

Nezdei Mirabella Kitti

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának Tagja, az ÓNSZ alelnöke

Az európai kék kártya rendszer és kihívásai

I. Bevezetés

Napjainkban a migráció élénken foglalkoztatja a közvéleményt. Amikor az ember a „migráns” szót hallja, –először az jut eszébe, aki ellenőrzés, papírok nélkül próbál meg átjutni a határokon: az, akit illegális bevándorlónak tekint a jog. Fontos azonban megjegyezni, hogy a migrációnak nem csak ez – az illegális – fajtája létezik, beszélhetünk legális migrációról is.

Legálisnak tekinthető a migráció, ha felismerhető, engedélyezett csatornákon keresztül történik, azaz minden jogi feltételt teljesítve történik¹ Többféle ilyen csatorna, lehetőség is létezik, tanulmányomban az egyik ilyennel, az Európai Unió ún. kék kártya rendszerével foglalkozom.

II. Előzmények

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződése így rendelkezik: az Európai Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja többek között a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban.²

Mindezekre tekintettel az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a beutazás és a tartózkodás felételeiről, a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályokról, beleértve a családegyesítési célúakat is, valamint meghatározza a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogait, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is.³

Már a Hágai Program tartalmazta, hogy a legális migrációnak fontos szerepe lehet a tudásalapú európai gazdaság megerősítésében; ehhez ún. irányított migrációra (is) szükség

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/legal-migration_en (2018.05.07)

² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 79. cikk (1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/01&from=HU> (2018.05.07)

³ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 79. cikk (2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/01&from=HU> (2018.05.07)

van.⁴ A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be politikai tervet a legális migrációra vonatkozóan, beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz.⁵

III. Az irányelv

A 2009-es ún. kék kártya irányelv célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra, magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon például a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára és fenntartsa a Közösség versenyképességét és gazdasági növekedését.⁶

Mielőtt rátérnék az irányelv konkrét rendelkezéseire, fontosnak tartok tisztázni három fogalmat. Az első – ami talán egyszerűbb -, hogy kit tekintünk harmadik országbeli állampolgárnak. Harmadik országbeli állampolgár az, aki nem az Európai Unió valamely tagállamának polgára.⁷

A második a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás. A fogalom három főbb részből áll össze. Az első, hogy a munkavállaló személy másvalakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként a nemzeti munkajogi jogszabályok és/vagy a nemzeti gyakorlat szerinti védelemben részesül, a jogviszonyra való tekintet nélkül. A második, hogy munkájáért fizetést kap, végül pedig, hogy rendelkezik a megfelelő és konkrét kompetenciával, amelyet felsőfokú szakmai képzés bizonyít.⁸

A harmadik, hogy mi is konkrétan az eddig olyan gyakran emlegetett kék kártya, amiről az irányelv szól. Ez tulajdonképpen nem más, mint egy kombinált tartózkodási és munkavállalási engedély azon emberek számára, akik magas szintű képzettséggel rendelkeznek, és az előbb megmagyarázott harmadik országbeli állampolgárok közé sorolhatóak.⁹

⁴ Lásd Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban. In: Tarrósy István, Glied Viktor, Vörös Zoltán (szerk.): Migráció a 21. században. Publikon Kiadó, 2016, 56. o.

⁵ A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL 2009 L 155) (4)

⁶ 2009/50/EK irányelv (7)

⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/third-country-national_en (2018.05.07)

⁸ 2009/50/EK irányelv 2. cikk (b)

⁹ 2009/50/EK irányelv 2. cikk (c)

Az irányelv természetesen nem minden harmadik országbeli állampolgárra vonatkozik, így például nem vonatkozik azokra, akik ideiglenes védelmen alapuló engedéllyel tartózkodnak valamely tagállamban, vagy az ilyen alapon történő ott-tartózkodásért engedélyért folyamodtak és jogállásukról még nem született határozat, valamint azokra sem, akiket valamely tagállam területére idegymunkásként fogadtak be.¹⁰

