavégzésre jogosít, *vállalkozói tartózkodási engedély*: a harmadik ország állampolgára számára a tagállami hatóságok által kiadott tartózkodási engedély, amely a tagállam területére való belépésre és ott tartózkodásra, valamint vállalkozói tevékenység végzésére jogosít. *Szezonális munkavállaló*: olyan harmadik országbeli állampolgár, aki megtartja eredeti lakóhelyét, de határozott idejű, meghatározott állás betöltésére vonatkozó szerződés alapján szezontól függő munkát végez valamely tagállam területén, *határmenti munkavállaló*⁷⁰: olyan, az EU-val szomszédos harmadik országbeli állampolgár, aki valamely tagállam határmenti területein dolgozik, és legalább hetente hazatér hazájába, *társaságon belüli kiküldött személy*: olyan harmadik országbeli állampolgár, aki jogi személy munkavállalójaként ideiglenesen valamely tagállam területén tartózkodik, feltéve, hogy a kiküldetést megelőzően legalább 12 hónapig az adott társaságnál dolgozott, *gyakornok*: olyan harmadik országbeli állampolgár, akinek a tagállam területén való tartózkodása szakmai továbbképzés céljából, meghatározott időre történik, amelynek elteltét követően visszatér hazájába.

⁶⁹ COM(2001)386 final.

⁷⁰ A „külső határmenti ingázó munkavállaló” lenne a pontos és egyértelmű fogalom. Lásd a magyarázatot alább.

Látható, hogy ez az irányelv-tervezet a személyi hatálya alá tartozónak tekinti a hontalanokat is, míg pl. a családegyesítésről szóló irányelv-tervezet ettől eltekint. Azt is érzékeltetni lehet, hogy az irányelv-tervezet által használni kívánt *fogalmak nem minden esetben tükrözik az európai közösségi jog fogalmait*, így pl. a munkavégzés fogalma nem tűnik elég precíznek az Európai Bíróság joggyakorlata alapján, amely az utasítási jogkörön kívül még további feltételeket is meghatároz (pl. a tevékenység valóságos és tényleges volta, illetve *expressis verbis* gazdasági célja).⁷¹ A határmenti munkavállaló e jogszabálytervezetben használt fogalma megegyezik az európai közösségi jog hatályos fogalmával. Az utóbbi ui. minden Unió polgárt belső ingázó munkavállalónak tekint, aki lakóhelyére naponta, de legalább hetente visszatér. Így ilyennek minősülhet egy Lisszabonban dolgozó, de lakóhelyére minden hétvégén hazatérő ír állampolgár.⁷² Az irányelv-tervezet a fogalmat földrajzi értelemben használja, viszont nem teszi meg a szükséges distinkciót (külső határ menti ingázó munkavállaló, illetve belső ingázó munkavállaló, melyen belül speciális csoportot képezhet a belső határ menti ingázó munkavállaló kategória). Az egyértelműség végett javasoltuk a 70. lábjegyzetben a kissé hosszú, de megítélésünk szerint használható fogalmat: a külső határ menti ingázó munkavállaló kifejezést. A kiküldött munkavállaló fogalma sem tűnik teljesen az európai közösségi joggal összhangban levőnek, hiszen a munkáltató csak jogi személy lehet, illetve a meghatározás nem utal a munkáltató és a kiküldő ország organikus kapcsolatára.⁷³ Véleményünk szerint ezek a tisztázatlan fogalmi különbségek is az okozói lehetnek annak, hogy a jogszabály-tervezet tárgyalása nehézkesen halad előre, hiszen a tagállamok nem látják előre a különbségek jogkövetkezményeit, és vélhetőleg nem kívánják az Európai Bíróság számára tág jogértelmezési kereteket nyújtani.

Az irányelv-tervezet rendelkezései nem alkalmazhatók:

- két- vagy többoldalú nemzetközi szerződés kedvezőbb szabályaival szemben;
- harmadik országokból az EU tagállamaiba történő közvetlen beszerzés esetére, ha annak időtartama nem haladja meg három hónapot;
- menedékjog vagy a védelem egyéb formája iránt kérelmező harmadik országbeli állampolgárok tekintetében;
- a tagállam területén jogtalanul tartózkodókra;
- olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik uniós állampolgárok családtagjai;
- akikre a családegyesítés szabályai vonatkoznak.

Az egyes tagállamok kedvezőbb szabályok szerint járhatnak el kutatók és tudósok, papok és egyházi rendek tagjai, hivatásos sportolók, művészek, újságírók, valamint non-profit szervezetek képviselői esetében.

⁷¹ *Gellérné (2004a, 108–114.)*.

⁷² 68/360/EGK irányelv 1. cikke.

⁷³ E kategóriát legalább két részre kell bontani és különböző fogalmakként definiálni: 1. Multinacionális cégek kiküldött munkavállalói; 2. Nem multinacionális cégek kiküldött munkavállalói.

5.1.1. Munkavállalás

A tagállamok csak munkavállalói tartózkodási engedély birtokában engedhetik területükre belépni és ott tartózkodni a harmadik országok munkavállalási célból érkező állampolgárait. A munkavállalói tartózkodási engedély első feltétele, hogy az érintett jelölt munkavállalásra jogosító engedéllyel rendelkezzen, ennek birtokában kaphatja meg az idegenrendészeti szempontból tartózkodásra jogosító, ún. munkavállalási célú tartózkodási engedélyt. A munkavállalási engedély feltételéül igazolni kell, hogy az állás legalább négy héten keresztül meghirdetésre került az egyes tagállamok munkaügyi szervezetein keresztül, és nem került betöltésre az alábbi kategóriákba tartozó személyekkel:

- uniós polgárok,
- uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai,
- olyan harmadik országbeli állampolgárok, akik valamely egyezmény alapján már jogosultak az EU-n belüli munkavállalásra (pl. svájciak),
- olyan harmadik országbeli állampolgárok, akik valamely közösségi szabályozás alapján már jogosultak az EU-n belüli munkavállalásra (pl. törökök),
- harmadik országbeli állampolgárok, akik legalább három éve jogszerűen tartózkodnak és végeznek munkát az EU területén,
- harmadik országbeli állampolgárok, akik az elmúlt öt évben három évet jogszerűen tartózkodtak és dolgoztak az EU területén.

Látható, hogy magának a munkavállalásnak az engedélyezése attól függ, hogy az érintett harmadik állampolgárt jogilag megelőző kategóriákból ne legyen az állás betöltésére alkalmas személy. Ez a felsorolás nemcsak az uniós polgárokat és családtagjaikat tartalmazza, hanem az ilyen jogállást egyéb jogszabály alapján megszerzett személyeket, sőt, az adott tagállamban már hosszabb ideje tartózkodó harmadik állampolgárokat is. Természetesen az EU-nak kötelessége elsőbbséget biztosítani azoknak, akikkel szemben erre jogi kötelezettséget vállalt. A huzamosan tartózkodó külföldiek elsőbbségét érintő szabályozási terv pedig a migránsok integrációját hirdető politikai célkitűzés következménye. A felsorolásban nem szereplő harmadik országok állampolgárai szempontjából viszont ez azt jelenti, hogy kis eséllyel rendelkeznek csak a munkaerőpiacra lépésre, legalábbis legálisan.

Megjegyezzük, hogy az irányelv-tervezet alapjául szolgáló Tanácsi állásfoglalás is ezeket az elveket fogalmazta meg, még 1996-ban.⁷⁴ Az állásfoglalás nagyon reális képet fest(ett) az akkori valóságról, amikor is kimondta: „szabályozni kell a munkavégzési célzatú bebocsátást a tagállamokban, de ezen szabályoknak szükségszerűen restriktívnek kell lenniük”.⁷⁵ Ennek szellemében C(i) pontjában kimondta, hogy: „A tagállamok visszautasítják a területükre munkavégzés céljából érkezőket. A tagállamok csak akkor mérlegelik a bebocsátás iránti kérelmet, ha a megüresedett munkahelyet sem uniós polgár, sem olyan nem uniós polgár nem tölti be, aki már hosszabb ideje az adott tagállamban tartózkodik és már része a munkaerőpiacnak.”

⁷⁴Council Resolution on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment (HL C274, 1996.9.19.).

⁷⁵ Lásd bővebben: Lukács (1999b, 169–177.).

A állásfoglalás tartalmazott néhány kivételt, ilyen volt a gyakornokok, vállalaton belül áthelyezettek, határmenti és szezonális munkások, és a kiemelt szakképesítéssel rendelkezők bebocsátása.⁷⁶ Azonban egyetlen nemzeti vagy regionális gazdasági egység sem épülhet ezekre a kivételekre, ezektől a szabályozás maga még restriktív. Ez annyit jelent, hogy 1996-ban a tagállamok nemhogy nem voltak megkötvé a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó megszorító törvények meghozatalakor, hanem, *a contrario*, ezen magatartásukat maga a közösség is támogatta és annak szükségességét elismerte.

Kérdés, hogy van-e érdemi változás az 1996-os kiinduló állapothoz képest. Politikai üzenetben mindenképpen, hiszen az új irányelv-tervezetben nincsen szó restriktív megközelítésről. A kérdés tartalmi üzenete azonban az, hogy nem történt különösebb változás: a kedvezményezett körbe való bejutás – a bevándorláspolitikai fordulat (ha lehet így nevezni) ellenére – rendkívül nehéz.

A *tartózkodási engedély iránti kérelmet* benyújthatja a munkavállaló és a leendő munkáltató egyaránt, akár a tagállam hatóságainál, akár annak a harmadik országbeli képviselőjénél. A kérelemhez a következőket kell csatolni:

- a kérelmező, illetve a munkavállaló neve és címe,
- érvényes munkaszerződés vagy kötelező érvényű munkaajánlat a tagállamban való munkavégzésre a kérelmezett időszakra vonatkozóan,
- a tagállamban végzendő tevékenység leírása,
- megfelelő bizonyíték arra nézve, hogy az állás betöltése lehetőségének lentebb meghatározott vizsgálata megtörtént (azok számára, akik a kérelmet megelőző öt évben három évet a tagállam területén arra jogosultként munkát végeztek, ennek igazolása nem szükséges),
- ha a tagállam kéri, erkölcsi bizonyítvány és egészségügyi alkalmassági igazolás,
- érvényes útlevél vagy azzal egyenértékű úti okmány, illetve ha van, az érvényes tartózkodási jogcím igazolása,
- a munkavégzéshez a tagállam polgárai számára szükséges képzettség igazolása,
- a saját és családja fenntartásához szükséges jövedelem igazolása a munkavállaló részéről, amely nem lehet alacsonyabb a tagállamban meghatározott, a szociális segélyekre való jogosultságot megalapozó jövedelemhatárnál, illetve megfelel a tagállami szociális juttatás legalacsonyabb összegének,
- az eljárási díj befizetésének igazolása.

A munkavállalói tartózkodási engedély meghatározott időre, *első alkalommal három évre szólhat, amely további három éves időtartamokra meghosszabbítható*. A meghosszabbítás iránti kérelmet az engedély lejártá előtt legalább három hónappal be kell nyújtani a megfelelő hatósághoz. Meghosszabbítás esetén az állás mással való betöltésének próbáját nem kell igazolni. Az engedély első megadásakor korlátozni lehet a végezhető tevékenységek körét, vagy a munkavégzés helyét. A jogosultnak minden változást be kell jelentenie az eljáró hatóságnak.

