

JÓ LÉPÉS, JÓ IRÁNYBA?

A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

GYENEY LAURA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

I. Bevezetés

Több mint tíz év telt el a tamperei csúcs óta, mégis úgy tűnik, a harmadik országbeli munkavállalási célzatú migrációjára vonatkozó *átfogó, uniós szintű politika* megszületése még egy ideig várat magára. Ez nem meglepő, hiszen a harmadik országbeli polgárok tagállami munkaerőpiacokra való belépésének kérdése talán a legérzékenyebb területe az uniós bevándorláspolitikának. Ezt jól illusztrálja a Bizottság által 2001-ben előterjesztett, kifejezetten a gazdasági migráció tárgykörében született átfogó jogalkotási javaslat bukása is.¹ Ez utóbbinak köszönhetően a Bizottság által 2005-ben közzétett politikai terv² alapján kidolgozott javaslatcsomag már *szektoronként* „felszerezve” került a Tanács tárgyalóasztalára.³ E szektorális megközelítés alapján, hosszú tárgyalásokat követően, végül 2009 májusában fogadta el a Tanács a harmadik országbeli, magasan képzett munkavállalók Unióba való belépését és tartózkodását szabályozó 2009/50/EK számú, röviden „kék kártya” irányelvet. Nem véletlen, hogy a jogalkotási javaslatcsomag első elemeként éppen a magasan kvalifikált munkavállalókról

¹ A Bizottság a tagállami ellenállás keresztüztében ugyanis kénytelen volt visszavonni a harmadik országbeli polgárok önálló vagy nem önálló keresőtevékenység céljából való beutazásához és tartózkodásához szükséges feltételekről szóló 2001-ben előterjesztett irányelvtervezetét. COM (2001) 386 STEVE PEERS: *EU Justice and Home Affairs. 2nd edition.* Oxford, 2007, 222.

² COM (2005) 669 A Bizottság közleménye: Politikai terv a legális migrációról, 2005. 12. 21.

³ A gazdasági migránsok további csoportjaira vonatkozó jogszabálytervezetek jelenleg is tárgyalás alatt állnak, így az idenymunkások belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvtervezet COM (2010) 379, a vállalatokon belül áthelyezettek (ICT-k) belépését, ideiglenes ottlétét és tartózkodását szabályozó eljárásokról szóló irányelvtervezet COM (2010) 378.

szóló jogszabály született meg, hiszen, ahogy azt az irányelv előkészítése során kidolgozott hatásvizsgálat⁴ is mutatja a tagállamok egyre elkeseredettebb harcát vívnak a szakképzett munkaerő hiányának pótlásáért az előregedő európai társadalmakban.⁵ A magasan képzett munkavállalók mi több egy olyan csoportját képezik a harmadik országbelieknek, akik könnyen beilleszedenek a fogadó ország társadalmi és intézményi kapcsolatrendszerébe.⁶ Nagyon is üdvözlendő tehát a kék kártya irányelv megszületése, mégis szükséges megjegyezni, hogy a fenti „szeletelő” módszer hosszú távra bebetonozhatja a harmadik országbeli munkavállalók képzettség alapján történő eltérő besorolását, és így az egyes munkavállalói rétegekkel szembeni megkülönböztetett elbánást.⁷ A kék kártya irányelv célja ugyanis, hogy a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek megfelelően⁸, a harmadik országbeli munkavállalók egy magasan képzett rétegét vonzza az unió területére. A jogszabályt a tagállamoknak 2011 júniusáig kell nemzeti jogukba átültetniük, ami már önmagában problematikus, hiszen a lisszaboni stratégia 2010-et jelöli meg végdátumként, amely értelmében a világ egyik legversenyképesebb tudásalapú gazdaságaként jelenik meg a nemzetközi szinten.

II. Az irányelv megszületése mögött meghúzódó gazdasági-politikai megfontolások

Ahogy arra a bevezetőben már utaltam, a harmadik országbeli szakképzett munkavállalók tagállamok területén való munkavállalásra ösztönzése teljességgel érthető a statisztikák tükrében, tekintve, hogy az Európai Unió összlakosságának számában 2025-re komoly csökkenés várható, míg a munkaképes korúak esetében ez már

⁴ Commission staff working document – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of highly qualified employment – Impact assessment [COM (2007) 637 final] [SEC(2007) 1382]. A harmadik országbeli, magasan képzett munkavállalók Unióba való belépésére és tartózkodására vonatkozó jogszabálytervezet megszületéskor készített hatásvizsgálat nagy jelentőséget tulajdonít az uniós tagállamokat érintő demográfiai problémáknak az irányelv elfogadását illetően. A tanulmány szerint ugyanis a munkaképes korú lakosság száma a tagállamokban várhatóan csökkenni fog, amely kihat a jólétre és a gazdasági növekedésre.

⁵ KANCS D'ARTIS – PAVEL CIAIAN: Blue Card, Blue Prospects? *LICOS Discussion Papers*, No. 194, 2007, 2. <http://www.econ.kuleuven.be/licos/DP/DP2007/DP194.pdf>

⁶ LINDSAY LOWELL: Highly skilled migration. *IOM World Migration Report Series*, Vol. 4, 2008.

⁷ ELSPETH GUILD: EU policy on labour migration. *CEPS*, No 145, 2007, November, 2. <http://www.ceps.eu/book/eu-policy-labour-migration-first-look-commissions-blue-card-initiative>

⁸ Az Európai Tanács a Hágai Programban elismerte, hogy a legális migráció fontos szerepet játszik majd az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, hozzájárulva ezzel a lisszaboni stratégia végrehajtásához. Az irányelv preambulumban is deklarálta célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra, magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon az előbbi célkitűzések eléréséhez, és a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy a Közösséget vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára, és fenntartsa a Közösség versenyképességét és gazdasági növekedését. Lásd hivatkozott irányelv preambuluma 4., ill. 7. pontok.

2011-re bekövetkezik.⁹ A teljes munkaerőt érintő hanyatlás ugyanakkor különösen érezhető lesz a magasan képzett munkaerőre épülő szektorokban.¹⁰ Egy tudásalapú társadalomban tehát, ahol a szolgáltatási szektor ily gyors ütemben nő, elengedhetetlen a szakképzett munkaerő megfelelő számban való jelenléte. A kérdés elsősorban az, honnan pótolható ez a hiány? A Bizottság által készített hatásvizsgálati tanulmány kifejezetten szembehelyezkedik azzal a nézettel, amely szerint az *újonnan csatlakozott tagállamokkal* szembeni korlátozások teljes körű feloldásakor a magasan képzett munkaerő iránti kereslet könnyebben kielégíthető lesz. Egyetérthetünk a Bizottság álláspontjával, tekintve hogy az érintett országok maguk is hasonló problémákkal küzdenek.¹¹ Ez a megállapítás a közeli *jövőben csatlakozni* kívánó országokra, így a Nyugat-Balkán térségének országaira is teljes mértékben igaznak bizonyul, egyetlen ország, Törökország kivételével. Ami pedig a „nem bevándorlás alapú” alternatívákat illeti, nem meglepő, hogy a tanulmány nem tér ki azokra, tekintettel az uniós munkaerő képzésének igen költséges és időigényes voltára. Az azonban már igenis figyelmet érdemel, hogy más „bevándorlás alapú” megoldásokat sem említ a dokumentum, így az Unió területén már jogszerűen jelenlévő harmadik országbeli munkaerő igénybevételét vagy a török állampolgárokkal szembeni preferenciális elbánás alkalmazásának megoldását Törökország jövőbeli csatlakozás reményében. Az előbbieken alapszik az mindenesetre egyértelmű, hogy az Unió tagállamai által leggyorsabban mozgósítható munkaerőt az *európai kontinensen kívüli* harmadik országbeliek magasan képzett állománya jelenti. A hatásvizsgálat szerint, ugyanakkor a jelenleg az Unió területén dolgozó szakképzett harmadik országbeli polgárok legnagyobb része Fekete-Afrikából (50%), Dél-Amerikából (26%), Dél-, ill. Délkelet-Ázsiából (16%), végül Közép-Amerikából, a Karib-térségből (8%) érkezik. Így teljességgel érthetőek azok a félelmek, kritikák, amelyek az irányelvnek a távoli kontinensek *fejlődő országaira gyakorolt negatív hatásaira* mutatnak rá.¹² Gümüs úgy véli, hogy az irányelv hosszú távú negatív hatásai alááshatják annak rövid távon mutatkozó sikereit is.¹³ E tekintetben tehát – még ha arról a tanulmány nem is tesz említést – mindenképpen ésszerű lenne *a jelenleg valamilyen jogcímen már az Unió területén tartózkodó* harmadik országbelieket is célba venni a szakképzett munkaerő hiányának pótlása céljából. Az elfogadásra került irányelv azonban túlnyomórészt az Unió területén kívül tartózkodó szakképzett munkaerő „becsalogatására”

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators, Wiesbrock tanulmányában Németországgal együtt kiemeli Magyarországot is, ahol a fent jelzett változás már el is kezdődött. ANJA WIESBROCK: *Legal migration to the European Union*. Brill, 2010, 285.

¹⁰ Peers szerint ugyanakkor meglepő, hogy demográfiai okok nem szerepelnek az irányelv hatályos szövegében, amely így kizárólagosan a gazdasági megfontolásokra hivatkozik. STEVE PEERS: Legislative update: EC immigration and Asylum Law: attracting and deterring labour migration: The blue card and employer sanctions directive. *European Journal and Migration Law*, 11. 2009, 403.

¹¹ Persze van, aki ezzel ellentétes álláspontot képvisel, és úgy véli, hogy a nemrég csatlakozott országokból kell pótolni a hiányt. YASIN KEREM GÜMÜS: EU blue card scheme: The right step in the rights direction? *European Journal of Migration and Law*, 2010, 12, 448.

¹² PETER APPS: “EU Blue Card scheme Could Drain Developing World”. *Reuters*, Oct. ,26. 2007, 1.

¹³ GÜMÜS i. m. 437.

koncentrál, míg a jelenlévőkkel egyáltalán nem (a nemzetközi jog alapján védelmet élvező személyek) vagy csak elenyésző mértékben (a kék kártya birtokosok tagállamközi mobilitása) foglalkozik.