III. 1. Az igénylés feltételei

Több feltétel együttes megléte szükséges ahhoz, hogy valaki kérelmezhesse a kártyát: be kell mutatnia az érintett tagállamban legalább egyéves időtartamú érvényes munkaszerződést, vagy magas szintű képzettséget igénylő munkakörre vonatkozó, a nemzeti jog szerint kötelező érvényű állásajánlatot; be kell mutatnia továbbá egy olyan dokumentumot is, amelyben igazolja, hogy teljesíti az előzőekben említett munkaszerződésben/állásajánlatban meghatározott szabályozott szakma uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó, nemzeti jogban megállapított feltételeit. Nem szabályozott szakma esetén be kell mutatnia a munkaszerződésben/állásajánlatban meghatározott szakmára vagy ágazatra vonatkozó felsőfokú szakmai képzést tanúsító okiratokat. Arról, hogy mely szakma minősül szabályozottnak és mely nem, egy külön erre a célra létrehozott adatbázisból lehet tájékozódni, ugyanis nincs garancia arra, hogy ami az egyik uniós országban szabályozottként van nyilvántartva, az a másik uniós országban is e minősítés alá esik. Például az ingatlanügynök Hollandiában a szabályozott-, míg Ausztriában már a nem szabályozott szakmák közé sorolandó.¹¹

Szükség van még a nemzeti jog szerint meghatározott érvényes úti okmányra, szükség esetén vízumkérelemre vagy vízumra, és szükség szerint érvényes tartózkodási engedélyre vagy hosszú idejű tartózkodásra jogosító nemzeti vízumra vonatkozó tanúsítványra. Ehhez az adott tagállam minden segítséget megad a kérelmezőnek. Mindezek mellett igazolást kell bemutatnia arról, hogy valamennyi olyan kockázattal szemben, amely ellen az érintett tagállam állampolgárait általában biztosítják, rendelkezik betegbiztosítással vagy – amennyiben azt a nemzeti jog előírja – kérelmezte azt minden olyan időszakra vonatkozóan, amikor a munkaszerződéshez kapcsolódóan vagy abból eredően nem nyújtanak ilyen biztosítási

¹⁰ 2009/50/EK irányelv 3. cikk (2)

¹¹ https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/regulated-professions/index_hu.htm (2018.05.07)

fedezetet, vagy annak megfelelő ellátásokat. Utolsó feltételként természetesen nem lehet a közrendet, a közbiztonságot vagy a közegészséget veszélyeztető személy.¹²

Fontos megjegyezni, hogy az irányelv nem érinti a tagállamoknak az arra vonatkozó jogát, hogy ebből a célból hány harmadik országbeli állampolgár beutazását engedélyezik területükre.¹³ A jelentős többség természetesen komoly korlátozásokkal él erre vonatkozóan.¹⁴

Az érvényesség tekintetében a tagállamok egységes, egy és négy év közötti időtartamú érvényességi időszakot állapítanak meg. Ha a munkaszerződés ennél rövidebb időszakra szól, akkor az EU kék kártyát a munkaszerződés időtartamát három hónappal meghaladó időtartamra kell kiállítani vagy megújítani.¹⁵ Abban az esetben, ha az illető már meglévő kártya megújításáért folyamodik, ennek elbírálása alatt is (ami akár 90 napot is igénybe vehet) jogszerűen tartózkodhat és vállalhat munkát az addigi tartózkodóhelyén.¹⁶

Az irányelv végrehajtása során a tagállamoknak igen magas szintű rugalmasságot biztosítottak.

III. 2. Problémák

Az irányelvről szóló Bizottsági jelentések alapján az mondható el, hogy a kék kártya nem kifejezetten váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ha csak a kibocsátások számát vizsgáljuk meg, egy 2012-es adat szerint mindössze 3 664 kártyát bocsátottak ki, ami messze elmarad a hasonló célú nemzeti rendszerek által vonzott bevándorlók számától, ami 2012-ben 20 000 felett volt.¹⁷

Sem a nemzeti rendszerek – a viszonylag magas mutatószámok ellenére –, sem a kék kártya rendszer nem képes elég magasán képzett munkaerő bevonására az Európai Unióba. Ez a tény mindenképpen azt jelzi, hogy szükség van a revízióra.¹⁸