A munkavállalói tartózkodási engedély legalább a következőkre jogosít:

- az engedélyt kiadó tagállam területére való belépés, ideiglenes távollét után az oda való visszatérés, valamint ott tartózkodás;
- más tagállamokon való átutazás a munkavégzés helyének elérése érdekében;
- az engedélyben foglalt tevékenységek gyakorlása;

⁷⁶ Council Resolution, *Ibid.*, B pont.

- a tagállam állampolgáraival egyenlő elbánás a munkavállalással és –végzéssel összefüggő kérdésekben (pl. elbocsátás, diploma elismerése, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, egyesülés szabadsága stb. – bár ezek némelyike bizonyos esetekben korlátozható).

Az engedély lejártá után hazájukba visszatérő munkavállalók igényt tarthatnak a tagállamban általuk vagy a munkáltató által megfizetett nyugdíjjáruléjuk megtérítésére, ha nyugdíjuk kifizetése hazájukban problémákba ütközik.

Az engedély visszavonható, ha

- csalással szerezték meg;
- valótlan adatok kerültek felhasználásra;
- a jogosult fenyegetést jelent a közkerkölcse vagy a közbiztonságra;
- a jogosult munkanélkülisége esetén, amennyiben az meghaladja
 - a) két évnél kevesebb ideig történő munkavégzés esetén 12 hónap alatt a 3 hónapot,
 - b) két évi vagy ennél hosszabb ideig tartó munkavégzés esetén 12 hónap alatt a 6 hónapot.

Az általános szabályok néhány eltéréssel vonatkoznak a szezonális munkavállalókra, a kiküldöttekre és a gyakornokokra. A *szézonális munkavállalók* tartózkodási engedélye egy naptári évben hat hónapra szólhat, de megadható egy öt éves időszakra. A tagállam kötelezheti a munkavállalót vagy a munkáltatót biztosíték letétbe helyezésére, amelynek összege a munkavállaló hazatérésekor visszajár. A társaságon belüli *kiküldöttek* esetén nem kell igazolni az állás egyéb személyekkel való betöltésének próbáját. Az engedély két esetben adható meg:

- kulcsszemélyzet számára, akik a cég felső vezetésében dolgoznak,
- szakemberek részére, akik speciális, nem helyettesíthető tudással rendelkeznek.⁷⁷

Az engedély időtartama a kérelemben szereplővel egyenlő, de legfeljebb öt év.⁷⁸ *Gyakornokok* esetén nem kell igazolni az állás betöltésének egyéb személyekkel való betöltés próbáját. Az engedély időtartama csak akkor haladhatja meg az egy évet, ha a célzott képzés vagy végzettség megszerzéséhez szükséges idő ennél hosszabb. Fiatalok csereprogramjában való résztvevők, illetve au-pair-ként dolgozók számára adott engedély esetén nem kell igazolni az állás betöltésének egyéb személyekkel való betöltés próbáját. A kérelmezőnek azonban igazolnia kell, hogy a tagállamban végzendő tevékenysége korlátozott ideig tart, és munkalehetőségét a tagállam által elismert szervezet közvetítésével szerezte. Az engedély legfeljebb egy éves időtartamra szólhat, amely kivételes esetekben meghosszabbítható. A tagállamok kérhetik a kérelmezőtől vagy leendő munkáltatójától biztosíték letétbe helyezését, amely a munkavállaló hazatérésekor visszajár.

⁷⁷ A kulcsszemélyzetre vonatkozó szabályozás nem idegen az európai közösségi jog fogalmaitól. Az Európa Megállapodásokban rendszeresen megjelent ez a kedvezmény a harmadik országok állampolgárai számára.

⁷⁸ A külföldi munkavállalókra vonatkozó 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet szerint legfeljebb egy évre adható munkavállalási engedély Magyarországon. Tehát ezen egy éves időtartam bővítésére igen tág lehetőség nyílik az irányelv-tervezet elfogadását követően.

5.1.2. Vállalkozók

A tagállamok csak a megfelelő hatóságok által kiállított *vállalkozói tartózkodási engedély* birtokában engedhetik meg harmadik országok állampolgárainak, hogy vállalkozói tevékenység végzése céljából területükre lépjenek és ott tartózkodjanak. A vállalkozói tartózkodási engedélyre vonatkozó kérelmet az adott tagállam hatóságainál vagy harmadik országbeli képviselőjénél lehet benyújtani. A kérelemhez csatolni kell a következőket:

- a kérelmező neve és címe, a célzott tevékenység végzésének helye,
- részletes üzleti terv a kérelmezett időszakra,
- megfelelő pénzügyi eszközök, források igazolása,
- annak igazolása, hogy a tevékenység végzése gazdaságilag előnyös a tagállam számára,
- a tagállam kérésére erkölcsi bizonyítvány és egészségügyi igazolás,
- érvényes útlevél vagy egyéb egyenértékű úti okmány, illetve ha van, érvényes tartózkodási jogcím,
- a tagállam által saját állampolgáraitól az adott tevékenység végzéséhez megkívánt képzettség igazolása,
- a munkavállalókkal egyező módon történő jövedelem, illetve anyagi helyzet igazolása,
- az eljárási díj megfizetésének igazolása.

A kérelem benyújtásakor bizonyítani kell, hogy a kérelmező által végezni kívánt tevékenység tényleges munkalehetőséget jelent, és hozzájárul a tagállam gazdasági fejlődéséhez. A feltétel teljesülésére vonatkozóan a tagállamok saját hatáskörükben konkrét szabályokat alkothatnak. *A vállalkozói tartózkodási engedély első alkalommal három évre adható meg, amely a tagállami szabályozás alapján további legfeljebb három éves időszakokra meghosszabbítható.*⁷⁹ A meghosszabbítást a lejárati előtt legalább három hónappal kérelmezni kell. Ebben az esetben nem kell bizonyítani a kedvező gazdasági hatást. A vállalkozói tartózkodási engedély első alkalommal korlátozható a végezhető tevékenység vagy a helyszín tekintetében, három év után azonban e tárgyban korlátozásnak nincs helye. Az engedélyben jogosított személy köteles minden változást bejelenteni a megfelelő hatóságoknak. *Az engedély visszavonható, ha*

- csalással szerezték meg;
- valótlan adatok kerültek felhasználásra;
- a jogosult konkrétan meghatározott fenyegetést jelent a közkeresletre vagy a közegészségügyre (ez nem lehet a tagállami tartózkodása alatt szerzett betegség vagy fogyaték). Utóbbi két esetben az engedély fel is függeszthető.

Gazdasági nehézségek önmagukban nem adhatnak okot az engedély visszavonására, kivéve ha a jogosult megélhetési problémái meghaladják a munkavállalók esetében

⁷⁹ Igen érdekes, hogy a vállalkozói tartózkodási engedély három évre adható meg, ami ugyanolyan hosszú időtartam, mint a munkavállalói tartózkodási engedély. Talán ez esetben nem lenne indokolatlan a különbségtétellel az önfoglalkoztatóknak kedvezni (pl. öt évre növelni tartózkodási engedély hosszabbítás előtti maximális tartamát). Ennek alátámasztására csak az Egyesült Államokbeli gyakorlatra kell utalnunk.

munkanélküliségre meghatározott időtartamot (3, illetve 6 hónap/év) A vállalkozói tartózkodási engedély birtokában ugyanazok a jogok gyakorolhatók, mint a munkavállalói esetében.

Az *eljárési kérdések* egységesen kerültek meghatározásra a munkavállalók és a vállalkozók számára az alábbi vonatkozásokban. A tagállamok arányos eljárési díj fizetését kérhetik az engedélyezésre. Az ország befogadóképességére tekintettel a tagállamok pontosan meghatározott módon és mértékben korlátozhatják a tartózkodási engedélyek kiadását, a közszolgáltatások és hatóságok személyzetére vonatkozóan pedig nemzeti szabályaik szerint járhatnak el. Az eljárás határideje a kérelem benyújtásától számított 180 nap, társaságon belüli kiküldöttek, gyakornokok és közvetített fiatalok esetén 45 nap, amely határidőkre a hiánypótlás időtartama nem számít bele. Az eljárás várható időtartamát a tagállamnak közzé kell tennie. A döntés meg kell indokolni, és lehetővé kell tenni a tagállamon belüli jogorvoslatot. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok nemzeti hatáskörben szabályozhatnak bizonyos kérdéseket, a nyilvános szabályozásnak mindig jelen irányelv-tervezet rendelkezésein, valamint objektív és igazolható kritériumokon kell alapulnia. A nyilvánosság követelménye minden, a harmadik országok állampolgárainak munkavállalásával összefüggő kérdésben érvényesül. Az irányelv-tervezet alkalmazásakor tilos bármilyen diszkrimináció. A tagállamok kötelessége a jelen rendelkezések megszegése esetére hatékony és arányos szankciók meghatározása.

Jelenleg még nincsen rendelkezésre álló információ arról, hogy a tagállamok mikor lesznek kötelesek a véglegesített irányelvben foglalt alkalmazását a nemzeti jogalkotásuk révén lehetővé tenni, és annak alkalmazásáról a Bizottság mikor tesz jelentést a Parlamentnek és a Tanácsnak.

5.2. Tanulás, szakmai gyakorlat és önkéntes munkavégzés céljából érkezőkről szóló irányelv-tervezet

A harmadik államok állampolgárainak a tanulással, szakmai gyakorlattal és önkéntes munkavégzéssel kapcsolatos jogairól szóló irányelv-tervezet a közösségi döntéshozatalban előrehaladottabb fázisban van, mint a korábban beterjesztett, a munkavállalással és önálló vállalkozással kapcsolatos tervezet. Ez onnan tudható, hogy a tervezetet a Tartózkodás-Migráció tanácsi munkacsoport rendszeresen tárgyalja. Az irányelv-tervezet *preambuluma* kimondja, hogy a szabadság, biztonság és igazság térségének megteremtése megkívánja, hogy a harmadik országok állampolgárainak beutazására és a tagállamok területén való tartózkodására vonatkozóan, különösen a különböző tanulmányok folytatása és az önkéntes munkavégzés szabályainak egységesítésére a Tanács irányelv-tervezeti szabályozást fogadjon el. A tanulmányok, szakmai képzések és önkéntes munka céljából történő beutazás, amely főszabályként ideiglenes és független a munkaerőpiaci helyzettől, kölcsönösen gazdagítja az egyes országok kultúráját és gazdaságát, ennek megfelelően ezek a tevékenységek támogatásra érdemesek. Tekintve, hogy a tanulmányok finanszírozását az érintettek sok esetben csak

munkavállalással tudják megoldani, ez a kérdés is szabályozásra szorul. Ezen kívül meg kell teremteni a megfelelő információ-áramlás, a gyors és hatékony ügyintézés, valamint az egyes országok e területekre szakosodott szervezeteinek együttműködési lehetőségét.

Utalni szükséges arra, hogy az irányelv-tervezet nem alkalmazandó Dánia tekintetében (lásd 37. lábjegyzet).