III. Az irányelv célja, illetve a megvalósítás „eszköztára”

Az irányelv célja tehát, hogy minél nagyobb számú szakképzett munkavállalót vonzon az Unió területére azáltal, hogy meghatározza a harmadik országbeli, magasan képzett munkavállalók és családtagjaik beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételeket.¹⁴ Milyen eszközrendszer áll e célból az Unió rendelkezésére? Amíg korábban a szakképzett munkaerő bevándorlására vonatkozó politikaformálásban kizárólag egy befelé tekintő szemlélet érvényesült, addig mára a fejlett országok a tehetséges és magasan kvalifikált munkavállalókért folyó versenyben igyekeznek minél szélesebb körben kitekinteni más, hasonló gondokkal küzdő országok által követett modellekre, szabályozási szisztémákra.¹⁵ Ezt az új típusú megközelítést elviekben jól illusztrálja a 2009/50/EK irányelv kék kártya szisztémája, amely az amerikai munkaerő-bevándorlást kontrolláló és egyben szimbolizáló „zöld kártyás” rendszerrel kívánja mind jelképesen, mind pedig érdemben felvenni a versenyt.¹⁶ A szakképzett munkaerőért folyó küzdelemben az egyes országok alapvetően két féle eszközrendszerre támaszkodhatnak, egyfelől az alapvetően rövid távú előnyökkel kecsegtető *gazdasági juttatások* eszközrendszerére,¹⁷ másfelől a tradicionálisan bevándorlókat befogadó országok körében népszerű, jóval hatékonyabbnak tűnő eszközrendszerre, így a harmadik országbeliek számára a *letelepedés, ill. az állampolgárság felkínálásának* ösztönző erejére, amely értelmében előbbieik viszonylag rövid időn belül egy jól működő gazdasági-társadalmi közösség tagjaivá válhatnak. Úgy tűnik, hogy a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók körében a pusztán gazdasági alapokon álló előnyök vonzerejénél, a fogadó országban elnyert biztos státusz perspektívájának fegyvertényezője jóvalta erősebb. Az előbbieik alapján felmerül a kérdés, hogy a tárgyalt 2009/50/EK irányelv vajon él-e, és ha igen, mennyiben a letelepedési jog relatíve gyors kilátásba helyezésének eszközrendszerével? A kérdés különösen azért lényeges, mert, ahogy azt előbb említettem, minden jel arra utal, hogy a bevándorlókat hagyományosan befogadó országok, így az USA, Kanada és Új-Zéland az utóbbi szemléletet követik, még hozzá igen nagy sikerrel.¹⁸ A fentieket egyébként megerősítik a hatásvizsgálatban fog-

¹⁴ Az irányelv nem alkalmazandó Dániára és az Egyesült Királyságra.

¹⁵ WIESBROCK i. m. 600., AYELET SHACHAR A.: The race for talent: Highly Skilled migrants and competitive immigration regimes. *New York University Law Review*, 2006, 81, 155–164.

¹⁶ Az USA-ba érkező magasan képzett munkaerő jelentős része nem közvetlenül a fejlődő országokból, hanem éppen azon európai országokból érkezik, amelyek szintén jelentős munkaerőhiánnyal küzdenek a szakképzett munkavállalókra. Az európai országokat elhagyók elsősorban a túlzott bürokráciára, pénzügyi problémákra, ill. különféle, velük szemben megnyilvánuló megkülönböztető, hátrányos bánásmódra hivatkoznak.

¹⁷ Így például a fogadó országban biztosított magasabb munkabér eszközére.

¹⁸ A migráció jelenségének nemzetközi jogi alapú megközelítése tekintetében a fenti országok az egységesség elvét képviselik a fokozatos integráció elvével szemben. Az egységesség elve szerint az állam és polgárai között kölcsönös felelősségvállalás és lojalitás érvényesül, és a fenti társadalom tagjává válás nem

laltak is, amely szerint, a bevándorlók számára különösen azok az országok a vonzó célpontok, amelyek a belépést és a tartózkodást illetően kedvező feltételekkel szolgálnak. Így azok az államok, amelyek a migránsokat a letelepedés gyors ígéretével biztatják, jelentős előnyt élveznek azon uniós tagállamokkal szemben, amelyek a harmadik országbeliek munkaerejét – legalábbis ezidáig – csak rövidebb időszakokra, így elsősorban szezonálisan kívánták igénybe venni.¹⁹

Márpedig nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a magasán kvalifikált munkaerő tagállamokban fennálló jelentős hiánya miatt az Unió nem engedheti meg, hogy alulmaradjon a nemzetközi versenyben, különösen, ha komolyan veszi a lisszaboni célkitűzéseket. Az Unió ezidáig nem tűnt túl sikeresnek a szakképzett munkaerő becsalogatásában. A Bizottság felmérése szerint, amíg a szakképzetlen munkaerő 85%-a telepedik le Európában, addig ez a szám az USA-ban mindössze 5%-ot tesz ki.²⁰ Az ok pedig – legalábbis a Bizottság szerint – nem más, mint a munkaerőpiac fragmentáltsága, a 27 féle bebocsátási szisztéma, a tagállamok közti mobilitási lehetőségek csekély foka. Az előbbieik fényében érdemes megvizsgálni továbbá, hogy milyen főbb elemekre épül a 2009/50/EK irányelv, amely a harmadik országbeli szakképzett munkaerő számára valóban vonzóvá teheti a tagállamok területén való munkavállalást. Az irányelv lényegében három pillérré építkezik, így egyfelől egy „gyorsított befogadási eljárási rendszer” megteremtésére, másfelől a fogadó tagállam állampolgáraival való *egyenlő gazdasági és szociális jogok biztosítására*, harmadrészt pedig a *tagállamközi mozgás lehetővé tételére* a magasán képzett harmadik országbeliek számára. A következőkben az irányelv részletes analízise során azt vizsgáljuk, hogy a fenti eszközök vajon alkalmasak-e az irányelvben foglalt célkitűzések elérésére.

IV. Az irányelv személyi és tárgyi hatálya

Az irányelv személyi hatálya alá azok a *harmadik országbeli állampolgárok* tartoznak, akik *magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás* céljából, a fenti jogcím alatt kérelmezik valamely tagállam területére történő belépésük engedélyezését.²¹ A harmadik országbeli polgároknak lényegében három követelménynek kell megfelelniük, hogy az irányelv alanyi körébe tartozónak minősüljenek. Így mindenekelőtt *magas szintű képzettséget igénylő munkát kell végezniük*, továbbá meg kell felelniük az irányelv belépéssel kapcsolatos követelményrendszerének, végül pedig nem

lehet szakaszos folyamat eredménye. Az egységesség koncepciója, így a *migráció egy viszonylag statikus felfogását* követeli meg. Ez utóbbira szolgál példaként a klasszikus befogadó országok, így Kanada és az Egyesült Államok neutralizációs politikája. ANUSCHEH FARAHAT: 'We want you! But...' Recruiting Migrants and encouraging transnational migration through progressive inclusion. *European Law Journal*, Vol. 15. No.6, 2009, 707–708.

¹⁹ Sajnálatos, hogy a hatásvizsgálat, amely ugyan hosszasan elemzi az amerikai és az ausztrál bevándorlási szisztémát, végül nem szolgál magyarázattal az előbbi rendszerek sikerességére. Nem értékeli továbbá az általuk alkalmazott pontrendszert sem, ill. nem indokolja, hogy miért nem vette azt át az irányelv.

²⁰ Franco Frattini's speech given at the High level Conference on Legal migration, september 13–14, 2007, Lisbon.

²¹ Lásd hivatkozott irányelv 3. cikk (1) bekezdés.

„akadhatnak fenn a tagállamok által alkalmazott munkaerő-piaci teszt, ill. a nemzeti kvóta rostáján”. Utóbbi feltételre a későbbiek során még bővebben kitérek, azonban már most jelezni kívánom, hogy a többi követelménytől eltérően az különösen azért problematikus, mert teljes mértékben *független* az érintett munkavállalótól.

Az irányelv alkalmazhatósága szempontjából kardinális kérdés tehát, hogy mit ért a jogszabály a „*magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás*” fogalma alatt. Az irányelv által kínált definíció első eleme szerint, e fogalom alá tartozik az „olyan személy munkavállalása, aki más valakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként a nemzeti munkajogi jogszabályok és/vagy a nemzeti gyakorlat szerinti védelemben részesül, a jogviszonyra való tekintet nélkül.”²² Ez a fogalmi meghatározás lényegében megegyezik a *közösségi munkavállaló* fogalmával, azonban jelentősen behatárolja azt „a nemzeti jogi keretekre” való utalás, amely kifejezetten a Tanács kérésére került a tervezetbe beépítésre. A fogalom második elemét, azaz hogy az érintett fizetést kap, sajnos nem bontja ki a jogszabály. A közösségi munkavállaló fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat értelmében a munkavégzés ellenértéke, mint tudjuk, igen tág körű lehet. Így többek között a Bíróság által tárgyalta Steymann-ügyben²³ megállapítást nyert, miszerint a belga vízvezeték-szerelő által kapott természetbeni jutattások bizonyos ház körüli teendők ellátásáért ide sorolhatók. Az Agegate-ügyben²⁴ a Bíróság továbbá kimondta, pusztán az a tény, hogy a spanyol halászok csupán „részesedést” kaptak, és díjazásuk ily módon kollektív alapon került kiszámításra, szintén nem zárja ki őket a közösségi munkavállaló fogalma alól. Nézetem szerint semmi nem indokolja a fizetés fentiekől eltérő szűk meghatározását a harmadik országbeli munkavállalók esetében. Végül, a definíció harmadik elemeként szerepel, miszerint a kérdéses személy *megfelelő és konkrét kompetenciával rendelkezik, amelyet felsőfokú szakmai képesítés bizonyít*.²⁵ Azt, hogy mi minősül „felsőfokú szakmai képesítésnek” a jogszabály maga határozza meg.²⁶ Így az irányelv értelmében idetartoznak azok a képesítések, amelyeket felsőfokú képesítés megszerzését tanúsító okirat igazol,²⁷ vagy *ettől eltérve* – amennyiben azt a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik – legalább ötéves, a felsőfokú képesítéssel *összehasonlítható* olyan szakmai tapasztalat, amely a munkaszerződésben vagy a kötelező érvényű állásajánlatban meghatározott szakma, vagy ágazat terén releváns.” A Bizottság eredeti javaslatában, a szakmai gyakorlat vonatkozásában még csak három éves időhatár szerepelt, ill. az nem képezte tagállami mérlegelés függvényét. Az irányelv hatályos szövege ugyanakkor már csak egy a főszabálytól való eltérésként aposztrofálja utóbbit.²⁸

²² Lásd uo. 2. cikk (b) pont.