Számos probléma, akadály merült fel, ami miatt nem tudja teljesíteni a rendszer a várt eredményeket. A legfontosabb problémák a következők: a befogadások számának gyenge

¹² 2009/50/EK irányelv 5. cikk (1)

¹³ 2009/50/EK irányelv 6. cikk

¹⁴ *Steve Peers: The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working, and how can it be fixed? EU Law Analysis* 4 June 2014 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>) (2018.05.07)

¹⁵ 2009/50/EK irányelv 7. cikk (2)

¹⁶ <http://eu-bluecard.com/validity> (2018.05.07)

¹⁷ *Steve Peers: The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working, and how can it be fixed? EU Law Analysis* 4 June 2014 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>) (2018.05.07)

¹⁸ U.o.

teljesítménye – ez látható az előző mutatószámokból is. Széles körű mérlegelési jogkör a végrehajtás időszaka alatt, aminek oka a tagállamok számára az irányelv nemzeti jogszabályokba történő átültetéséhez biztosított magas szintű rugalmasság, amit az előzőekben már említettem. Szintén a mérlegelés körébe tartozik, ám ebben az esetben viszonylagos egységet mutat végeredményként az, hogy a tagállamok kívánják-e magasabb fizetési küszöböt meghatározni az irányelvben előírtánál. Egy 2014-es adat szerint erre csupán két tagállam vállalkozott, a többi ország az irányelv szerinti bért – az átlagos fizetés összegének másfélszeresét – állapítottak meg a kék kártyával rendelkezők bevándorlási feltételeként.¹⁹

A már említett párhuzamos nemzeti rendszerek létezése is problémát jelent. Ezek a rendszerek így potenciálisan versenyeznek a kék kártyával, ezáltal okozva nagyobb zavart az érdekelteknek. Az sem könnyíti meg a helyzetet, hogy a kérelmezőknek egy viszonylag hosszú bürokratikus eljárással kell szembesülniük – itt is figyelembe kell venni a tagállamok mérlegelési jogkörét, ugyanis a kérelmezési eljárás, a kérelem elbírálása eltarthat akár 90 napig is. Kevesebb, mint a tagállamok fele állapított csak meg ennél rövidebb határidőt.²⁰ A kis- és középvállalkozások számára korlátozott a hozzáférés lehetősége a rendszerhez, ezen felül pedig hiányoznak az EU-n belüli mobilitás lehetőségei is.

Véleményem szerint az is egy igen jelentős probléma, hogy a rendszerhez nincs kapcsolva egy olyan keret, amely lehetővé teszi a külföldi képesítések egyszerű elismerését – mivel a keret hiányzik, ezért a kedvezményezett köre jelentősen csökkent. Az alkalmassági normák túlzottan magasak vannak meghatározva, végül pedig azok a jogok, amik a kedvezményezett és családtagjai számára vannak biztosítva, viszonylag szűk körűek. Családegyesítési szempontból szűk körűnek számít például azért, mert a kék kártya birtokos csak akkor hozhatja magával a családját, ha fel tud mutatni egy évre, vagy annál hosszabb időre szóló, érvényes munkaszerződést.²¹ A megkötés természetesen racionális alapokon áll, ugyanakkor a lehetőségeket mégis szűk korlátok közé szorítja. A kék kártyával rendelkező a családtag engedélyének „támogatója”, mivel neki kell gondoskodnia a megfelelő pénzügyi ellátásról, a megfelelő szálláshelyről (azzal, hogy minden családtagnak megfelelő helye legyen), az egészségbiztosításról, valamint igazolnia kell a kapcsolatot közte és a családtagja között. Ha a

¹⁹ *Steve Peers*: The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working, and how can it be fixed? *EU Law Analysis* 4 June 2014 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>)

²⁰ U.o.