Az irányelv-tervezet *célja*, hogy harmadik országok állampolgárainak az Európai Unió tagállamaiba való belépését és három hónapot meghaladó, tanulmányok, szakmai képzés és önkéntes munkavégzés folytatása céljából történő tartózkodását, valamint az erre vonatkozó eljárást szabályozza. Ebben a körben *harmadik ország állampolgára*: olyan személy, aki nem rendelkezik uniós polgársággal a Szerződés 17. cikk (1) bekezdése értelmében, ideértve a hontalanokat is, *hallgató*: olyan harmadik országbeli állampolgár, aki felsőoktatási intézményben való tanulmányok folytatása céljából tartózkodik a tagállam területén, *tanulmány*: olyan nappali rendszerű képzés, amely diploma vagy egyéb végzettséget igazoló okirat megszerzésével végződik, beleértve a doktori cím elnyerését; illetve előkészítő év a felsőoktatásban való részvételt megelőzően. *Diák*: olyan harmadik országbeli állampolgár, aki akkreditált középfokú oktatási intézményben való tanulmányok folytatása céljából tartózkodik a tagállam területén, egy, a tagállamban e célra akkreditált szervezet közvetítésével, *díjazás nélküli gyakornok*: olyan harmadik országbeli állampolgár, aki gyakorlati képzés céljából tartózkodik a tagállam területén, és ezért nem részesül díjazásban. *Szakmai képzés*: olyan, a tagállam által akkreditált vagy finanszírozott akár köz-, akár magán oktatási intézményben folytatott nappali rendszerű képzés, amely a szakmai ismeretek megszerzésére, illetve elmélyítésére szolgál, és amelynek elvégzése szakmai bizonyítvány megszerzésével jár, *intézmény*: olyan köz- vagy magán, felső-, középfokú vagy szakmai oktatási intézmény, amelyet a tagállam akkreditált vagy finanszíroz, *önkéntes munkavégzés*: olyan, nonprofit szervezet által koordinált, a gyakorlatba átültetett szolidaritás eszméjét megvalósító közérdekű tevékenység, amely a tagállam által akkreditált.

Látható, hogy az irányelv-tervezet különbséget tesz „diák” és „hallgató” között, előbbivel a középfokú tanulmányokat folytatókat, utóbbival a felsősokú tanulmányokat folytatókat jelölve. Ehhez képest a „tanulmány” vagy „szakmai képzés” csak nappali rendszerű lehet, tehát esti, vagy levelező oktatásban résztvevőkre a jogszabály nem vonatkozik. Utalni szükséges arra, hogy ezek a fogalmak sem tükrözik teljes mértékben az európai közösségi jog oktatással kapcsolatban általában használt fogalmait; noha ebben az esetben a tagállamoknak sokkal nagyobb a mozgásterük, hiszen az oktatáspolitikai nem tartozik a Szerződés tárgyi hatálya alá. Az irányelv-tervezet a külön kategóriákra külön jogokat és előírásokat tartalmaz. Az irányelv-tervezet kimondja, hogy *célja a korábbi egy- vagy többoldalú egyezmények rendelkezéseinél kedvezőbb szabályozás létrehozása – főleg az idegenrendészet eszközeivel, hiszen a Közösségnek erre van hatásköre*. Ebből kifolyólag az irányelv-tervezet főként tartózkodási kérdéseket rendez, nem pedig oktatáspolitikai célkitűzéseket. Nem alkalmazható az irányelv-tervezet:

- olyan harmadik országból származó személyekre, akik menedékjog, vagy a védelem más formája iránt folyamodtak;
- akiknek a kiutasítását ténybeli vagy jogi okból függesztették fel;
- uniós állampolgárok harmadik országbeli családtagjaira;
- olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik hosszú távú tartózkodási engedéllyel élnek az EU területén, és gyakorolják az oktatásban való részvételhez való jogukat.⁸⁰

Az irányelv-tervezet szerint jogosult személyek szabadon beléphetnek a tartózkodási engedélyt kibocsátó állam területére, illetve ott tartózkodhatnak. *A tagállamok csak a tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat engedhetik területükre belépni és ott tartózkodni.* Az engedélyt csak akkor lehet megadni, ha a kérelmező hiteles dokumentumokkal igazolja, hogy a fogalmi meghatározásoknál említett kategóriák valamelyikébe tartozik. A tartózkodási engedély iránti *kérelem benyújtható:*

- a hivatalos lakóhely szerinti országban az érintett tagállam képviselőjénél;
- közvetlenül a tagállami hatóságoknál, ha a kérelmező három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosult.

Az eljárás befejezésének határideje 90 nap, amely a kérelem benyújtásától számít. Hiánypótlás esetén a határidő a hiánypótlásra nyitva álló időtartammal meghosszabbodik. Az elutasító döntés ellen – amely csak objektív módon alátámasztható indokokon alapulhat – a tagállamok bíróságainál jogorvoslattal lehet élni. A tagállamok gyorsított eljárásra vonatkozó megállapodást köthetnek felsőfokú, illetve szakmai oktatási intézményekkel, valamint diákcsera programok szervezésével foglalkozó szervezetekkel, amelyek meghatározzák a hallgatók és cserediákok belépésének és tartózkodásának feltételeit és részletes szabályait. Ezekben az esetekben az eljárás időtartama nem érheti el a 90 napot, kezdete pedig a kérelemnek az oktatási, illetve csereprogram intézménynél való előterjesztése. A tagállamok eljárási díjat szabhatnak meg, amely nem haladhatja meg a tényleges adminisztratív költségeket. Emellett minden tagállam köteles biztosítani, hogy a vonatkozó információk (kurzusok, hatóságok, eljárási szabályok) széles körben hozzáférhetőek legyenek.

Az engedély megadásának általános feltétele, hogy a kérelmező:

- rendelkezzen érvényes útlevelemmel vagy egyenértékű úti okmánnyal;
- rendelkezzen a hazai jogrendszer szerinti kiskorúság esetén szülői engedéllyel a tervezett tartózkodásra;
- rendelkezzen hazájában teljes körű betegbiztosítással, (azok a hallgatók, akik a tagállami oktatási intézménybe való beiratkozással betegbiztosítást is kapnak, teljesítik e feltételt);
- ne jelentsen fenyegetést a közkeresletre, közbiztonságra és közegészségre, amit a tagállam által megkívánt módon igazolnia kell;
- a tagállam kérésére tudja igazolni, hogy az eljárás díját megfizette.

⁸⁰ Érdekes, hogy az alábbi kategóriák kimaradtak a felsorolásból (lásd a fentebb tárgyalt munkavállalásról és önálló vállalkozásról szóló irányelv-tervezetet):

- két- vagy többoldalú nemzetközi szerződés kedvezőbb szabályaival szemben,
- akikre a családegyesítés szabályai vonatkoznak,
- a tagállamok területén jogtalanul tartózkodókra.

Bármely *tartózkodási engedély visszavonható*, ha:

- kiderül, hogy annak jogosultja nem felel meg többé a jelen irányelv-tervezetben foglalt feltételeknek;
- jogosultja meghatározott gyanú alapján fenyegetést jelent a közérkölcsekre, közbiztonságra vagy közegészségre, (ez nem valósul meg az engedély megadását követően kialakult betegség vagy fogyaték esetén);
- azt csalással szerezték meg.

Emellett az irányelv-tervezet speciális szabályokat tartalmaz a fogalmi meghatározásoknál említett különös kategóriákra.

5.2.1. *Hallgatók és diákok*

Hallgatói tartózkodási engedélyt akkor ad a tagállam a harmadik ország állampolgárának, ha az:

- felvételt nyert valamely felsőfokú oktatási intézmény nappali rendszerű képzésére, és ezt hitelt érdemlően igazolja (pl. beiratkozás tanúsítása, sikeres felvételi vizsga),
- bármilyen hiteles módon igazolja, hogy tartózkodása idején megfelelő jövedelemmel fog rendelkezni, amelynek havi minimumát a tagállam közzé kell, hogy tegye,
- ha a tagállam megkívánja, igazolja nyelvtudásának kielégítő szintjét,
- ha a tagállam megkívánja, igazolja az oktatási intézmény által előírt díj befizetését.

A tagállamok kötelesek meghatározni azokat a kurzusokat, amelyeken való részvételre harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélyt kaphatnak. A tartózkodási engedéllyel rendelkező hallgató, ha másik tagállamban szeretné folytatni tanulmányait, 30 napon belül kérelmezheti az újabb tagállamba szóló tartózkodási engedély megadását, ha megfelel a fenti feltételeknek, és kielégítően igazolta tanulmányi eredményeit, valamint azt, hogy az általa egy másik tagállamban folytatni kívánt tanulmányok kiegészítik a korábbiakat. A *hallgatói tartózkodási engedély időtartama egy év*, amely évente meghosszabbítható, ha a hallgató továbbra is megfelel a jelen irányelv-tervezetben foglalt feltételeknek. Amennyiben a tanulmányok rövidebb ideig tartanak, mint egy év, az engedély időtartama a tanulmányokéhoz igazodik. A meghosszabbítás megtagadható, illetve *az engedély visszavonható*, ha a hallgató:

- sikeres felvételi vizsgát tett egy oktatási intézménybe, de nem igazolja a beiratkozás tényét,
- külföldi végzettségének egyenértékűsége alapján került felvételre, de elmulasztja igazolni az erről szóló döntést,
- megszegi a jelen irányelv-tervezetben foglalt, munkavégzésre vonatkozó szabályokat,
- nem tanúsít megfelelő tanulmányi előmenetelt.

A hallgatók az adott tagállam szabályozása alapján *heti 10 és 20 óra közötti időtartamban végezhetnek munkát, illetve önfoglalkoztató tevékenységet*, amely korlátozás nem érvényes az iskolai szünetekre. Ugyanakkor a tagállamban való tartózkodás első évére, valamint a nem megfelelő tanulmányi előmenetel esetén ez a lehetőség megvonható. A fenti személyek munkavállalásuk esetén kötelesek ezt bejelenteni a megfelelő hatóságnak, és ugyanez a kötelezettség terheli az őket alkalmazó munkáltatókat is.

A tagállam akkor adhat ki *diákok* részére tartózkodási engedélyt, ha a kérelmező:

- megfelel a tagállam által meghatározott életkori követelményeknek,⁸¹
- középfokú intézménybe való felvételét igazolja,
- igazolja, hogy a tagállam által akkreditált szervezet közvetítésével cserediák-programban vesz részt,
- igazolja, hogy a cserediák-szervezet felelősséget vállal érte a tagállamban való tartózkodásának idejére (lakhatás, egészségbiztosítás, visszaút költségei stb.),
- igazolja a cserediák-program szabályai szerint kiválasztott családnál való elhelyezését a tagállamban való tartózkodásának időtartamára.

A diákoknak szóló tartózkodási engedély egy éves időtartamra szól és nem hosszabbítható meg.

5.2.2. Gyakornokok és önkéntesek

A tagállam akkor adhat ki harmadik országbeli gyakornokok részére tartózkodási engedélyt, ha a kérelmező:

- gyakornoki képzésről szóló szerződést írt alá egy államilag akkreditált vagy finanszírozott, akár a magán-, akár a közszektorba tartozó intézménnyel, amelyet szükség esetén az illetékes tagállami hatóság jóváhagyott,
- hitelt érdemlően igazolja, hogy tartózkodása idejére kellő anyagi fedezettel rendelkezik, amelynek havi összegét a tagállam közzé kell, hogy tegye,
- ha a tagállam megkívánja, a tevékenysége gyakorlásához szükséges nyelvtudást megszerzi.