²³ A Bíróság C-196/87 Steymann-ügyben 1988. október 5-én született ítélete. (EBHT 1988, 6159. o.)

²⁴ A Bíróság C- 3/87 Agegate-ügyben 1989. december 14-én született ítélete. (EBHT 1989, 4459. o.)

²⁵ Lásd hivatkozott irányelv 2. cikk (b) pont.

²⁶ Lásd: uo. 2. cikk (g) pont. WIESBROCK: i. m. 287.

²⁷ Gümüs szerint, ugyanakkor az irányelv komoly fogyatékosága, hogy az nem szolgál semmiféle megoldási javaslattal a szakmai képesítések elismerését illetően. GÜMÜS: i. m. 446.

²⁸ WIESBROCK i. m. 562.

A fentiekből egyértelműen következik tehát, hogy az irányelv – ha nem is direkt módon –, de kizárja a kedvezőbb belépési és tartózkodási szabályok hatálya alól a harmadik országbeli független vállalkozókat, kifejezetten a foglalkoztatotti jogviszonyban állókra szorítva annak alkalmazhatóságát. Peers e tekintetben felveti, vajon miért csak a munkavállalók befogadásában gondolkozik az Unió a gazdaság talpraállítását célzó bevándorláspolitikai eszközrendszert illetően. Miért nem határoz egy, a fentihez hasonló rendszer felállításáról kifejezetten vállalkozók vonatkozásában, akik azonos feltételek alapján indíthatnának munkahelyteremtő vállalkozásokat a tagállamokban, úgy hogy esetükben nem fizetési, hanem befektetési küszöb kerülne rögzítésre?²⁹ Ezen a ponton érdemes talán megemlíteni, hogy az irányelv nem csupán a vállalkozók beutazásáról, hanem a kék kártya birtokosok számára biztosítandó azon lehetőségéről is hallgat, hogy azok később önálló vállalkozási tevékenységbe kezdjenek vagy akár alacsonyabb képzettséget igénylő munkát vállaljanak a tartózkodási helyük szerinti tagállamban. Ez utóbbi lehetőség hiánya, nézetem szerint, visszariaszthatja a harmadik országbeli magasan képzett polgárokat, akik könnyen lehet, hogy egy bizonyos munkaviszonyban eltöltött idő után önálló, munkahelyteremtő vállalkozóként szeretnének tevékenykedni a fogadó állam területén.

Az irányelv a harmadik országbeli vállalkozókon túl számos további harmadik országbeli polgárt zár ki hatálya alól, még hozzá direkt módon. Így annak hatálya nem terjed ki a nemzetközi jog védelme alatt álló személyekre, ill. azokra, akik ilyen jogállásért kívánnak folyamodni, a kutatói, ill. a huzamos jogállás státuszával rendelkező személyekre, a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok családtagjaira, az időnyomunkásokra, a kereskedelem és a befektetések terén működő nemzetközi megállapodás hatálya alá tartozó személyekre, végül a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló személyekre. Peers szerint, ugyanakkor nehezen indokolható a menekültek és más a nemzetközi védelem egyéb formáit élvező személyek kizárása a kék kártyás rendszer hatálya alól,³⁰ miután a fenti hatásvizsgálati tanulmány egyértelműen rámutat, hogy a jelenleg a tagállamok területén tartózkodó, harmadik országbeli magasan képzett munkaerő egy része nincs kihasználva. A fenti személyek kizárása valóban érthetően, hiszen előbbieket esetében még az agyelszívás potenciális veszélyeivel sem kell számolni, tekintettel, hogy azok „amúgy is” elhagyni kényszerültek származási országukat.

Milyen intézkedéseket irányoz elő a direktíva az agyelszívás veszélyeit elkerülendő? Mindenekelőtt az irányelv felhatalmazást ad az Unió és/vagy a tagállamai számára, hogy azok nemzetközi megállapodás alapján *kivonjanak bizonyos szakmákat* az irányelv hatálya alól, annak érdekében, hogy az adott megállapodást aláíró fejlődő országok emberi erőforrásainak védelmével biztosítsa a munkaerőhiánnyal küzdő ágazatok etikus munkaerő-toborzását.³¹ Ugyanezt a célt szolgálja lényegében az irányelv

²⁹ PEERS i. m. 407.

³⁰ PEERS i. m. 409. Peers e tekintetben felhívja a figyelmet a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv potenciális módosítására, amely értelmében a menekültek és a kiegészítő védelem alatt állók is annak hatálya alá vonhatók lennének.

³¹ Lásd *uo.* 3. cikk (3) bekezdés.

azon rendelkezése, amely értelmében a tagállamok elutasíthatják az EU kék kártya iránti kérelmeket annak érdekében, hogy a származási országokban biztosítsák az etikus munkaerő-toborzást a szakképzett munkavállalók hiányával küzdő ágazatokban.³² A fenti rendelkezések üdvözlendők, ugyanakkor látható, hogy a jogszabály általánosságban nem szentel túl nagy figyelmet az agyelszívás problematikájának. Ezt tükrözi a Bizottság által készített hatástanulmány is, amely anélkül, hogy arra kellő bizonyítékkal szolgálna, az agyelszívás problematikáját mintegy bagatellizálva úgy érvel, hogy a fejlődő országokból kivándorló képzett munkaerő volumenét az uniós intézkedések amúgy sem befolyásolják, azok csak is a migráció irányára hatnak ki. Így a dokumentum szerint, az uniós intézkedések eredményeként, a migráció célpontja nem az USA vagy Kanada lesz, hanem maga az Unió. Peers ezt az érvelést nagyon találóan a már jól ismert dohányipari reklámtevékenységet támogató lobbizás érvrendszeréhez hasonlítja.

Az irányelv egyébiránt nem érinti az Unió és /vagy a tagállamok által kötött megállapodásokban szereplő kedvezőbb rendelkezéseket, ill. azt, hogy azok a jövőben hasonló rendelkezéseket fogadjanak el.³³ Ugyan az irányelv érdemi rendelkezései között nem szerepel, annak preambuluma rögzíti, hogy e kedvezőbb rendelkezéseknek összhangban kell állniuk az irányelv szabályaival.³⁴

Az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét sem, hogy azok fenntartsák saját, *munkavállalási célú nemzeti tartózkodási engedélyeiket*. Így a tagállamok továbbra is az EU kék kártyától eltérő munkavállalási célú tartózkodási engedélyeket adhatnak ki. Utóbbiak azonban nem jogosítanak fel a kék kártya irányelv szerinti, más tagállamban való tartózkodásra.³⁵ Az irányelv sajnálatos módon nem tisztázza a két engedélytípus egymáshoz való viszonyát. Peers úgy véli, ez problémát jelenthet abban az esetben, ha az érintett tagállam a beáramló munkaerő vonatkozásában bizonyos kvótát alkalmaz. A kérdés ez esetben az, hogyan oszlik meg a kvóta a két engedélytípus között?³⁶ Nézete szerint, a szabad választás elvének kell érvényesülnie a nemzeti szabályok, ill. a kék kártya szabályrendszerének alkalmazását illetően a munkáltató, ill. a harmadik országbeli polgár részéről, így a nemzeti keretnek mindkét személyi csoport előtt nyitva kell állnia. Ezt támasztja alá a preambulum azon rendelkezése is, amely szerint „az érintett harmadik országok állampolgárai számára lehetővé kell tenni, hogy azok az EU kék kártya vagy a nemzeti tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtsanak be.”³⁷ A két engedélyezési rendszer párhuzamos működtetése továbbá véleményem szerint azonban, akár meg is kérdőjelezheti a kék kártya rendszer fenntartásának szükségességét.³⁸ Való igaz, hogy a kék kártya birtoklása feljogosítja birtoko-

³² Lásd uo. 8. cikk (4) bekezdés.

³³ Lásd uo. 4.cikk 1. bekezdés.

³⁴ „Ezenfelül ez az irányelv nem érinti azt a lehetőséget, hogy az EU kék kártya birtokosa a nemzeti jogban esetlegesen megállapított és az ezen irányelvvel összeegyeztethető további jogokat vagy előnyöket élvezzen.” Lásd uo. 7. preambulum pont.

³⁵ Lásd uo. 3. cikk (4) bekezdés.

³⁶ PEERS i. m. 391., GÜMÜS i. m. 446.

³⁷ Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 7. pont.

³⁸ WIESBROCK i. m. 287.

sát a tagállamok közti átjárásra, mégis amennyiben a nemzeti rendszer a belépési feltételek vonatkozásában kedvezőbb lehetőségeket kínál, a harmadik országbeliek várhatóan az előbbit és nem a kék kártyát veszik majd igénybe.³⁹ Mindennek tetejébe, az irányelv tervezete a magasan képzett munkavállalók belépésének egyszerűsítését célozta meg, a jelenlegi rendszer értelmében, pedig csak egy további, addicionális lehetőséget biztosít⁴⁰ a továbbra is érvényes 27 eltérő tagállami szabályozáshoz képest, ami a transzparencia elvét nézetem szerint, nyilvánvalóan sérti.