A gyakornokok tartózkodási engedélye a tagállamban való *munkavégzés időtartamára vagy egy évre szól*, attól függően, melyik a rövidebb. Kivételes esetben egyszer meghosszabbítható arra az időtartamra, ami a tagállam jogszabályai által meghatározott képesítés megszerzéséhez még szükséges. Az engedély visszavonható, ha a gyakornok nem tartja be a jelen irányelv-tervezet szabályait a munkavégzésre vonatkozóan. A hallgatókra irányadó szabály szerint *vállalhatnak munkát* a gyakornokok is. Kivételt képez a munkavégzés lehetősége alól az a munkahely, amellyel szerződéses kapcsolatban állnak.

A tagállam akkor adhat ki harmadik országbeli *önkéntes munkavégzők* részére tartózkodási engedélyt, ha a kérelmező:

- megfelel a tagállam által meghatározott életkori követelményeknek,⁸²
- rendelkezik a tagállam önkéntes munkáért felelős hatóságával kötött megállapodással, amely részletesen tartalmazza feladatait és egyéb kötelezettségeit,
- igazolja, hogy az önkéntes munkáért felelős szervezet, amellyel kapcsolatban áll, rendelkezik felelősségbiztosítással és teljes felelősséget vállal érte a tagállamban való tartózkodása idejére,
- rendelkezik alapvető nyelvi, történelmi, politikai és szociális ismeretekkel a tagállamot illetően.

⁸¹ Érdekes, hogy a hallgatók esetén nem volt sem az alsó sem a felső korhatárra utalás, következésképpen hallgatói státuszban idős munkavállalási korúak vagy akár nyugdíjas korúak is lehetnek.

⁸² A gyermekmunka tiltása talán jobban kifejezné a törvényalkotó eredeti szándékát.

Az önkéntes munkavégzők tartózkodási engedélye legfeljebb egy éves, meg nem hosszabbítható időtartamra szól.

A kézirat lezárásának idején (2004. november) még nincs információ arról, hogy a tagállamok mikor lesznek kötelesek a véglegesített irányelvben foglaltak alkalmazását a nemzeti jogalkotásuk révén lehetővé tenni, és annak alkalmazásáról a Bizottság mikor tesz jelentést a Parlamentnek és a Tanácsnak.

Összefoglalás – következtetések

Az ENSZ népesedéspolitikai adatbankja szerint az 1970-es évek közepétől kezdve egyre növekedett a kormányzati szintű migrációs politikai aktivitás. A kezdeti 156-ról 190-re ugrott fel a deklaráltan migrációs politikai gyakorlattal rendelkező országok száma az 1990-es évtized közepére, majd ezen a szinten stagnált. A bevándorlási politikai aktivitásukat kiterjesztő országok növekménye nagyobb volt az és/vagy kivándorlási politikát folytatóknál. Tehát globális méretekben a bevándorlási politikák jelentősége nőtt meg az elmúlt negyedszázadban.

A magyar kormányzati vándorlási politika az 1990-es évtizedben annyiban illeszkedett a világméretű trendekhez, hogy a bevándorlási oldalt részesítette előnyben. Miközben érezhetően és kimutathatóan nőtt a kormányzati szintű migrációs politikai aktivitás a Földön, a magyarországi beavatkozások az események utáni, követő jellegűek voltak. A késedelembe esés következtében csak mérsékelni lehetett a nemzetközi migráció negatív következményeit, és nem lehetett teljes mértékben kiaknázni az átgondolt elvek szerint szelektált migránsokban rejlő hatalmas lehetőségeket és energiákat.

Az 1990-es évtized közepéig a Magyarországot érintő nemzetközi migrációs áramlatokban a menekültáradat volt a jellegadó folyamat. Az 1990-es évek közepétől a korábbi a menekülteket és migránsokat összemosó megközelítésmód tisztulni kezdett. Az aktuális törvényhozással kapcsolatban a különböző bevándorló kategóriáknak és az új állampolgároknak a figyelem középpontjába kerülése, a migráns fogalom szükségszerű differenciálódását szolgálta. Migrációs hatású részpolitikák érvényesültek akkor az országban, túlnyomórészt koordináció nélkül, egymástól függetlenül. A nemzetközi kötelezettségvállalásokból eredő feladatok teljesítése kötötte le az energiákat, ezért innovációk megalkotására és megvalósítására kevesebb erőfeszítés történt.

A migrációs politika az ezredforduló idején a világon szinte mindenhol állandó változásban van. A változások szükségességét a migrációs jelenségek változékonysága (a formák egymásba alakulása, illetve újak keletkezése) és az állandóan változó nemzetközi relációk okozzák. További lényeges tényező, hogy a fejlett országokban egyre inkább a nemzetközi migráció szükségességét és pozitív vonásait hangsúlyozzák. Tehát a dominánsan elzárkózó, a vándorlókat a határokon kívül tartani, illetve ha már az országban vannak, akkor kiutasítani szándékozó kormányzati magatartások lassú feladásának lehetünk a szemtanúi az előregedő, a népességsökkenéssel a közeljövőben szembenézni kényszerülő fejlett világban. Megválaszolásra váró kérdések lehetnek, hogy az enyhülés milyen fokú lesz és mennyi ideig fog tartani az egyes nagyrégiók vonatkozásában.

A Földön az Európai Unió az egyetlen olyan integráció, mely a megalakulása óta migrációs politika kialakítására és működtetésére törekszik. Ezen migrációs politika

természetesen nem független az egyéb országok és integrációk vándorlási politikáitól, hiszen éppen az 1990-es években, a „korszellemhez” illeszkedő restriktív bevándorlási politikák uralkodását figyelhettük meg az Európai Unióban. Egy 1996-ban datált Tanácsi állásfoglalás világosan ki is mondta, hogy a munkavégzési célzatú bebocsátások szabályozásainak szükségyszerűen restriktívnek kell lenniük. Az 1996-os kiinduló állapothoz képest az új irányelvekben és irányelv-tervezetekben nincsen szó restriktív megközelítés szükségességéről és kizárólagosságáról. Egyértelműen általánosan érvényesülő hangsúlyeltolódásról számolhatunk be, amire a kiadvány második részében szereplő példákat hozunk fel. Az első példánk egy az általánosság szintjén mozgó deklaráció, mely azonban korszakhatárnak tekinthető. Az Európai Bizottság 2000 novemberében nyújtotta be az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek arra vonatkozó javaslatát, hogy az Amszterdami Szerződés és a tamperei csúcs által megjelölt feladatokat hogyan lehetne végrehajtani. A „Közösségi bevándorlási politikáról” szóló közleményben a Bizottság lefektette egy új irányultságú bevándorlási politika alapjait, amelyben meghatározta a rövid- közép- és hosszú távú szükségleteket és arra adandó politikai válaszokat. Az új irányultság egyértelműen a mindenható restriktió feladása volt. A második példánk meglehetősen konkrét. A harmadik államok polgárainak huzamos tartózkodásáról szóló 2003/109/EK irányelv preambuluma egyértelműen lefekteti, hogy tartósan az EU tagállamaiban tartózkodó harmadik országok állampolgárainak az uniós polgárokéhoz hasonló jogokat kell garantálni. Kimondja, hogy a huzamosan az EU tagállamaiban tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok hozzájárulnak a gazdasági és szociális integráció előrehaladásához, ami azt fejezi ki, hogy nem megtúrt személyek, hanem igen is szükség van rájuk.

A kiadvány első részében elemzett jogfejlődés első hulláma átnyúlik a rendszerváltás előtti időszakra, amikor a külföldiek magyarországi befektetéseinek lehetővé tétele és a hazai termőföld védelmének kérdései kerültek napirendre. Igen érdekes, hogy az első törvény a vállalkozói szabadságot volt hivatott szolgálni, a második termőföldről szóló törvény pedig – az akkori különleges helyzetből kifolyólag – homlok egyesest ellentmondott a gazdasági nyitásnak. A vállalkozói szabadság jogfejlődésének második hulláma az 1990-es évtized közepétől annak végéig tartott és a Társulási Megállapodást követően biztosította a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedését, az egyéni vállalkozás szabadságát. A termőföldre vonatkozó szigorú szabályozást fenntartva kormányrendelet született a külföldiek ingatlanszerzésének kereteiről, ami a korábbi szigor egyfajta oldódásának kezdeteként értékelendő. A második hullámban megtörtént alapvetés után, az ezredforduló idején kezdődő harmadik jogfejlődési hullámban már a finomítások és a fontosnak tekintett részletkérdések kimunkálásának az ideje érkezett el, mely szakasz 2002 végéig tartott. Az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésekről szóló szabályozást az érintettek körének számossága és a terület kiterjedtsége miatt nem biztos, hogy törvényi szintre kellett volna emelni. A negyedik szakaszban, ami a csatlakozást megelőző közel másfél évet jelent (2003. év és 2004 első négy hónapja) nem történtek jelentős módosítások. Egyértelműen az addigi

jogharmonizáció sikerének könyvelhető el, hogy nem égtek a magyar fél körmére a kötelező házi feladatok. Az ötödik szakaszba a csatlakozás után jutottunk és jobb híján nevezzük ezt a permanens jogharmonizáció időszakának, mely az előző négyhez képest minőségileg más jegyek jellemeznék.

A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok szociális ellátása a bevándorlók társadalmi integrálódásának egyik kulcskérdése, és a Magyarországra háruló teher jelentős szelete is egyben. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, a családi támogatásokról és a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének biztosításáról szóló törvényekkel kapcsolatosan tovább nem halasztható feladatként fogalmazódott meg a különböző bevándorló kategóriákra vonatkozó személyi hatály egységesítése. Eredményként könyvelhetjük el, hogy részben e kutatás hatására, már a 2004. év folyamán államigazgatási mechanizmusok orvosolták ezt a hiányosságot.

A vállalászási szabadsággal kapcsolatos jogfejlődés eredményeit összefoglalva megállapítható, hogy a gazdaság általános liberalizálásának folyamata 1988 óta tart, és a releváns jogfejlődésben a korlátozások fokozatos megszüntetése a jellegadó folyamat.

A gazdasági célú migráció fontos területe, az alkalmazotti munkavállalás, EU-konform jogszabályon alapszik, és a viszonyossági elvet figyelembe véve a jelenlegi és jövőbeli vándorlási részpolitika ezen a területen rendelkezik a legnagyobb játéktérrel az ország érdekeinek érvényesítéséért, a munkaerő szabad mozgását gátló derogációs időszak (2+3+2 év) végéig.

A tizenöt egykori tagállam és az újonnan csatlakozottak gazdasági mutatói között nagyok a különbségek (munkabérek, egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson). Néhány új tagállam munkanélküliségi adatai rendkívül magasak. Ezért az Európai Unió tagállamai átmeneti időt vezettek be munkaerőpiacuk védelmében. E ténnyel kapcsolatban fontos azonban hangsúlyozni, hogy egyrészt a munkaerő mozgásra fennálló átmeneti idő bevezetését nem lehetséges önmagában értelmezni, hiszen a tőke szabad áramlása területén pl. Magyarország és a többi csatlakozó állam kapott mentességet (a termőföld és a másodlagos lakóingatlan – olyan lakóingatlan, ahol az érintett nem tartózkodik életvitelszerűen, azaz nyaraló – tekintetében). Így a termőföld területén 7 év, a másodlagos lakóingatlan terén 5 év átmeneti időt kapott Magyarország. Az átmeneti idő egyrészt a csatlakozási folyamat kiegyensúlyozottságát biztosító alkufolyamat része volt. Másrészt az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor, illetve a későbbi csatlakozások (görög, spanyol, portugál) esetében is volt átmeneti idő, tehát a jelenség nem egyedülálló, előzmény nélküli és az új tagállamok irányába nem tekinthető diszkriminatívnak sem.

Az EU tagállamainak és a független szervezeteknek az elemzései és helyzetértékelései egyértelműen azt mutatták, hogy Magyarország nem minősíthető veszélyesnek a keletről nyugatra tartó munkaerő-áramlás szempontjából. Olyan rendszert kellett azonban kitalálni az érdekegyeztetés folyamán, ami minden csatlakozóra, így a „problémaforrás” Lengyelországra és Szlovákiára is egységesen alkalmazható volt. Az egységességre az EU tagállamokban való

gyors ratifikáció miatt volt szükség. Emiatt olyan konstrukciót fogadtak el mindenkivel szemben, amelybe viszont – a jövőre vonatkozóan – az új tagállamok közti differenciálás lehetőségét építették be, más szóval teret biztosítottak a későbbi egyedi elbírálásra.

A megállapodás összességében elég széles mozgásteret biztosít Magyarország számára arra az esetre, ha munkaerő-piaci helyzete vagy más megfontolások korlátozó intézkedések bevezetését indokolják, de arra az esetre is, ha munkaerőpiacának további liberalizálása mellett dönt.

Az Európai Unió migrációs politikájában a globális folyamatokhoz igazodó, általánosan érvényesülő hangsúlyeltolódást állapítottunk meg az 1990-es évtized végétől kezdődően. Az új irányultság egyértelműen a mindenható restriktív feladása volt.

Az Európai Bizottság 2000 novemberében lefektette egy új irányultságú bevándorlási politika alapjait, amelyben meghatározta a rövid-, közép- és hosszú távú szükségleteket és arra adandó politikai válaszokat. Megjelölt egy jogalkotási programot, amelyben konkrétan megnevezte a Tampereben meghatározott együttműködésnek megfelelő jogszabály-előterjesztési célkitűzéseket is. Az Amszterdami Szerződésben „elkent” jogalkotási határidő ellenére a Bizottság aktívan kezdett el dolgozni a célkitűzések megvalósításán, és a közlemény alapján, 2000 óta több jogszabály-tervezet is benyújtott az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Emellett több közlemény is kiadásra került, amelyek jogilag nem kötelező erejűek, de nagyon fontos információ-szolgáltatási és tagállami tervezési feladatot írnak elő.

Az irányelv-tervezetek tematikáját vizsgálva megállapítottuk, hogy a hét közül öt a tagállamokban tartózkodó migránsok integrációját és a külső migrációs folyamatok hatékony kezelését kívánja elősegíteni. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgási jogairól szóló irányelv-tervezet a belső migrációs folyamatok előtt álló akadályokat szándékozik tovább bontani. Nem hoz alapvető változtatásokat ez az irányelv-tervezet, hiszen egyértelműen az évtizedes hagyományokkal bíró gyakorlat folytatódott tovább az egységes keretbe foglalással. A kutatás alapján megállapítható, hogy jogszabály-alkotás a 2004. év végén ott tart, hogy három irányelv-tervezet politikailag elfogadásra került, mégpedig a családdegyesítésről, a huzamos tartózkodásról és az uniós polgárok szabad mozgási jogairól szóló irányelvek. Egy további irányelv a jogalkotási folyamat előrehaladott fázisában van – a tanulással, szakmai gyakorlattal és az önkéntes munkával kapcsolatos irányelv –, és nagyon alapszintű vita indult csak meg a harmadik állampolgárok munkavállalásáról és önálló vállalkozásáról szóló irányelv-tervezet alapján.

A bevándorlás-politikai fordulat (ha lehet így nevezni) elején járnak (járunk), az új folyamatok szárba szökkennek és kiteljesedésük felé tartanak. Nem kockázatos azonban annak előrevetítése, hogy a vándorláspolitikai enyhülés nem megtorpanások nélküli lesz. Az enyhülést egyedi előrejelezhetetlen események képesek lesznek megakasztani, azonban a gazdasági és demográfiai kényszerek az általános deregulációs világtrend követése felé terelik a döntéshozókat. A tényleges paradigmaváltás véleményünk szerint akkor fog bekövetkezni,

ha a migrációs politika kivándorlási oldala is alapvető változásokon megy keresztül és a migrációs politikákban a rendszerszerű megközelítés válik uralkodóvá.

A fentebb kifejtettek fényében kijelenthető, hogy Magyarországnak nemcsak hosszú távú stratégiára épülő nemzetközi migrációs politikára lesz szüksége. Emellett a jelenség belső természetének és a folyamatos változásban levő külső viszonyoknak megfelelően, differenciált vándorlási politikák rendszerére, a folyamatok irányítására és menedzselésére lesz szükség közép- és rövidtávon, a nemzeti érdekeink érvényesítése érdekében és az EU elvárásokból kifolyólag is. Nem kerülhető el a koordináció az egyes ágazati migrációs politikák, továbbá az egyéb migrációra hatással bíró politikák formálói között sem. Magyarország még nem kénytelen az éppen most induló „Vándor-vonatot”. A felszállás halogatása azonban súlyos következményekkel járhat.

Epilógus

A kiadvány végén a népesedéspolitikai és migrációs politikai aspektusból is releváns hosszú távú szemléletmód szükségességére (*Keely 2000; Nánási 2005*) szeretnénk újra felhívni a figyelmet a migrációs folyamatok egyik következményét, nevezetesen a tovaryűrűző hatást kiemelve. Mint minden embercsoportnak, a nemzetközi vándoroknak is vannak – többé-kevésbé jellegzetes – demográfiai jellemzőik és magatartásuk. Azzal, hogy a migránsok kiválnak a kibocsátó ország és bekerülnek a befogadó ország népességébe, mindkét populáció megváltozik. A migráns népesség számától és összetételétől függően azonnal módosulnak a népességszámok és -összetételek. Hosszabb távon a migráció azonban közvetett, úgynevezett multiplikatív demográfiai hatást produkál (*Illés–Hablicsek 1996; Szabó 1999*). Ez abból származik, hogy a vándorlók által életük során produkált események megoszlanak a kibocsátó és a befogadó hely (ország) között. A kibocsátó országban „hiányoznak” azok a gyermekek, akik a vándorlóktól a befogadó országban születnek, s ugyanígy „hiányoznak” majd az elvándorlók házasságkötései, válásai, halálozásai is, de még inkább az unokáik. A befogadó országban mindez fordított.

A nemzetközi vándorlás a mértékeit tekintve ma még nem egyenrangú komponense a népességfejlődésnek Magyarországon (*Cseh–Szombathy 2000; Józán–Katona 2003*). A születések és a halálozások önmagukban még nagyságrenddel nagyobb „produktumok”, amennyiben az abszolút mennyiségeket külön-külön tekintjük. Ugyanakkor, ha a mérleget helyezük előtérbe, tehát a vándorlási egyenleget a természetes népmozgalom egyenlegével vetjük össze, egészen más a kép: a migráció a fejlett országok egy jelentős részében – köztük Magyarországon is – a népesség-gyarapodás (egyedüli) forrása.

Magyarország egyik sajátossága, hogy nálunk különösen élesen vetődik fel a nemzetközi vándorlás létszámfenntartó szerepe (*Hablicsek–Tóth 2002*). Magyarázható ez egyrészt az ország 20. századi elvándorló jellegével, másrészt, és talán elsősorban, az 1981-ben megkezdődött népességcsökkenéssel. A népesség összetételében történő módosulásokra sajnos kevesebb figyelem irányul, pedig a hosszú távú szemlélet érvényesítése ezt is igényelné.

Irodalom

- Arató Krisztina (1999):* Munkaerő-áramlás Magyarországról az Európai Unió felé. *Acta Humana* 1999. 37–38. szám, 96–106. p.
- Bagó József (2002):* A foglalkoztatáspolitikai nemzetközi normái. *Esély*, 2002. 4. szám, 18–29. p.
- Bankó Zoltán–Berke Gyula–Kiss György (2004):* Közösségi munkajog. In: Gyulavári Tamás (szerk.), *Az Európai Unió szociális dimenziója* (második, átdolgozott kiadás) AduPrint, Budapest, 2004. 133–158. p.
- Bartók Zolán–Sáráné Lukács Ágnes–Sziebert György (2003):* A családtámogatási jog és gyakorlata. KJK Kerszöv, Budapest.
- Berke Gyula (2002):* A külföldiek jogállása a magyar társadalombiztosítási jogban. In: Berke Gyula–Gyulavári Tamás–Kiss György (szerk.) *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 80–91. p.
- Borbély Andrea (2004):* A közösségi jogalkotás nehézségei: a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó irányelv-tervezet vitája. In: Gyulavári Tamás (szerk.) *Az Európai Unió szociális dimenziója* (második, átdolgozott kiadás), AduPrint, Budapest, 2004. 183–203. p.
- Borbély Andrea–Lukács Éva (2001):* Munkavállalás és vállalkozás az Európai Unióban. In: Lukács Éva–Király Miklós: *Migráció és Európai Unió*. AduPrint, Budapest, 173–175. p.
- Chang, Howard F. (2000):* The economic analysis of immigration law. In: Brettell, Caroline B. – Hollifield, James F. (eds.) (2000) *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, London, 205–230. p.
- Cseh-Szombathy László (2000):* A népesedési folyamatok alakulása Magyarországon. In: Cseh-Szombathy László–Tóth Pál Péter (szerk.) *Népesedés és népességpolitika*. Századvég Kiadó, Budapest, 518–534.
- Farkas Lilla (2004):* A családi élethez való jog és a személyek szabad mozgása. Kézirat, Budapest.
- Ficsor Mihály (1997):* Jogharmonizáció és Fehér Könyv. *Magyar Jog* 1997/3.
- Fodor Edit (2002):* Európai jóléti államok a globalizáció és a gazdasági és monetáris integráció keresztműzében. *Esély* 2002. 6. szám, 14–25. p.
- Fóti Klára (1999):* Munkaerő-áramlás az Európai Unión belül–problémák, tendenciák, perspektívák. In: Tóth Pál Péter–Illés Sándor (szerk.): *Migráció II. (Tanulmánygyűjtemény.)* KSH Népeségtudományi Kutató Intézet, Budapest: 49–58. p.
- Gellérné Lukács Éva (2004a):* Munkavállalás az Európai Unióban. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest.
- Gellérné Lukács Éva (2004b):* A munkaerő szabad áramlását érintő átmeneti időre vonatkozó szabályozás. *Érdekképviselet felsőfokon*, 2004. április, Raabe Kiadó, D1. 28, 1–17. p.
- Gellérné Lukács Éva, (2004c):* A munkavállalók szabad mozgása. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója* (második, átdolgozott kiadás). AduPrint, Budapest, 45–72. p.
- Gyulavári Tamás (2004):* Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója* (második, átdolgozott kiadás). AduPrint, Budapest, 17–44. p.
- Gyulavári Tamás–Krémér Balázs (2004):* Európai szociális modell? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. In: Gyulavári Tamás (szerk.) *Az Európai Unió szociális dimenziója* (második, átdolgozott kiadás) AduPrint, Budapest, 2004. 335–352. p.
- Hablicsek László–Pákozdi Ildikó (2004):* Az előregedő társadalom szociális kihívásai. In: Gyulavári Tamás (szerk.) *Az Európai Unió szociális dimenziója* (második, átdolgozott kiadás), AduPrint, Budapest, 2004. 271–294. p.