V. A kérelem benyújtásának feltételei

A kék kártya igénylésének feltételeit illetően az irányelv taxatív felsorolást ad.⁴¹ Tekintettel arra, hogy a *befogadás keresletorientált*, a harmadik országbeliek legalább egyéves időtartamú érvényes munkaszerződést vagy kötelező állásajánlatot kell bemutatnia a kérelem igénylésekor. Igazolnia kell továbbá, hogy teljesíti a szabályozott szakma uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó, nemzeti jogban megállapított feltételeket, nem szabályozott szakma esetén pedig be kell mutatnia a felsőfokú szakmai képesítést tanúsító okiratokat. Természetesen a fentiekén túl érvényes úti okmánnyal, vízummal és betegbiztosítással kell rendelkezzen. Kizáró feltétel, ha veszélyt jelentene a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre.⁴² A magasan kvalifikált munkavállalók tagállamok területén való elhelyezkedését vélhetően hátrveti az irányelvben lefektetett azon követelmény is, amely szerint, az érintett személy bérének el kell érnie a bruttó éves átlagbér legalább másfélszeresét a fogadó államban. Ez a küszöbérték azonban tovább csökkenthető bizonyos kiemelt szakmák tekintetében, amelyekben különösen nagy szükség van a harmadik országbeli munkavállalókra, és amelyek az ISCO 1. és 2. csoportjához tartoznak (ilyennek minősülnek például a vállalatirányítással foglalkozó személyek).⁴³ Érdemes megemlíteni, hogy az eredeti tervezetben még a minimálbér havi bruttó összegének háromszorosa szerepelt.

³⁹ Ezt jól jelzi, hogy az irányelvet a tagállamok vegyes fogadtatásban részesítették, amíg Spanyolország, Olaszország, Franciaország és Svédország igen pozitívan fogadta azt, addig Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság ellenérzésüket fejezték ki a bevezetendő rendszerrel kapcsolatban, arra hivatkozva, hogy a magasan képzett munkavállalók tekintetében saját jól működő nemzeti rezsimet tartanak fent. GÜMÜS i. m. 442.

⁴⁰ ELIZABETH COLLET: The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War on Talent? Migration Information Source, Washington: Migration Policy Institute 2010. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=667>

⁴¹ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk.

⁴² Lásd uo. 5. cikk (1) bekezdés.

⁴³ Lásd uo. 5. cikk (5) bekezdés. A munkaszerződésben megállapított illetménynek legalább egyenértékűnek kell lennie egy bizonyos, nemzeti szinten megállapított küszöbértékkel. A tagállamok jogosultak ezt a küszöbértéket munkaerőpiacuknak és bevándorlási politikájuknak megfelelő szinten megállapítani. Ugyanakkor annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok ne fosszák meg lényegi tartalmától ezt a kritériumot azáltal, hogy olyan bérszintet állapítanak meg, amely túl alacsony ahhoz, hogy saját országuk vagy az Unió magasan képzett munkavállalója elfogadja az egyébként képesítésének megfelelő állást, e javaslatban szükségesnek tartották olyan viszonylagos, legkisebb küszöbérték meghatározását, amely első sorban a nemzeti jogszabályokban megállapított minimálbérhez kapcsolódik.

Wiesbrock szerint nem egyértelmű, hogy az eredeti tervezetben vagy az irányelv hatályos szövegében szereplő fizetési követelmény jelent-e nagyobb terhet a magasan képzett munkavállalóra. Végül, de nem utolsósorban a tagállamok előírhatják, hogy a kérelmező adja meg az érintett tagállam területén lévő címét.⁴⁴ Ez utóbbi feltétel szintén a tanácsi tárgyalások során került be a tervezet szövegébe. A kérelmezőktől tehát már a kérelem benyújtásakor, az eljárás kimenetelétől függetlenül megkövetelhetik, hogy az a jövőbeli lakhatásának viszonyait rendezze, komoly terhet róva ezzel utóbbiakra.

Fontos megemlíteni továbbá, hogy az eredeti tervezet még lehetővé tette a 30 év alatti, azaz a fiatal munkaerő vonatkozásában érvényesülő speciális szabályok tagállamok általi alkalmazását. Ez teljességgel érthető, hiszen esetükben nem várható el a magasabb fizetési fokozat, vagy akár a hosszabb idejű szakmai gyakorlat feltételének teljesítése. Így a Bizottság a fiatal kérelmezők számára könnyített belépési feltételeket, ill. jóval alacsonyabb fizetési küszöböt határozott meg tervezetében, sőt a tagállamok el is állhattak annak alkalmazásától, abban az esetben, ha az érintett tanulmányait korábban valamelyik tagállamban folytatta. Sajnos, az említett módosítások már nem szerepelnek az irányelv hatályos szövegében. Nézetem szerint, a Bizottság által javasolt fiatal munkavállalókra vonatkozó különleges rendelkezések kiiktatása a szövegtervezetből komoly problémákhoz vezet majd, tekintve, hogy az érintett csoport számára a tagállamok által megállapított nemzeti bérküzöböt vélhetően nem éri majd el azok bére. Peers az előbbiekről úgy vélekedik, hogy az irányelvben megállapított, az átlagbér másfélszeresében megállapított küszöb ugyan indokolható, azonban féltő, hogy a tagállamok ennél magasabb határt rögzítenek majd. Ezért véleménye szerint, ésszerű lenne egy felső érték meghatározása is, mivel amúgy is számos egyéb eszköz áll a tagállamok rendelkezésére a hazai munkavállalók védelme céljából.⁴⁵

Melyek ezek a 'védelmi' eszközök? Mindenekelőtt nagyon fontos rögzíteni, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok harmadik országbeli szakképzett munkaerő bebozsítására vonatkozó kompetenciáját, így azok továbbra is maguk határozzák meg *hány* harmadik országból érkező állampolgár beutazását engedélyezik területükre magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából.⁴⁶ A preambulum 8. pontja szerint, a tagállamok a területükre beutazottak számát illetően fenntartják annak lehetőségét, hogy munkavállalási célra általában vagy bizonyos szakmákban, gazdasági ágazatokban ill. régiókban való munkavállalás céljára nem adnak ki tartózkodási engedélyt. A tagállamok továbbá, az EU kék kártya iránti kérelemmel kapcsolatos határozat meghozatalát megelőzően, valamint az EU kék kártya birtokosaként történő jogszerező foglalkoztatás első két évében a megújítás és engedélyezés fontolóra vételekor megvizsgálhatják *munkaerőpiacuk helyzetét*, és ez alapján is megtagadhatják a kártya kiadását.⁴⁷ A tagállamok a fentiekben túl *foglalkoztatási tevékenységekre* vonatkozó korlátozásokat tarthatnak fenn, ha a fennálló nemzeti vagy közösségi joggal összhang-

⁴⁴ Lásd uo. 5. cikk (2) bekezdés.

⁴⁵ PEERS i. m. 407.

⁴⁶ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk.

⁴⁷ Lásd uo. 8. cikk (2) bekezdés.

ban e tevékenységeket a tagállam állampolgárságával, uniós vagy az EGT-állampolgársággal rendelkező személyek gyakorolhatják.⁴⁸ Ezt azonban csak is a csatlakozási okmányok vonatkozó rendelkezéseiben meghatározott közösségi preferencia elvének sérelme nélkül alkalmazhatják.⁴⁹

Ami a kvótarendszert illeti, a *nemzeti kvóták* fenntartása ugyan mind jogi, mind politikai nézőpontból elfogadható, különösen a Lisszaboni szerződés szövegének fényében,⁵⁰ mégis látnunk kell, hogy az komoly veszélyt jelent az irányelvben foglalt célkitűzés megvalósulására.⁵¹ Arra nézve ugyanis semmiféle garanciát nem nyújt a jogszabály, hogy a tagállamok objektíven és ésszerűen határozzák majd meg a fenti kvótákat. Peers mindehhez hozzáteszi, hogy mivel a tagállamok számára egyébként is nyitott a lehetőség a közösségi preferencia alkalmazására, ezért előbbi egy meglehetősen durva eszköznek bizonyul a munkaerőpiac bevándorlókkal szembeni védelmére. A kvótarendszer ad absurdum oda is vezethet, hogy a közösségi munkáltatónál történő üresedés esetén – amennyiben az nem talál megfelelő hazai vagy közösségi munkavállalót a betöltendő álláshelyre – a meghirdetett állás üresen is marad. Mi több, a nemzeti kvóták alkalmazásának lehetősége azon személyek vonatkozásában, akik már éltek a szabad mozgás lehetőségével – különösen, ha azok már huzamos tartózkodási jogállással is rendelkeznek –, Peers szerint, túl is megy a Lisszaboni szerződésben foglaltakon és drasztikus mértékben csökkenti a kék kártyás rendszer vonzerejét. Hasonlóképpen igaz ez a megállapítás a tagállamok számára biztosított azon felhatalmazásra, amely alapján azok akár két év után is fenntarthatják a korlátozásaikat a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók munkaerőpiacra jutása tekintetében élvezett egyenlő elbánás követelményét illetően.

A kérelmet benyújtott és a fenti követelményeket teljesítő személyek számára, akire nézve az illetékes hatóságok kedvező határozatot hoztak, ki kell állítani az EU kék kártyát.⁵² Az érintett tagállamok a szükséges vízumok megszerzéséhez minden könnyítést megadnak a harmadik országbeli állampolgároknak. A kártya érvényességi ideje alatt annak birtokosa jogosult a kiállító tagállam területére való beutazásra és tartózkodásra, ill. az irányelvben elismert jogok gyakorlására. A kártya egy és négy év közötti érvényességgel bír, amelyet minden esetben a tagállamok maguk egységesen állapítanak meg.⁵³ Szükséges megjegyezni, hogy az eredeti tervezetben az érvényességi idő még egységesen két év volt, amely legkevesebb további két évvel

⁴⁸ Lásd uo. 12. cikk (4) bekezdés.

⁴⁹ A közösségi preferencia elve értelmében ugyanis a csatlakozó országok polgárait, amennyiben azonos feltételekkel rendelkeznek, a munkavállalási engedély megadásakor előnyben kell részesíteni a harmadik országok állampolgáraival szemben.

⁵⁰ A gazdasági migrációt illetően az EUMSZ hangsúlyozza, hogy a tagállamok teljesen szabadon határozhatják meg, hogy hány harmadik országbeli munkavállalót vagy önálló vállalkozót engednek be területeikre. EUMSZ 79. cikk (5) bek.

⁵¹ STEVE PEERS: 'EU Immigration and Asylum Law Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon'. *European Journal of Migration and Law*, 10,2008, 244–245.

⁵² Lásd hivatkozott irányelv 7. cikk (1) bekezdés.