- Hablicsek, László–Tóth, Pál Péter (2002):* The role of international migration in maintaining the population size of Hungary between 2000–2050. HCSO Demographic Research Institute, Budapest, Working Papers on Population, Family and Welfare, No. 1. 41 p.
- Hajdú József (2001):* A szociális dimenzió fogalma és normatív szabályozásának fejlődése az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2001. 3. sz. 17–22. p.
- Hargita Árpádné (1999):* A magyar–EK társulási megállapodás. In: *Európa Kislexikon*. BKE Vezetőképző Intézet, Budapest.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1999):* International migration: demographic, sociological and political aspects. In Kuijsten, A.–de Gans, H.–de Feijter, H. (eds.) *The joy of demography..... and other disciplines*. Thela Thesis, Amsterdam, 285–293. p.
- Illés Sándor (2001):* Külföldiek az Európai Unióból. *Statisztikai Szemle* 79 (2.): 162–177. p.
- Illés Sándor (2003):* Az Amszterdami Szerződés következményei a migrációs politikában. Kézirat, Budapest.
- Illés Sándor–Hablicsek László (1996):* A külső vándorlások népességi hatásai Magyarországon 1955–1995 között. KSH NKI, Budapest. /KSH Népeségtudományi Kutató Intézet Kutatási Jelentések, 58. köt./
- Illés Sándor–Lukács Éva (szerk.) (2002):* Migráció és statisztika. KSH NKI, Budapest. /KSH Népeségtudományi Kutató Intézet Kutatási Jelentések 71. köt./
- Józan Péter–Katona Tamás (2003):* Az ezredforduló népesedési viszonyai Magyarországon. In: Lenkei Gábor (szerk.): *Demográfia, foglalkoztatás, női munkavállalás*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, Stratégiai Elemző Központ. 17–55. p. /Stratégiai Füzetek 14./
- Keely, Charles B. (2000):* Demography and international migration. In Brettell, Caroline B. – Hollifield, James F. (eds.) *Migration theory. Talking across disciplines*. Routledge, London, 43–60. p.
- Király Miklós (1998):* A diszkrimináció tilalma az Európai Közösségek Bírósága joggyakorlatában. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Kiss György (1996):* Integráció, jogharmonizáció a magyar munkajog relációjában. *Gazdaság és Jog* 1996. 9. sz. 17–21. p.
- Kobolka István (2000):* Schengen határai biztonságpolitikai – kiemelten migrációs – szempontból nézve. *Tér és Társadalom*, XIV. évf. 2–3. szám, 265–273. p.
- Kovacsics József–Kovacsics Józsefné (1996):* Vándorlás. In Kovacsicsné Nagy Katalin–Klinger András (szerk.): *Demográfia*, Budapest, KSH – ELTE ÁJTK, 291–307. p.
- Laczko, Frank–Stacher, Irene–Klekowski von Koppenfels (eds.) (2002):* New challenges for migration policy in Central and Eastern Europe. IOM-ICMPD, TCM Asser Press, The Hague, 257 p.
- Laky Teréz–Bareto Jozefa–Éder Géza–Hablicsek László–Hárs Ágnes–Lindnerné Eperjesi Erzsébet–Neumann László–Pósán György Tamás–Tóth Judit–Tóth Pál Péter (2001):* A munkaerő szabad áramlása – Magyarországról nézve. MEH ISM, Budapest.
- Langerné Rédei Mária (2002):* A nemzetközi migráció. In Bernek Ágnes (szerk.) *A globális világ politikai földrajza*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 356–384. p.
- Lukács Éva (1999a):* Morzsák a személyek szabad mozgása témaköréből. *Esély*, Különszám: 91–102. p.
- Lukács Éva (1999b):* ‘Menni vagy nem menni’ – a magyar munkavállalók és vállalkozók esélyei a Közösség munkaerőpiacán. *Magyar Jog*, 46/3, 169–177. p.
- Lukács Éva (2001):* A nemzetközi megállapodások szerepe a munkavállalók és vállalkozók szabad mozgásában. In Lukács Éva–Király Miklós: *Migráció és Európai Unió*. Budapest, 205–23. p.
- Lukács Éva (2002a):* A külföldiek foglalkoztatásának európai közösségi jogi vonatkozásai. In Berke Gyula–Gyulavári Tamás–Kiss György (szerk.): *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 130–152. p.

- Lukács Éva (2002b):* Magyarország európai uniós csatlakozásával összefüggő kérdések. In Berke Gyula–Gyulavári Tamás–Kiss György (szerk.): *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon.* KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 153–169. p.
- Lukács Éva (2003):* A munkaerő mozgása az Európai Unióban. *Érdekképviselő Felsőfokon.*
- Lukács Éva–Király Miklós (szerk.) (2001):* Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium, AduPrint Kiadó, Budapest.
- Marton Bernadett–Malatinszky Feket Mária–Kamarás Klára (2003):* Tökemozgás az Európai Unióban és Magyarországon. MeH, Budapest. /Európai Füzetek, 19. szám./
- Nagy Boldizsár (2001):* Utoléri-e a magyar Akhilleusz az Unió teknősbékáját. *Magyar Jog* 2001/4, 213–217. p.
- Nagy Katalin–Tóth Renáta (2004):* Foglalkoztatáspolitikai. In: Gyulavári Tamás (szerk.), *Az Európai Unió szociális dimenziója (második, átdolgozott kiadás),* AduPrint, Budapest, 2004. 209–231. p.
- Nánási Irén (szerk.) (2005):* Humánökológia. A természetvédelem, a környezetvédelem és az embervédelem tudományos alapjai és módszerei. (második átdolgozott bővített kiadás) Medicina, Budapest.
- Ódor Bálint–Szesztay Ádám (2001):* A demográfiai és migrációs folyamatok hatása Magyarország fejlődési pályájára. *Európai Tükör* 2001/5, 35–65. p.
- Parragi Mária (2000):* A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. *Kisebbségkutatás,* 2000. 1. sz. 37–50. p.
- Róser Vilmos (2001):* Méltányosság gyakorlása az egészségbiztosítás területén. *Magyar Jog* 2001/4, 200–235. p.
- Schuck, Peter H. (2000):* Law and the study of migration. In Brettell, Caroline B.–Hollifield, James F. (eds.) *Migration theory. Talking across disciplines.* Routledge, London, 187–204. p.
- Sik Endre–Tóth Judit (szerk.) (1997):* Migráció és politika. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest. /MTA Politikai tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1996/
- Sik Endre–Tóth Judit (szerk.) (1999):* Átmenetek. MTA PTI, Budapest. /MTA Politikai tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1998/
- Sonnevend Pál (1997):* A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Magyar Jog* 1997/4, 208–212. p.
- Szabó A. Ferenc (1999):* Demográfiai problémák biztonságpolitikai vonatkozásai egykor és ma. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest.
- Szamadó Tamás (szerk.) (2003):* Az európai integráció alapszerződése – Válogatás. *Európai Jogi Füzetek,* Hvgorac, Budapest, 315–319. p.
- Szigeti Péter (2001):* A szociális jogállam követelményeinek helyzete az alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? *Magyar Jog* 2001/5, 257–266. p.
- Szöllősi Gábor (1995a):* A gyámhatóságok szociális segítő tevékenységének empirikus vizsgálata. In *Esély* 1995/2, 101–122. p.
- Szöllősi Gábor (1995b):* Európai elemek a gyermekek szociális ellátásában és védelmében. *Magyar Jog* 95/8, 486–491. p.
- Szöllősi Gábor (1996):* A családjog szerepének változása a gyermekvédelemben – gondolatok de lege ferenda. In *Jogtudományi Közlöny* 1996/1, 13–20. p.
- Szöllősi Gábor (2000):* A gyermekjóléti szolgáltatás előzményei, közpolitikai kapcsolatai és funkciói. In *Család, Gyermekek, Ifjúság.* 2000/4, 17–23. p.
- Takács Albert (2000):* A migráns munkások szociális biztonsága. In Gyulavári Tamás–Kardos Gábor (szerk.) *Szociális jogok az Európai Unióban.* AduPrint, Budapest, 95–108. p.

- Takács György (2001):* Lehet-e polgári jogunk szociális? S ha igen, miért nem. *Magyar Jog* 2001/5, 281–289. p.
- Tóth Judit (1994a):* Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. *Magyar Jog* 1994/4, 213–219. p.
- Tóth Judit (1994b):* A HIV fertőzöttség és az AIDS a nemzetközi migráció szabályozásában. *Magyar Jog* 1994/12, 730–734. p.
- Tóth Judit (1997):* Hogyan válogassunk a migrációs politikai étlapról? In Sik Endre–Tóth Judit (szerk.) (1997) *Migráció és politika*. MTA PTI, Budapest, 176–181. /MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1996./
- Tóth Judit (1997):* Migrációs politika: a csatlakozás hátramoszdítója? *Európa Tükör* 2. évf. 1. sz. 60–69. p.
- Tóth Judit (2004):* Státuszjogok. Lucidus Kiadó, Budapest. /Kisebbségkutatás Könyvek/
- Tóth Pál Péter (1997):* Új állampolgárok. *Statisztikai Szemle*, 1997. 4–5. szám, 368–389. p.
- UN (1998): *International migration policies*. United Nations, New York.
- UN (2002): *International migration report 2002*. United Nations, New York.
- Ugróczky Mária (1999):* Az állampolgárság szabályozása Európában. *Acta Humana*, 1999, 37–38. sz. 57–71. p.
- Valkovics Emil (1997):* Néhány gondolat a bevándorláspolitikai stratégiánk kialakításáról. In Sik Endre–Tóth Judit (szerk.) *Migráció és politika*. MTA PTI, Budapest, 1997, 202–205. p.
- Weiner, Myron–Teitelbaum, Michael (2001):* *Political demography, demographic engineering*. Berghahn Books, New York–Oxford.

Függelék

1. sz. Melléklet

Fogalmak

A jogszabályokban a következő fogalmak fordulnak elő:

- devizakülföldi – devizabelföldi,
- külföldi,
- dolgozó,
- gazdasági célú letelepedett,
- önálló vállalkozó,
- egyéni vállalkozó,
- önfoglalkoztató.