⁵³ Ha a munkaszerződés ennél rövidebb időszakra szól, akkor az EU kék kártyát a munkaszerződés időtartamát három hónappal meghaladó időtartamra kell kiállítani vagy megújítani. Lásd uo. 7. cikk (2) bekezdés.

meghosszabbítást nyerhetett.⁵⁴ Az említett módosítás nem kedvez a transzparencia elvének. Ezt tovább súlyosbítja, hogy az irányelv hatályos szövege nem helyezi kilátásba az engedély meghosszabbíthatóságát, így a magasan képzett harmadik országbeliek lényegében a huzamos tartózkodási jogállást elnyerők körén kívül esnek.⁵⁵ A legkedvezőtlenebb tagállami forgatókönyv értelmében ugyanis, a magasan képzett munkavállalók csupán egy évre kapnak majd engedélyt, mi több a megújítás lehetőség nélkül, ami ily módon jelentősen gátolhatja a szakképzett munkaerő uniós tagállamokba való beáramlását.⁵⁶

VI. A kérelem elutasítása, kártya visszavonása, illetve megújításának megtagadása

Az irányelv vonatkozó szabályai értelmében, a tagállamok elutasítják az EU kék kártya iránti kérelmet, amennyiben a kérelmező nem felel meg az irányelvben megállapított feltételeknek, vagy a bemutatott dokumentumokat *csalárd módon szereztek, meghamisították, ill. megváltoztatták*. Ahogy azt fent már jeleztem, a kérelem elutasítható a munkaerő-piaci tesztre, a nemzeti kvótára, ill. a harmadik országok bizonyos ágazatait védo agyelszívással szembeni fellépésre hivatkozás alapján egyaránt, végül abban az esetben is, ha a munkáltatóra a nemzeti jognak megfelelően be nem jelentett és/vagy törvényellenes foglalkoztatás miatt szankciót szabtak ki. Érdekes, hogy az irányelv nem utal a közelmúltban született, „Az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról” szülő 2009/52/EK irányelvre.⁵⁷ A tagállamok az ezen irányelv alapján kiállított EU kék kártyát visszavonják, illetve megtagadják annak megújítását, ha azt *csalárd módon szereztek, meghamisították vagy megváltoztatták*, továbbá, ha felmerül, hogy a birtokos *nem felelt meg vagy a továbbiakban nem felel meg a beutazás és tartózkodás ezen irányelvben megállapított feltételeinek*, vagy, ha a tartózkodásának célja az engedélyezettől eltér. Ez irányadó arra az esetre is, ha a birtokos megszegte az *irányelv munkáltató megváltozásával, ill. a munkanélküliséggel* kapcsolatos szabályait, kivéve, ha a birtokos bizonyítani tudja, hogy az értesítés rajta kívül álló okból nem jutott el az illetékes hatóságokhoz.⁵⁸ A fenti kötelező eseteken túlmenően az irányelv diszkrecionális okokat is megállapít a kártya visszavonása vagy megújításának megtagadása esetkörüli.⁵⁹ Így a tagállamok megtagadhatják annak megújítását, ill. visszavonhatják azt közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból, továbbá, ha a kártyabirtokosnak nem áll rendelkezésére elegendő forrás saját maga és adott esetben családtagjai eltartására anélkül, hogy a tagállam szociális segélyezési rendszerét igénybe venné.

⁵⁴ Lásd COM (2007) 637 8. cikk (2) pont.

⁵⁵ WIESBROCK i. m. 588.

⁵⁶ Lásd: uo. 291.

⁵⁷ PEERS i. m. 395. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168., 2009. 6. 30., 24–32. o.

⁵⁸ Lásd uo. 9. cikk(1) bek. (c) pont.

⁵⁹ Lásd uo. 9. cikk (3) bekezdés.

A tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik. Az előbbiekből logikusan következik, hogy az arra az esetkörüre is vonatkozik, ha az érintett ténylegesen szociális támogatás iránti kérelmet nyújt be. Végül, mindez akkor is bekövetkezhet, ha az érintett személy nem közölte a hatóságokkal. Érdemes megemlíteni, hogy az előbb felsorolt opcionális esetek közül még csak az első ok szerepelt az irányelv tervezetében.⁶⁰ A kérdéses jogszabály ugyan nem rendelkezik arról, hogy a fenti felsorolás kimerítő jelleggel bír-e, azonban feltehetően igen, azok széles körét tekintve.

VII. A kérelmezési eljárás

A tagállamok maguk határozzák meg, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak és/vagy munkáltatójának kell-e benyújtani az EU kék kártya iránti kérelmet.⁶¹ Főszabályként, a kérelmezőnek az érintett tagállam területén kívül kell tartózkodnia a kérelem benyújtásakor, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedély vagy hosszú idejű tartózkodásra jogosító nemzeti vízum birtokosaként már az adott tagállam területén tartózkodik. A tagállam ettől pozitív irányba is eltérhet, így elfogadhatja a benyújtott kérelmet, ha az érintett harmadik országbeli állampolgár nem rendelkezik érvényes tartózkodási engedéllyel, azonban annak területén jogszerűen tartózkodik. A főszabálytól való eltérés ugyanakkor negatív irányba is megengedett, azaz a kérelmeket minden esetben a tagállam területén kívülről lehet csak benyújtani, feltéve, hogy az irányelv elfogadásának időpontjában meglévő nemzeti jog már tartalmaz ilyen – akár valamennyi harmadik országbeli állampolgárra, akár a harmadik országbeli állampolgárok bizonyos kategóriáira vonatkozó – korlátozásokat.⁶² Ez utóbbi derogáció még nem szerepelt a Bizottság eredeti tervezetében. Az, hogy a tagállamok elviekben arra kötelezhetik a területükön már jogszerűen tartózkodó kérelmezőt, hogy kérelmét annak határain kívülről nyújtsa be, nézetem szerint teljesen abszurd követelmény, mivel az ily módon felmerülő extra kiadások és az utazással járó nehézségek könnyen elbátortalaníthatják a kérelmezőket.

A tagállamok hatóságai határozatukról az érintettet legkésőbb a kérelem benyújtását követő 90 napon belül írásban értesítik. Az érintett tagállam nemzeti jogszabályai határozzák meg a fenti határidő elmulasztásának következményeit. A Bizottság tervezetében ez a határidő csupán 30, kivételes esetekben 60 nap volt.⁶³ A fent említett határidő nem foglalja magában a vízum kiadását vagy a diploma elismerését, így az érintettnek az irányelvben szereplő határidőnél jóval többet kell várnia a kérelem elutasításáig. Ez utóbbi rendelkezés szintén a Tanács kérésére került az irányelvbe.⁶⁴ Az EU kék kártya iránti kérelmet elutasító, vagy az EU kék kártya megújítását megtagadó ill.

⁶⁰ Lásd uo. 10. cikk (3) bekezdés.

⁶¹ Lásd uo. 10. cikk (1) bekezdés.

⁶² Lásd uo. 10. cikk (3), ill.(4). bekezdés.

⁶³ Hiánypótlásra való felhívás esetén természetesen az említett határidőt fel kell függeszteni addig, amíg a hatóságok meg nem kapják a kért további információt és dokumentumokat.

⁶⁴ COM (2007) 637 11.cikk (2) pont, ill. 12. cikk (2) pont.

azt visszavonó határozatról írásban kell értesíteni az érintett harmadik országbeli állampolgárt, illetve adott esetben a munkáltatóját, amellyel szemben az érintett tagállamban a vonatkozó nemzeti joggal összhangban jogorvoslattal lehet élni. Az értesítésben meg kell jelölni a határozat indokait, a rendelkezésre álló, lehetséges jogorvoslati eljárásokat és az eljárások megindítására vonatkozó határidőt. Az eredeti tervezet még a bírói szintű jogorvoslati eljárás követelményét rögzítette, a Tanács kérésére ez utóbbi azonban szintén kikerült az irányelv szövegéből.

VIII. A kék kártya birtokost megillető jogok

Az EU kék kártya birtokosaként az adott tagállamban történő jogszerű foglalkoztatás első két évében a munkaerő-piaci hozzáférés *a fogadási feltételeknek megfelelő munkaviszony keretében végzett tevékenység gyakorlására korlátozódik*. Így ebben az időszakban a munkáltató megváltozásához tagállami hatósági írásbeli engedély szükséges, továbbá bármely a fogadási feltételeket érintő módosításokat azzal előzetesen közölni vagy – amennyiben a nemzeti jog azt előírja – engedélyeztetni kell. Utóbbi eset vélhetően arra vonatkozik, ha a kék kártya birtokos ugyanannál a munkáltatónál más típusú munkát kíván végezni, vagy a fizetése a fent meghatározott küszöb alá kerül. Az irányelv persze nem számol azzal a lehetőséggel, hogy ez a feltételek módosítása nélkül is bekövetkezhet, így többek között, ha a munkavállaló fizetése nem nő olyan ütemben, mint az átlagkereset. Az első két évet követően azonban a tagállamok az állampolgárokkal egyenlő *bánásmódot biztosíthatnak* az érintett személyeknek a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalásra való jogosultság tekintetében, így a fizetési küszöbnek való megfelelést illetően. A Bizottság eredeti tervezete a munkaerőpiachoz való hozzáférés tekintetében érvényesülő egyenlő bánásmódot a két év lejártát követően még az összes tagállamra kiterjedően, általános érvénnyel kívánta biztosítani. A tagállami ellenállásnak köszönhetően azonban, mint láthatjuk, az előbbi feltétel már csak *opcionális jelleggel* bír az irányelv hatályos szövegében.⁶⁵ Változott továbbá az irányelv szövegének megfogalmazása is, hiszen amíg az eredeti tervezet *a jogszerű „tartózkodás”* vonatkozásában állította fel a két éves kritériumot,⁶⁶ addig a hatályos szöveg, immár csak két év *jogszerű „foglalkoztatás”-ról* beszél, amiből az következik, hogy az állás elvesztése és az új munkahelyen történő foglalkoztatás közt eltelt időszak nem számít bele a két évbe. A tagállamok – a két év lejártát követően – vélhetően további foglalkoztatási korlátozásokat tartanak majd fent, feltéve, hogy e foglalkoztatási tevékenységek hatósági feladatok gyakorlásában való alkalmi részvétellel járnak, és általános állami érdek védelméért vállalt felelősséget foglalnak magukba, valamint (ez itt kumulatív és nem alternatív feltételt jelez), ha a fennálló nemzeti és közösségi joggal összhangban e tevékenységeket csak állampolgársággal rendelkező személyek gyakorolhatják.⁶⁷

⁶⁵ COM (2007) 637 13. cikk (2) pont . Ha a tagállam nem él ezzel a lehetőséggel, akkor a munkavállalónak továbbra is értesítenie kell a tagállami hatóságot bármilyen a fogadási feltételeket érintő változásról.

⁶⁶ COM (2007) 637 13.cikk (2)pont.

⁶⁷ Lásd hivatkozott irányelv 12. cikk (3), ill. (4) bekezdések.

Értékelendő ugyanakkor, hogy az irányelv szabályai értelmében, *a munkanélküliség önmagában nem jár automatikusan az EU kék kártya visszavonásával*, kivéve, ha a munkanélküliség időtartama három egymást követő hónapot meghalad, vagy ha a munkanélküliség az EU kék kártya érvényességi időtartama alatt *egynél többször fordul elő*.⁶⁸ Utóbbi kitétel szintén a Tanács kérésére került beépítésre az irányelv szövegébe.

A kék kártya birtokosok összesen nyolc területen élveznek egyenlő elbánást a tagállami polgárokéval: a munkavégzés feltételeit illetően; az egyesülési és társulási szabadság így a szakszervezeti jogosultságok tekintetében, de csak is a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó nemzeti rendelkezések sérelme nélkül; az oktatás, szakképzés, ill. a diplomák és a szakképesítések kölcsönös elismerése vonatkozásában; a nemzeti jognak az 1408/71/EGK tanácsi rendeletben meghatározott szociális biztonsági ágakra vonatkozó rendelkezései tekintetében, de a harmadik állambeli polgárokra vonatkozó különleges szabályok fényében; továbbá harmadik országba költözéskor a nyugdíj kifizetése tekintetében; az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében, ideértve a lakásszerzési eljárásokat is; végül az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodást illetően, a nemzeti jog által meghatározott korlátok között. A tagállamok a fentiekre vonatkozóan ugyanakkor számos korlátozással élhetnek. A tagállamok *korlátozhatják* az egyenlő bánásmódot a tanulmányi és megélhetési juttatások és hitelek, a közép- és felsőfokú oktatás és szakképzés céljára nyújtott egyéb juttatások és hitelek, valamint a lakásszerzési eljárások tekintetében. Továbbá a középfokú oktatást követő képzésekhez és a felsőoktatáshoz való hozzáférés a nemzeti jog szerint különleges előfeltételekhez köthető. Végül, az érintett tagállam a területi korlátozás lehetőségével élve olyan esetekre korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, amelyeknél az EU kék kártyával rendelkező személynek vagy azon családtagjainak, akikre nézve a juttatásokat igényli, *bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye* az érintett tagállam területén található. A Bizottság eredeti tervezete *számos további területen* kívánta biztosítani az egyenlő elbánást, így a szociális támogatások, az adókedvezmények, tanulmányi támogatások tekintetében. Mint láthatjuk, a tagállamok a Bizottság ezirányú törekvéseit azonban szintén megghiúsították.⁶⁹

IX. A családtagok jogállása

Az irányelv ugyanakkor számos olyan rendelkezést is tartalmaz, amely kifejezetten elő kívánja segíteni a szakképzett munkaerő tagállamok területén történő elhelyezkedését. E körbe sorolhatók a kék kártya irányelv családegyesítésre és a házastárs munkavállalására vonatkozó a 2003/86/EK irányelvben foglaltaknál kedvezőbb szabályai.

⁶⁸ Lásd uo. 13. cikk. Ezen időszak alatt az EU kék kártya birtokosa a munkaerő-piaci hozzáférés fent meghatározott általános szabályainak betartásával más munkát kereshet és vállalhat, a tagállam területén tartózkodhat. Az EU kék kártya birtokosa azonban minden esetben köteles az illetékes hatóságokat értesíteni a munkanélküliség időszakának kezdetéről.

⁶⁹ COM (2007) 637 15. cikk (3) pont. A Bizottság eredeti tervezetében szereplő azon opcionális javaslat, amely értelmében a szociális támogatások terén biztosított egyenlő elbánás elhalasztható a huzamos tartózkodási jogállás megszerzéséig ily módon elveszítette létjogosultságát.

Ennek megfelelően, amennyiben a kék kártya irányelv úgy rendelkezik, a harmadik országbeliek családegyesítési jogát szabályozó *2003/86/EK irányelv rendelkezéseitől eltérő, speciális szabályok irányadók* a magasan képzett munkavállalókra, egyébiránt pedig továbbra is a családegyesítési irányelv passzusai alkalmazandók azokra. Melyek ezek a speciális szabályok? A kérdéses irányelv rendelkezései szerint, a családegyesítés így mindenekelőtt nem tehető függővé azon követelmény teljesítésétől, hogy az EU kék kártya birtokosának *megalapozott kilátásai legyenek a letelepedési jogosultság megszerzésére*, valamint, hogy *az minimális tartózkodási idővel* rendelkezzen.⁷⁰ Hasonlóan kedvező a kék kártya birtokos és családja számára az a rendelkezés, amely értelmében a beilleszkedési feltételek és intézkedések csak az érintett személyek *család-egyesítési kérelmének elfogadását követően* alkalmazhatók.⁷¹ Ez a rendelkezés vélhetően kiküszöböli majd a tagállamok által előírható külföldön teljesítendő integráció követelményének alkalmazását. Ugyanakkor, az irányelvben foglalt eltérés továbbra sem zárja ki, hogy a tagállamok az EU kék kártya birtokosok családtagjai számára integrációs feltételeket tartsanak fenn, ill. vezessenek be, ideértve a nyelvi követelményeket.⁷² Az irányelv különleges rendelkezései tehát nem iktatják ki az integrációs feltételek tagállamok általi előírhatóságát. Ami pedig az eljárási követelményeket illeti, amennyiben a családegyesítési feltételek teljesülnek, a kék kártya irányelv rendelkezése értelmében legkésőbb *a kérelem benyújtását követő hat hónapon* és nem a családegyesítési irányelvben rögzített kilenc hónapon belül kell megadni a tartózkodási engedélyt a családtagok számára.⁷³ A családtagok részére kiállított tartózkodási engedély *érvényességi időtartama továbbá megegyezik az EU kék kártya birtokosáéval*.⁷⁴ A családegyesítési irányelv ugyanis e tekintetben mindössze csak annyit ír elő, miszerint a tagállami hatóság legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt ad az érintett számára, amely később megújítható.⁷⁵ Szintén fontos az a szabály, amely értelmében munkaerő-piaci hozzáférés tekintetében a tagállamok továbbá nem alkalmazhatják a családegyesítési irányelv által a *munkaerő-piaci vizsgálat céljából meghatározott 12 hónapos határidőt*. Ez a rendelkezés azonban a Tanács kérésére csak 2011 decemberétől alkalmazandó.⁷⁶ Végül, a családegyesítési irányelvben szereplő, az önálló tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges öt éves tartózkodási idő kiszámításánál a kék kártya birtokos által a különböző tagállamokban eltöltött időszakok *összeszámíthatók*.⁷⁷

⁷⁰ Lásd: 2003/86/EK irányelv 8. cikk „A tagállamok előírhatják a családegyesítő számára, hogy egy – két évet nem meghaladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt családtagjai csatlakoznának hozzá.”

⁷¹ Lásd: 2003/86/EK irányelv 7(2) “A tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően tegyenek eleget a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek.” E feltételt a tagállamok egyre inkább a külföldi integrációra való felhatalmazás passzusaként értelmezik.

⁷² Lásd hivatkozott irányelv Preambulum 23.

⁷³ Lásd uo. 12. cikk (4) bekezdés.

⁷⁴ Lásd uo. 12. cikk (5) bekezdés.

⁷⁵ Lásd: 2003/86/EK irányelv 13. cikk (2) bekezdés.

⁷⁶ Lásd hivatkozott irányelv 15. cikk (6) bekezdés.

⁷⁷ Ha a tagállamok az előbbi utat választják, az esetben az EU kék kártya birtokosa által a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítása tekintetében ezen irányelv huzamos tartózkodási jogállásra vonatkozó rendelkezései értelemszerűen alkalmazandók. Lásd uo. 12. cikk (7), ill. (8) bekezdései.

Összességében megállapíthatjuk tehát, hogy az uniós család egyesítési rendszer vonatkozásában rögzített enyhébb feltételek és szabályok alkalmazhatósága egyértelműen emeli a kék kártyás rendszer vonzerejét.

X. Huzamos tartózkodási jogállás

Ahogy azt a preambulum is rögzíti, annak érdekében, hogy ne büntessék azon magasan képzett munkavállalók földrajzi mozgását, akik még nem szerezték meg a huzamos tartózkodási jogállást, a kék kártya irányelvben rendelkezni kell a huzamos tartózkodás jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv szabályaitól való eltérésekről.⁷⁸ Az irányelv ezt meg is teszi, annak 16. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv az e cikkben meghatározott eltérésekkel alkalmazandó.⁷⁹ Első és legfontosabb szabály, miszerint abból a célból, hogy a kék kártya birtokos a tartózkodás időtartamával kapcsolatos követelményeknek megfelelően, számára a *különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítandók*. Így nem szükséges, hogy a kék kártya birtokosai a kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át az adott tagállam területén tartózkodjanak. Elégséges, ha közvetlenül a kérelem benyújtását megelőző két éves jogszerű és folyamatos tartózkodást igazolnak a tagállam területén, ahol a kérelmet benyújtják, amennyiben kék kártya birtokosként, a különböző tagállamok közötti mozgási lehetőséget kihasználva ötéves jogszerű és folyamatos tartózkodást igazolnak a Közösség területén.⁸⁰ Továbbá, más harmadik országbeliekkel szemben esetükben, a Közösség területétől való távollétek sem szakítják meg a fenti időtartamot, feltéve ha ezek tizenkét egymást követő hónapnál rövidebbek, és összességükben nem haladják meg a tizennyolc hónapot.⁸¹ Ezen túl, azon kék kártya birtokosok számára, akik már megszerezték a huzamos tartózkodási jogállást, a tagállamok 24 egymást követő hónapig meghosszabbítják a Közösség területétől való távollét engedélyezett időtartamát. A huzamos tartózkodási jogállás alapesetében ugyanis a Közösség területétől 12 egymást követő hónapnyi időtartamon át tartó távollét a jogállás visszavonásával vagy elvesztésével jár.⁸² A fenti eltéréseket a tagállamok ugyanakkor olyan esetekre korlátozhatják, amelyekben az érintett harmadik országbeli állampolgár bizonyítékot tud nyújtani arra, hogy alkalmazotti vagy önálló vállalkozói minőségben folytatott gazdasági tevékenység gyakorlása, önkéntes szolgálat vagy a származási országában folytatott tanulmányok céljából tartózkodott a Közösség területén kívül.⁸³

A huzamos tartózkodási jogállás elnyerése vonatkozásában az irányelv valóban számos pozitívumot kínál a státusz könnyebb elnyerhetősége céljából. Ugyanakkor ez nézetem szerint a kék kártya vonzerejét jelentősen nem növeli. A kártya csak abban az esetben jelentene komoly előnyt birtokosai számára, ha a huzamos tartózkodási jogállás

⁷⁸ Lásd uo. preambulum 20. pont.