A fogalmak rendszere érthető és átlátható. A törvények szerint külföldi mindenki, akit a devizát szabályozó törvény devizakülföldinek minősít.¹ Ez pedig a következőképpen fogalmaz:

2. § 1. devizabelföldi:

- a) az a természetes személy, akinek az illetékes magyar hatóság által kiadott érvényes személyazonosító igazolványa (személyi igazolványa), a tizennégy éven aluliak esetében pedig a személyi azonosítóról kiadott hatósági igazolványa van, illetve azokkal rendelkezhet (a továbbiakban együtt: személyazonosító igazolvány). A természetes személynek devizabelföldiségét a személyazonosító igazolvánnyal kell igazolnia, de a határátlépéskor magyar útlevelet felmutató személy devizabelföldiségét vélelmezni kell,
- b) a vállalkozás és a szervezet, ha a székhelye belföldön van – az e § 2. pontjának d) és f) alpontjában foglalt kivételekkel –, a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe, a külföldi állampolgár önálló magyarországi vállalkozása (egyéni vállalkozó – ideértve az egyéni céget is – és az önfoglalkoztató);

2. devizakülföldi:

- a) a természetes személy, ha nincs az illetékes magyar hatóság által kiadott, érvényes személyazonosító igazolványa, és azzal nem is rendelkezhet,
- b) a vállalkozás és a szervezet – jogi formájától függetlenül –, ha székhelye külföldön van, a devizabelföldi vállalkozás és szervezet külföldön működő fióktelepe,
- c) a devizakülföldinek a belföldön lévő képviselője,
- d) a vámszabad területi társaság,
- e) a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe, ha a fióktelepet vámszabad területen létesítették, illetve ott működik,
- f) továbbá a társasági adóról és az osztalékadóról szóló módosított 1996. évi LXXXI. törvény 4. §-ának 28. pontja alá tartozó társaság;

Ennek megfelelően a külföldi és devizakülföldi helyettesíthetően használható fogalmak, amennyiben a huzamos magyarországi tartózkodás vagy a cég magyarországi alapítása szempontjából kerül megállapításra. Nem helyettesíthetők azonban akkor, ha az illető személy vagy vállalkozás eredetere akarunk utalni, ui. lehet valaki devizabelföldi és közben más állampolgár, illetve devizabelföldi és külföldiek által tulajdonolt és alapított vállalkozás.

A „*dolgozó*” kifejezés csak a Társulási szerződésben jelenik meg, abba pedig azért került bele ez a fordítás, mert a munkavállalón túlterjeszkedő fogalmat akartak alkalmazni. Nem tekinthető helytelennek, azonban nem köznapi értelmében használandó. Mindazokat magába foglaló gyűjtőfogalomként kell értelmezni, akik munkavégzéssel úgy szereznek pénzt, hogy közben van munkáltatójuk (az Flt. 58(5)(a) paragrafusa tartalmaz összefoglalást a foglalkoztatás formáira nézve).

A „*gazdasági célú letelepedett*” fogalom alá tartoznak mindazok, akik önálló vállalkozók. A két fogalom tehát megint helyettesítheti egymást. Az egyéni vállalkozó pedig alcsoportja az önálló vállalkozóknak. Ugyanígy az önfoglalkoztatók az önálló vállalkozók másik alcsoportját képezik.

¹ 2001. évi XCIII. Törvény a devizakorlátozások megszüntetéséről, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

2. sz. Melléklet

1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

(A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megerősítő okiratának letétbe helyezése az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál 1974. január 17-én megtörtént. Az Egyezségokmány a 27. Cikk 1. bekezdése értelmében 1976. január 3-án hatályba lépett.)

9. Cikk

Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is.

10. Cikk

Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy

1. A lehető legszélesebb körű védelmet és segítséget kell nyújtani a családnak, amely a társadalom természetes és alapvető egysége, különösen a családalapítás tekintetében és addig, amíg a család felelős az eltartott gyermekek gondozásáért és neveléséért. Házasság csak a házasulandók szabad beleegyezése alapján köthető;

2. az anyáknak a gyermek születése előtt és után ésszerű időtartamra külön védelmet kell biztosítani. Ez alatt az idő alatt a dolgozó anyáknak fizetett szabadságot, vagy megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot kell biztosítani;

3. különleges intézkedéseket kell tenni minden gyermek és fiatalkorú védelmére és segítésére, származásukra és az egyéb körülményekre való tekintet nélkül. A gyermekeket és a fiatalkorúakat védeni kell a gazdasági és társadalmi kizsákmányolással szemben. A törvény szerint büntetni kell e személyek olyan munkára történő alkalmazását, amely káros az erkölcsükre vagy az egészségükre, életveszélyes vagy akadályozza rendes fejlődésüket. Az államok kötelesek azt a korhatárt megállapítani, melyen alul a fizetett gyermekmunka tilos és törvényileg büntetendő.

11. Cikk

1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

2. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek alapvető jogát arra, hogy ne éhezzen, és önállóan és a nemzetközi együttműködés útján – a konkrét programokat is ideértve – megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy

a) megjavítsák az élelmiszerek termelésének, tartósításának és elosztásának a módszereit, a technikai és tudományos ismeretek teljes kihasználásával, a táplálkozás elveinek elterjesztésével és a mezőgazdasági rendszerek olyan fejlesztésével vagy átalakításával, amely lehetővé teszi a természeti erőforrások leghatékonyabb fejlesztését és hasznosítását;

b) biztosítsák a világ élelmiszerkészletének méltányos és a szükségleteknek megfelelő elosztását – figyelembe véve mind az élelmiszer-importáló, mind pedig az élelmiszer-exportáló országok problémáit.

12. Cikk

1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze.

2. Az Egyezségokmányban részes államok által a jog teljes megvalósítása érdekében teendő intézkedéseknek különösen az alábbiakra kell kiterjedniük:

a) a halvaszületés, a csecsemő-halálozás csökkentése, valamint a gyermekek egészséges fejlődése érdekében szükséges intézkedések;

b) a környezet és az ipar egészségügyének minden vonatkozásban történő megjavítása;

c) a járványos, helyileg rendszeresen előforduló járványos és foglalkozási, valamint más megbetegedések megelőzése, gyógyítása és ellenőrzése;

d) olyan feltételek megteremtése, amelyek megbetegedés esetén mindenki számára biztosítják az orvosi ellátást és kezelést.

3. sz. Melléklet

Bejelentőlapok a Cst. szerint

JOGOSULTSÁG MEGÁLLAPÍTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES NYILATKOZATOK

<p>1. Kijelentem, hogy</p> <ul style="list-style-type: none">– a gyermekgondozási segély folyósítása alatt kereső tevékenységet a gyermek másfél éves korának betöltéséig nem folytatok;– a gyermekgondozási segély folyósítása alatt a gyermek másfél éves kora után, illetőleg a gyermeknevelési támogatás folyósítása alatt kereső tevékenységet a vonatkozó rendelkezésben előírt korlátozások szerint végzek (lásd útmutatót);– a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. §-a (1) bekezdésének i) pontjában említett rendszeres pénzellátásban nem részesülök (lásd útmutatót);– a gyermekem, gyermekeim után házasársam gyermekgondozási segélyben vagy gyermeknevelési támogatásban nem részesül. <p>Kelt:</p> <p>..... az igénylő aláírása</p>
<p>2. Nyilatkozat a vállalkozás keretében személyes közreműködéssel járó keresőtevékenység felfüggesztéséről</p> <p>A vállalkozás megnevezése:</p> <p>A vállalkozás székhelye:</p> <p>A vállalkozási engedély száma, cégbejegyzés száma:</p> <p>Társadalombiztosítási folyószámlaszám (törzsszám):</p> <p>Társas vállalkozás adószáma: <input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/><input type="text"/> - <input type="text"/> - <input type="text"/></p> <p>Büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a gyermekgondozási segély folyósítása alatt a gyermek másfél éves korának betöltéséig vállalkozásomban személyes közreműködéssel járó kereső tevékenységet nem folytatok.</p> <p>Kelt:</p> <p>..... aláírás</p>
<p>3. A gyermekgondozási segélyben vagy gyermeknevelési támogatásban részesülő köteles 15 napon belül az illetékes egészségbiztosítási pénztár (kirendeltség) külön felhívása nélkül bejelenteni minden olyan tényt, adatot, amely az ellátásra való jogosultságát vagy ez ellátása folyósítását érinti.</p> <p>Köteles bejelenteni például, ha:</p> <ul style="list-style-type: none">– a gyermekgondozási támogatás folyósítása alatt újabb gyermek születik;– a gyermekgondozási támogatásra jogosító gyermek/ek a háztartásból kikerül/nek;– gyermek/ek napközbeni (óvodai, bölcsődei, napközi otthoni) ellátásban részesül/nek, kivéve, ha a szülő felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatos hallgatója, vagy a szülő kereső tevékenységet végez, vagy a gyermek iskola-előkészítésben, vagy gyógypedagógiai fejlesztésben részesül/nek;– az ellátást igénylő egybefüggően három hónapot meghaladó időtartamban külföldön tartózkodik;– a szülő ismét folytatja (teljes munkaidőben) a kereső tevékenységét. <p>NYILATKOZAT</p> <p>Kijelentem, hogy az igénybejelentésen feltüntetett adatok a valóságnak megfelelnek, egyben tudomásul veszem azt, hogy köteles vagyok a gyermekgondozási támogatás folyósítását érintő változásokat bejelenteni. Ha a változások bejelentését elmulasztom, az ebből származó jogalap nélküli kifizetés teljes összegét köteles vagyok visszatéríteni.</p> <p>Kelt:</p> <p>..... az igénylő saját kezű aláírása</p>

Az alábbi igazolást az igényelbíráló szerv tölti ki és adja át az igénylőnek!

4. sz. Melléklet

IGÉNYBEJELENTÉS fogyatékosági támogatásra

TERÜLETI (PEST MEGYEI)
ÁLLAMHÁZTARTÁSI
HIVATAL

Érkezett:
Iktatószám:

Folyósítási törzsszám:

.....
Alulírott igénylő

- fogyatékosági támogatás megállapítását,
- állapotrosszabbodásom miatt a támogatás mértékének módosítását igénylem az alábbiakban közölt adatok és nyilatkozat, a mellékletként csatolt orvosi beutaló, valamint a fogyatékoságot igazoló orvosi dokumentáció alapján.

I.

Az igénylőre vonatkozó adatok

1. Az igénylő neve:
Leánykori neve:
Anyja neve:
Születési helye, ideje:
TAJ-száma:
2. Lakóhelye:
Tartózkodási helye:
3. Amennyiben az igénylő gondnokság alatt áll, a gondnok neve, címe:
.....
4. A fogyatékosági támogatás folyósítását
lakóhelyemre:
tartózkodási helyemre:
bankszámlámra:
(bankszámlaszám:
számlavezető bank:)
kérem.

II.

Az igénylő nyilatkozata

Kijelentem, hogy
vakok személyi járadékában
– részesülök (folyósítási törzsszám:),
– nem részesülök;

magasabb összegű családi pótlékban
– részesülök,
– nem részesülök.

A magasabb összegű családi pótlékot szerv,
..... számon, kezéhez folyósítja.