⁷⁹ Lásd uo. 16. cikk (1) bekezdés.

⁸⁰ Lásd uo. 16. cikk (2) bekezdés (a) pont.

⁸¹ Lásd uo. 16. cikk (3) bekezdés.

⁸² Lásd 2003/109/EK irányelv 9. cikk (1) bekezdés (c) pont.

⁸³ Lásd hivatkozott irányelv 16. cikk (5) bekezdés.

elnyerésének *várakozási idejét esetükben az számottevően csökkentené*. Az előbbi megoldás ugyanakkor még csak szóba sem került a tárgyalások során.⁸⁴ Természetesen nem tagadható, hogy a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámíthatósága könnyebbséget jelent e téren, mégis a *tagállamok által előírható nemzeti kvóták*,⁸⁵ ill. az *irányelv fogalmi tisztátlansága a kérelem hatóságok általi elfogadásának kötelezettségét illetően a jogszabályban foglalt feltételek teljesítése esetén*, könnyen gátját szabhatják a tagállamok közötti mozgásnak és ezzel a jogállás könnyített elnyerésének. A huzamos tartózkodási jogállás elnyerésének egyszerűsített eljárása⁸⁶ azonban csak abban az esetben nyer értelmet a kék kártya birtokosa számára, ha az *ténylegesen élni kíván a tagállamok közötti szabad mozgás jogával a jogállás megszerzése előtt*. Ugyanakkor a kék kártya irányelv, ahogy Peers is fogalmaz, nem annyira “nagyvonalú”⁸⁷ a tagállamok közötti átjárást biztosító jogok tekintetében, mint maga a huzamos tartózkodási irányelv. Márpedig a Bizottság által készített hatásvizsgálat is hangsúlyozza a tagállamközi mobilitás fontosságát a szakképzett munkaerőért folyó nemzetközi versenyben. Az említett tanulmány szerint, az EU munkaerőpiacának egyik legfőbb fogyatékosága a földrajzi mobilitás vonatkozásában fennálló jelentős akadályrendszer.⁸⁸ Anélkül, hogy arra bizonyítékokkal szolgálna, rámutat a tagállami munkaerőpiaci hiányok és az alacsony mobilitási hajlandóság összefüggéseire. E tekintetben külön kiemeli, hogy a bevándorlók az átlagosnál mobilabbak.⁸⁹ Így a harmadik országbeliek belső piaci előnyökből, azaz a személyek szabad mozgásából való részesedése komoly versenyelőnyhöz juttatná az Uniót az Egyesült Államokkal szemben.⁹⁰

XI. Mobilitási rendelkezések

A fentiekhez képest hogyan segíti elő az irányelv a *kék kártya birtokosok mobilitását*? Főszabály szerint, a kék kártya birtokosa az első tagállamban való tizennyolc hónapig tartó jogszerű tartózkodást követően családtagjaival magas szintű képzettséget igénylő

⁸⁴ PEERS i. m. 408.

⁸⁵ A kék kártya birtokos huzamos tartózkodási jogállással rendelkezők esetében a Bizottságnak a kvóta felemelésére tett javaslatát a tanács teljes mértékben elutasította.

⁸⁶ Az EU kék kártya azon birtokosai részére, akik megszerzik a „huzamos közösségi tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást, tartózkodási engedélyük „megjegyzés” rovatába a tagállamok a „korábban az EU kék kártya birtokosa” bejegyzést vezetik be.

⁸⁷ PEERS i. m. 400.

⁸⁸ Ezt a problematikát tovább súlyosbítja a magasan képzett munkavállaló fogalmának különböző tagállamokbeli eltérő értelmezése. Mindezek pedig, az erőforrások kevésbé hatékony elosztását idézik elő az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek esetében.

⁸⁹ A fenti hatásvizsgálati tanulmányon túl, más közgazdasági tanulmányok is megerősíteni látszanak a nézetet, miszerint a magasan képzett munkaerő földrajzi mobilitása jelentősen hozzájárul a munkaerőpiaci krízisek, és ezáltal a gazdasági növekedés hirtelen visszaesésének elkerüléséhez. Az említett tanulmányok egyértelmű összefüggést mutattak ki egyúttal a migránsok képzettségi szintje és a nemzetközi mobilitás között A. TAKENAKA: *Secondary Migration: Who Re-Migrates and Why These Migrants Matter*. Migration Policy Institute, April 26, 2007; <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=597> [Accessed October 3, 2008].

⁹⁰ ANNA KOCHAROV: What intra community mobility for third country workers? *European Law Review*, 2008 Vol.33. Number 6. 915.

munkavállalás céljából más tagállamba költözhet.⁹¹ A magasan képzett munkavállaló és/vagy annak munkáltatója a második tagállamba történő beutazást követően legfeljebb egy hónapon belül köteles a kártya iránt folyamodni. A kérelem benyújtására természetesen még az első tagállamban is sor kerülhet.⁹² A kérelmezőnek a második tagállamba való beutazásához az első tagállamba való belépéshez szükséges dokumentumokat kell benyújtania.⁹³ A második tagállam határozhat úgy, hogy a kérelmező számára nem engedélyezi a munkavállalást addig, amíg az illetékes hatóság a kérelemtől nem hoz határozatot. Az előbbi rendelkezés szintén a Tanács kérésére került az irányelvbe. A fenti esetben az egyenlő elbánást érintő cikkek legtöbbször értelmeszerűen nem alkalmazandó, azaz a második tagállam e tekintetben korlátozásokkal élhet.⁹⁴ A kérelem elbírálása megfelel az első tagállam vonatkozásában irányadó határidőnek, amely akár 90 nap is lehet, elbátortalanítva ezzel a magasan képzett munkavállalót mobilitási jogainak gyakorlásában. A hatóság ezt követően vagy kiállítja az EU kék kártyát, ill. engedélyezi a kérelmező számára, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából a területén tartózkodjon, vagy elutasítja a kérelmet. Utóbbi esetben, az első tagállamnak haladéktalanul vissza kell fogadnia az EU kék kártya birtokosát és annak családtagjait.⁹⁵ Ez alkalmazandó abban az esetben is, ha az első tagállam által kiállított EU kék kártya a kérelem megvizsgálása során lejár vagy visszavonásra kerül. Amennyiben lejár, a tagállamok ideiglenes nemzeti tartózkodási engedélyt vagy ezzel egyenértékű engedélyt adhatnak ki, amely lehetővé teszi a kérelmező számára, hogy az a határozatig továbbra is jogszerűen tartózkodjon a területükön. A kérelmező és/vagy munkáltatója *felelőssé tehető az EU kék kártya birtokosa és annak családtagjai fenti kiutasítása és visszafogadása eljárásával kapcsolatos költségeiért. A bizonytalan státusz és a kérelem elutasításával kapcsolatban esetlegesen felmerülő költségek* ugyanakkor szintén elrejtethetik a kék kártya birtokost a másik tagállamban való munkavállalástól. Az irányelv szövege nem fogalmaz egyértelműen a második tagállam kék kártya kiadási kötelezettségét illetően a jogszabályi feltételek teljesülése esetére. Az azonban bizonyos, *hogy a tagállamok továbbra is saját maguk határozhatnak a területükre fenti célból beutazók számáról.* A Tanács kérésére ugyanis sajnálatos módon kikerült az irányelv tervezet szövegéből a Bizottság azon javaslata, amely értelmében a harmadik országbeliek vonatkozásában fennálló kvótarendszer a kék kártya birtokos huzamos tartózkodási jogállással rendelkező személyek esetében már nem nyerhetne alkalmazást a tagállamok által. Ami a tagállamközi mobilitási jogokat illeti tehát, ahelyett, hogy a kék kártya irányelv eredeti koncepciója alapján, egy a tagállamok mindegyikében érvényes, ott munkavállalásra és tartózkodásra jogosító engedély feltételei kerültek volna kidolgozásra a jogszabályban, az irányelv lényegében a hatóságok diszkreciója alapján kiadott második kék kártya kibocsátását írja elő a tagállamok által szabott feltételek ismételt teljesítése esetén. A fentiek alapján Wiesbrock szerint, végső soron megkérdőjelezhető magának a kék kártya rezsimnek

⁹¹ Lásd hivatkozott irányelv 18. cikk (1) bekezdés.

⁹² Lásd uo. 18. cikk (3) bekezdés.

⁹³ Lásd uo. 18. cikk (2) bekezdés.

⁹⁴ Az egyesülési és társulási szabadság, ill. a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése tekintetében.

⁹⁵ A visszafogadást követően az átmeneti munkanélküliség szabályai alkalmazandók.

a létjogosultsága is, ugyanis félő, hogy a magasan kvalifikált harmadik országbeli munkavállalók esetlegesen jobban járnak, ha a „kék kártya” igénylése helyett a magasan képzett munkavállalókra vonatkozó tagállami engedélyekért folyamodnak majd.⁹⁶

XII. A családtagok jogállása a második tagállamban

Amennyiben az EU kék kártya birtokosa a második tagállamba költözik, továbbá amennyiben a család már az első tagállamban fennállt, akkor annak családtagjai a kék kártya birtokosát elkísérhetik vagy csatlakozhatnak hozzá.⁹⁷ Az érintett családtagok vagy az EU kék kártya birtokos legkésőbb a második tagállam területére történő beutazást követő egy hónapon belül a családtagnak szóló tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújt be a tagállam illetékes hatóságaihoz. A Bizottság eredeti javaslatában, erre vonatkozó kérelmet még csak a családtag nyújthatott be.⁹⁸ Természetesen, ahogy magának a kék kártya birtokosnak, a családtagoknak is számos követelménynek kell megfelelniük. A második tagállam ugyanis *előírhatja* az érintett családtagok számára, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelmükkel együtt további dokumentumokat nyújtsanak be: így tartózkodási engedélyt az első tagállamban „érvényes úti okmányokat, vízumot,⁹⁹ ha szükséges; igazolást arról, hogy teljes körű betegségbiztosítással rendelkeznek a második tagállamban. A második állam továbbá az EU kék kártya birtokostól kérheti annak igazolást, hogy ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szokásosnak tekintett, az érintett tagállam általános egészségügyi és biztonsági előírásainak megfelelő szálláshellyel, ill. az érintett tagállam szociális segélyezési rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elegendőes állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik. Úgy tűnik, hogy a családtagoknak majdnemhogy a belépéssel kapcsolatos követelményeknek kell megfelelniük egy esetleges második tagállamba történő költözés esetén, ami jelentősen csökkenti a szabad mozgás lehetőségének vonzerejét. Amennyiben a család az első tagállamban még nem állt fenn, abban az esetben a kék kártya irányelv családgyejesítésre vonatkozó különleges szabályai alkalmazandóak.

XIII. Konklúzió

A szakképzett munkaerő hiánya várhatóan oly jelentős méreteket ölt majd az Európai Unió tagállamaiban, amely megköveteli egy a harmadik országbeli magasan képzett munkavállalók számára vonzó szabályrendszer megalkotását. Az új kék kártya irányelv úgy tűnik, jelentős lépést tesz a fenti cél elérésére, hiszen számos a harmadik országbeliek számára előnyös rendelkezést tartalmaz. E körbe sorolandók annak a kék

⁹⁶ WIESBROCK i. m. 293.

⁹⁷ Lásd hivatkozott irányelv 19. cikk.

⁹⁸ COM (2007) 637 21. cikk (2) pont.

⁹⁹ A Vízumra vonatkozó kötelezettség szintén a Tanács kérésére került az irányelvbe, amely természetesen csak olyan országok vonatkozásában alkalmazandó, akik nem, vagy csak részben vesznek részt a Schengeni rendszerben.

kártya birtokosok családgyejesítésére vonatkozó speciális szabályai, a három hónapos álláskeresői határidő rögzítése, vagy az előbbieket különböző tagállamokban eltöltött időszakainak összeszámíthatósága a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése céljából. Sajnálatos ugyanakkor, hogy a hatástanulmányban, illetve az az alapján születő bizottsági tervezetben szereplő megoldási javaslatok közül jó néhány az irányelv hatályos szövegében már nem lelhető fel. Így az többek között nem tartalmazza a kérelmekről történő 30/60 napon belül történő döntéshozatalra vagy a különösen tehetséges, de szakmai tapasztalattal még nem rendelkező fiatal munkavállalókra vonatkozó speciális szabályokat. Hasonóképpen kiiktatásra került a tartózkodási engedélyek egy éven túli érvényességi idejére, vagy a tagállam területéről történő kérelem benyújtásának lehetőségre vonatkozó szabályozás. A fenti javaslatok tehát, vagy teljes egészében kikerültek az irányelv szövegéből (fiatal munkavállalók) vagy a tagállamok lehetőséget kaptak a szabályozás derogációs felhatalmazások általi felhigítására (a tartózkodás érvényességi ideje, mobilitás, az ország területéről beújtható kérelem), ill. volt, ahol a végül a kevésbé kedvező szabályozási standardok kerültek elfogadásra (kérelemről való döntés). Problematikus lehet továbbá, hogy az irányelv lehetőséget ad a kék kártya rendszer nemzeti rendszerekkel való párhuzamos működtetésére. Még nem teljesen egyértelmű, hogy a nemzeti bevándorlási rezsimek fenntartása hogyan befolyásolja majd a kék kártya rendszert, mivel az számos tényező függvénye.¹⁰⁰ A fenti megoldás ugyanakkor erősen vitatható abban az esetben, ha a nemzeti rendszer belépésre vonatkozó szabályai jóval kedvezőbbek a kék kártyás rendszerénél. A nemzeti és általában az uniós szabályok ill. a kék kártyás rendszer kapcsolódási pontjainak komplexitása mindemellett már önmagában megkérdőjelezi a kék kártya rezsim sikerességét. Ha ehhez még hozzáadjuk az EGK-török társulási megállapodás szabályrendszerét, amely kedvezőbb rendelkezései a török munkavállalók esetében továbbra is irányadóak (egy év után megújítható az engedély ugyanannál a munkáltatónál, majd három év után ugyanabban a szektorban, végül négy év után szabadon jelentkezhet bármely állásra), láthatjuk, hogy a rendszer, több, mint bonyolult. Összességében tehát, úgy tűnik az irányelv nem felel meg az előzetes várakozásoknak, különösen, ami a jogbiztonság, a fogalmi tisztaság és az átláthatóság követelményét illeti. Ez mindenekelőtt a Bizottság és a tagállamok közti azon kompromisszum elérésére való törekvésnek köszönhető, amely egyfelől a harmadik országbeliek belépésére és tartózkodására vonatkozó egységes szabályok lefektetésére, másrészt a tagállamok munkaerőpiacának ezzel egyidejű védelmére irányult. E kompromisszum alapján csak is egy olyan irányelv születethetett és született meg, amely minimumharmonizációt valósít meg, egyúttal széles teret engedve a tagállami diszkréciónak. Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy az irányelv nem biztosít semmiféle jogot a harmadik országbeliek tagállamokba való belépést illetően, különös tekintettel a nemzeti kvótarendszer és a közösségi preferencia elvének alkalmazhatóságára. Mindezekon túl, az irányelv

¹⁰⁰ Így függ a nemzeti rezsimeket működtető országok számától, attól, hogy azok a kék kártyás rendszerénél kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb feltételrendszerrel operálnak-e, végül attól, hogy azok hogyan hatnak egymásra.

legnagyobb fogyatékosága mégis az, hogy a magasan képzett munkavállalók számára biztosítandó tartós és biztos státusz megadása helyett az a fenti jogok átmeneti jellegét hangsúlyozza. Ezt példázza, hogy a kék kártya birtokosok még négy év jogszerű tartózkodás után sem nyerhetik el a huzamos tartózkodás jogállását. Mindezek fényében az irányelv nem tűnik túl versenyképesnek a hagyományosan befogadó országokkal, így az USA-val, Kanadával, Új-Zélanddal szemben a „tehetségeikért folyó globális harcban”¹⁰¹, amelyek a tartós letelepedés lehetőségét biztosítva a szakképzett munkavállalók számára már hosszú évek óta sikeres bevándorláspolitikát folytatnak. A kék kártya irányelv által felállított rezsim mi több keresletorientált, szemben az előbbi országok kínálatorientált rendszerével, ami szintén hátraveti az Uniót a fenti versenyben. Végül, az európai bevándorláspolitikai egyik kulcskérdése annak a fejlődő országokra gyakorolt hatása. A statisztikák alapján ugyanis egyértelmű, hogy a tagállamokban a magasan képzett harmadik országbeliek legnagyobb része ezen országok polgáraiból kerül ki. Így feloldhatatlannak látszó ellentét feszül utóbbiak származási országának elhagyására való ösztönzése, ill. ezen országok felemelésének célja között. Ugyanakkor a jelentés arra is rámutat, hogy a fejlődő országok jelentős részében még a diplomával rendelkezők sem tudnak feltétlenül elhelyezkedni, amíg a bevándorlók által hazaküldött összegek igen pozitívan hatnak az otthon maradtak körülményeire, életszínvonalára. Persze egyes Kommentátorok nagyon helyesen vélekednek a tekintetben, hogy ezt ne maga az Unió döntse el, mintegy atyáskodva a fejlődő országok felett, akik nem tudják, hogy számukra mi a jó, hanem az érintett államokkal lefolytatott széles körű konzultáció eredményeként szülessen meg a válasz a fenti kérdésre.¹⁰² Hogy összességében merre billen a mérleg nyelve, nehéz lenne megmondani, azonban látnunk kell, hogy az irányelv nem szentel túl nagy figyelmet a fenti agályoknak.¹⁰³ Peers az előbbieket fényében azt javasolja, hogy az irányelv jövőbeli tényleges hatásainak függvényében – amely tehát folyamatos monitoringot kíván –, annak esetleges módosításain túl, a fejlett gazdaságok közötti megállapodásrendszer keretében kell kiszűrni és kompenzálni annak negatív hatásait. Ez a javaslat minden bizonnyal helytálló az irányelv fogyatékoságaira tekintettel. Mindezzel együtt látnunk kell az irányelv elfogadásában rejlő pozitívumokat is. Pár évvel ezelőtt még igen nehéz lett volna elképzelni, hogy egyhangú határozattal születhessen meg egy kifejezetten a munkaerő bevándorlását ösztönző uniós szintű jogszabály, különösen, ha a 2001-ben a tagállamok által holtvágányra juttatott gazdasági migrációs tárgyú irányelvtervezetet gondolunk. Az irányelv így az első lépését jelentheti a harmadik országbeli migránsok Unióba való gazdasági célú belépésére vonatkozó egységes, uniós szintű politika megszületésének.

¹⁰¹ LUCIE CERNA: Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the EU-Level, Paper Prepared for the ISA Annual Conference, San Francisco, 16 March 2008, p. 2.

¹⁰² GÜMÜS: i. m. 451.

¹⁰³ Lásd PEERS: 409.