Tudomásul veszem, hogy a körülményeimben bekövetkezett olyan **változásokat**, amelyek a támogatásra való jogosultságot vagy annak folyósítását befolyásolják, köteles vagyok a folyósító szervnek **15 napon belül bejelenteni (így például: állapotjavulást, egybefüggően három hónapot meghaladó külföldi tartózkodást, lakcímváltozást).**

Kiállítás helye, kelte:

.....
aláírás

A NÉPESSÉGTUDOMÁNYI KUTATÓINTÉZET KUTATÁSI JELENTÉSEI

1982.

1. (Előszót írta: *Monigl István*)
Népesedés és népesedéspolitika tárcaszintű középtávú kiemelt kutatási főirány (1982–1985).
A KSH Népeségtudományi Kutatóintézet távlati tevékenységének irányelvei (1982–1990).
2. *S. Molnár Edit*: Érték–orientációk a népesedési magatartásban.
3. Összeállította: *Nemeskéri János, Juhász Attila*: Sorköteles fiatalok testi fejlettsége, biológiai, egészségi állapota (Előzetes tájékoztató).
4. *Szabó Kálmán*: A népességelőszámítások néhány módszertani kérdése (Előterjesztés az MTA Demográfiai Bizottságának).
5. *Valkovics Emil*: A demográfiai átmenet elemzésének néhány gyakorlati nehézségéről.
6. *Bies Klára*: A területi népességprognózisok előkészítése.
7. Készítette az MTA Gazdaság és Jogtudományok Osztályának megbízásából az MTA Demográfiai Bizottsága: A demográfiai tudomány helyzete Magyarországon.

1983.

8. *S. Molnár Edit–Pataki Judit*: Vélemények és előítéletek az öregségről.
9. *Mádai Lajos*: Az utolsó nagy kolerajárvány demográfiai képe Európában és az Egyesült Államokban (1872–1873).
10. *Vukovich Gabriella*: A népesedéspolitika tartalma, jellege, céljai, eszközei, hatékonysága. Nyugat–európai tapasztalatok.
11. *Hoóz István*: Társadalmpolitika, gazdaságpolitika, szociálpolitika, valamint a népesedéspolitika kapcsolatai a szocialista országokban.
12. *Joubert Kálmán*: Születési súly és születési hossz standard az 1973–78 évben élveszületett újszülöttek adatai alapján (angol és orosz nyelven).
13. *Pongrácz Tiborné*: Fiatalkori terhességek társadalmi, demográfiai vizsgálata.
14. *Hoóz István*: A népesedéspolitika eszközei, különös tekintettel a gazdasági jellegű eszközök alkalmazásának gyakorlatára és az ezekkel összefüggő nézetekre a szocialista országokban.

1984.

15. Készítették: *Bies Klára, Hablicsek László*: Területi népességelőreszámítás 1981–2001.
16. *Szabó Kálmán*: Családok és háztartások néhány jellemzőjének alakulása, 1981–2001. (Előzetes változat.)
17. Szerkesztette: *Hablicsek László, Monigl István*: Társadalmi–demográfiai prognózisok. A Népességtudományi Kutatóintézet tudományos szemináriuma Budapest, 1983. május 17–18.
18. *Klinger András*: A családtervezési programokon kívüli népesedéspolitikai intézkedések hatása a termékenységre (angol nyelven).
19. *Moksony Ferenc*: Települési tényezők és az öngyilkosság. Az öngyilkosság egyes demográfiai összefüggései egy összetételhatást vizsgáló elemzés eredményei.
20. *Csernák Józsefné* : A 18 éven aluli nők házasságkötésének néhány demográfiai jellemzője Magyarországon.
21. Összeállította: *Cseh–Szombathy László, Klinger András, Monigl István, Vukovich György*: A népesedéssel összefüggő tudományos kutatások főbb eredményei, a jövőbeni kutatás fő irányai.
22. *Szukicsné Serfőző Klára*: Budapest és Pest megye népességfejlődése, az ezredfordulóig várható tendenciák.

1985.

23. *Rátay Csaba–Tusnády Gábor*: Veszélyeztetett gyermekek szocializációjának vizsgálata a családtípusok kialakításával.
24. *Terestényi Tamás*: Népesedéspolitikai tartalmak a sajtóban.
25. Szerkesztette: *Káposztás Ferenc*: A népesség területi elhelyezkedése és mozgása. Pécs, 1984. április 25–26.
26. *Hablicsek László–Monigl István–Vukovich Gabriella*: A magyarországi népességfejlődés keretei és jövőbeni lehetséges irányai 1880–2050.
27. *Munkácsy Ferenc–Szentgáli Tamás–Szívós Péter*: A népesség gazdasági aktivitásának demográfiai tényezői.

1986.

28. *Szukicsné Serfőző Klára*: A termékenység és az iskolai végzettség néhány összefüggése Magyarországon az elmúlt negyedszázadban.
29. Szerkesztette: *S. Molnár Edit*: Népesedési folyamatokat befolyásoló kulturális–tudati tényezők. A KSH Népességtudományi Kutatóintézet tudományos szemináriuma Budapest, 1985. november 12–13.
30. *Munkácsy Ferenc*: Népesedés és foglalkoztatás.

1987.

31. Szerkesztette: *Káposztás Ferenc, Monigl István*: A népesedéspolitikai; tudományos kutatás és társadalmi cselekvés. A KSH Népeségtudományi Kutatóintézet nemzetközi szemináriuma Budapest, 1986. október 14–15.
32. *Pongrácz Tiborné*: Serdülőkorú terheségek társadalmi–demográfiai vonatkozása.
33. Szerkesztette: *Barabás Miklós*: Az erősen fogyó népességű települések demográfiai jellemzői.

1988.

34. Szerkesztette: *Hablicsek Lászlók, Monigl István*: Az 1986–2021 közötti időszakra szóló népességprognózisok. A KSH Népeségtudományi Kutatóintézet tudományos szemináriuma Budapest, 1987. január 28.
35. *Csernák Józsefné–Szabó Kálmán*: A családok és háztartások előreszámítása, 1986–2021.

1989.

36. *Fóti János*: A magyar népesség gazdasági aktivitásának távlati alakulása.

1990.

37. Szerkesztette: *Monigl István*: Népesedési viták Magyarországon, 1960–1986. A KSH Népeségtudományi Kutatóintézet tudományos vitaulése Budapest, 1988. június 2.
38. *S. Molnár Edit–Virágh Eszter*: Közvélemény–kutatás népesedési kérdésekről – 1989.

1991.

39. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Abortuszkérdés Magyarországon – 1991.
40. *Joubert Kálmán–Gárdos Éva*: Terhesek és csecsemők egészségügyi és demográfiai vizsgálata. (A kutatási program általános ismertetése.)
41. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Sokgyermekes családok.

1992.

42. *Hablicsek László*: A magyarországi hosszú távú népességfejlődés vizsgálata.
43. *Fóti János–Illés Sándor*: A munkanélküliség demográfiai vonatkozásai.
44. *Falussy Béla–Miltényi Károly–Móritz Pálné–Paksy András*: Az egészségi állapot összefüggései az életmóddal és az időfelhasználással.
45. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Összefoglaló a terhességmegszakításról tartott 1992. júliusi közvélemény-kutatás főbb eredményeiről.
46. *Csernák Józsefné–Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Élettársi kapcsolatok Magyarországon.

1993.

47. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Kisgyermekes szülők. (Egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat főbb magyarországi eredményei.)
48. *Szukicsné Serfőző Klára*: Iskolázottságunk alakulása a népszámlálási adatok tükrében.
49. *Tóth Pál Péter*: Nemzetközi vándorlás – Magyarország.

1994.

50. *Illés Sándor*: Miért költöztek az emberek Pásztóra 1989–91-ben?
51. *Szukicsné Serfőző Klára*: A szülők és gyermekeik iskolázottsága.
52. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Kisgyermekes anyák és apák szülői, családi attitűdjei négy európai országban.
53. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit*: Serdülőkorban szült anyák társadalmi, demográfiai jellemzőinek longitudinális vizsgálata.

1995.

54. *Hablicsek László*: Az első és második demográfiai átmenet Magyarországon és Közép-Kelet-Európában.
55. *Szukicsné Serfőző Klára*: Az egyszülős családok társadalmi–demográfiai jellemzői.

1996.

56. *Szűcs Zoltán*: Az élettársi kapcsolatban élő családok társadalmi–demográfiai jellemzői.
57. *S. Molnár Edit–Pongrácz Tiborné*: Változások a gyermeknevelési támogatások rendszerében és azok megítélése a közgondolkodásban
58. *Illés Sándor–Hablicsek László*: A külső vándorlások népesség hatásai Magyarországon 1955–1995 között.
59. *Szukicsné Serfőző Klára*: Az egyszülős családok az állandó és a lakónépesség alapján.

1997.

60. *Daróczi Etelka*: A halandóság területi eltérései Magyarországon 1959/60–1992.

1998.

61. *S. Molnár Edit–Pongrácz Tiborné–Kamarás Ferenc–Hablicsek László*: Házasságon kívüli szülések.

2000.

62. *Pongrácz Tiborné–S. Molnár Edit–Dobossy Imre*: Család és munka – értékek és aggodalmak a rendszerváltozás után.
63. *Illés Sándor*: Belföldi vándormozgalom a XX. század utolsó évtizedeiben.
64. *Daróczy Etelka–Spéder Zsolt (szerk.)*: A korfa tetején. Az idősök helyzete Magyarországon.
65. *Melegh Attila*: Kiskunhalas népesedéstörténete a 17. század végétől a 20. század elejéig.

2001.

66. *Gödri Irén*: A házassági kapcsolatok minősége és stabilitása.
67. *Tárkányi Ákos*: A családdal kapcsolatos jogszabályok Magyarországon 1980–98-ig.
68. *Hablicsek László*: A népességreprodukció alakulása a 20–21. században.
69. *Spéder Zsolt–Monostori Judit*: Mozaikok a gyermekszegénységről.
70. *Joubert Kálmán–Gyenis Gyula*: A 18 éves sorköteles ifjak egészségi állapota, testfejllettsége I.

2002.

71. *Illés Sándor–Lukács Éva*: Migráció és statisztika.
72. *Tóth Pál Péter–Valkovics Emil*: Népesedési helyzetünk.
73. *Pongrácz Tiborné–Spéder Zsolt (szerk.)*: Népesség – értékek – vélemények

2003.

74. *Daróczy Etelka (szerk.)*: Kettős szorításban.
75. *Őri Péter*: A demográfiai viselkedés mintái a 18. században.

2004.

76. *Tóth Pál Péter*: Külföldiekkel vagy idegenekkel...
77. *Daróczy Etelka–Kovács Katalin*: Halálozási viszonyok az ezredfordulón: társadalmi és földrajzi választóvonalak.

2005.

78. *Hablicsek László*: A Kárpát-medencei magyarság demográfiai helyzete és előreszámítása, 1991–2021.

MÚHELYTANULMÁNYOK

2002.

1. *Spéder Zsolt*: Demográfiai folyamatok és társadalmi környezet. Gyorsjelentés.

2003.

2. *Kapitány Balázs (szerk.)*: Módszertan és dokumentáció. Az adatfelvétel ismertetése.
3. *Dobossy Imre–S. Molnár Edit–Virágh Eszter*: Öregedés és társadalmi környezet.

2004.

4. *Kapitány Balázs–Spéder Zsolt*: Szegénység és depriváció. Társadalmi összefüggések nyomában.