²¹ *Gerlind Wisskirchen*: The EU Blue Card, 83 *Defense Counsel Journal* 505-506 (2016 October)

család megkapja az engedélyt, akkor - elméleti síkon legalábbis - ugyan azokat a jogokat élvezheti, mint a tagállam többi polgára akár az oktatás, akár a munkavállalás területén.²²

IV. Revízió

A Bizottság 2016-ban előterjesztett javaslata (amelynek szükségességéről már a 2015-ös Migrációs Stratégiában is szólt a testület) a kék kártyát egy sokkal befogadóbb, rugalmasabb, átláthatóbb rendszerré kívánja átalakítani. A cél az Unió azon képességének javítása, hogy hatékonyan és gyorsan tudjon reagálni a magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok meglévő és felmerülő igényeire, valamint ellensúlyozni tudja a képzettségi hiányokat a gazdasági bevándorlás érdekében, ez pedig ahhoz szükséges, hogy fokozni tudják az Unió gazdasági versenyképességét és kezelni tudják a demográfiai elöregedés következményeit.²³

A hatásvizsgálatok során két alapvető probléma mutatkozott meg: nem sikerült vonzani és megtartani magasan képzett harmadik országbeli állampolgárokat, valamint kevésbé sikerült bevonni más, nem alkalmazottként, hanem vállalkozóként vagy egyéb szolgáltatóként dolgozó, magasan képzett harmadik országbelieket sem.²⁴

A javaslatban igen jelentős területeket érintő változások fogalmazódtak meg. A következőkben a teljesség igénye nélkül sorolok fel párat ezek közül. Az első és legfontosabb javaslat, hogy a kék kártya rendszer a tagállamok kötelező rendszerévé váljon, és felváltsa azokat a nemzeti rendszereket, amelyek a harmadik országok állampolgárainak azonos, vagy hasonló csoportjait érintik. Ezzel arra „kényszerítenék” a tagállamokat, hogy kezdjék meg a kék kártyák kibocsátását és ezzel együtt viszont megfosztaná őket attól a lehetőségtől, hogy fenntartsák a számukra kedvezőbb nemzeti rendszereket. Ez a koncepció már része volt az eredeti javaslatnak is, de a tárgyalások során fokozatosan elvetették, mivel meg akarták hagyni a lehetőséget arra, hogy fejlesszék a munkáltatóik kifejezett kérései szerint kialakított, versenyképes nemzeti rendszereiket.²⁵

Fontos változtatási javaslatként szerepel az is, hogy a Bizottság kiterjesztené a kék kártya birtokosok körét. A javaslat értelmében a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő

²² <http://eu-bluecard.com/family-reunification/> (2018.05.07)

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en (2018.05.07)

²⁴ http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/directive_conditions_entry_residence_third-country_nationals_highly_skilled_employment_impact_assessment_part_1_en.pdf (2018.05.07)

²⁵ *Elsbeth Guild: A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 July 2016* <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/> (2018.05.07.)

személyek is kaphatnának kék kártyát. Ez azért különösen érdekes, mert a menekültstátuszban lévő személy azzal együtt kaphatná meg a kék kártyát, hogy nem veszi el a menedékjogát.²⁶

Szerepel a tervek között az is, hogy megkönnyítenék a családok újraegyesítését – a családtagok a kék kártya kiadásával párhuzamosan kaphatnának tartózkodási engedélyt, ezen kívül a tagállamok nem korlátozhatnák a családtagok munkaerőpiaci hozzáférését, habár elvégezhetnek munkaerőpiaci-vizsgálatokat a munka megkezdése előtt.²⁷ A kék kártya tulajdonosok jogait is kiterjesztenék, biztosítanék az önálló vállalkozói tevékenységhez való jogot párhuzamosan a kék kártya-munkával, ezzel együtt pedig egyszerűsödne a magasan képzett munkaerőhöz való hozzáférés is.²⁸

Könnyítenék számukra a hosszú távú tartózkodási jog megszerzésére való feltételeket - öt év helyett elegendő lenne három év folyamatos tartózkodás ugyanabban az országban.²⁹ A javaslat ezen része kissé kettős, mivel ebben az esetben is - amíg az öt évhez szükséges fennmaradó két év len nem telik – meg kell felelniük a kék kártya birtokosokra megállapított összes követelménynek, nem elég hivatkozási alapnak az állandó lakóhely megtartása.³⁰

V. Összegzés

Összességében elmondható, hogy a bizottsági javaslat vitathatatlanul időszerű. Ahhoz, hogy a rendszer működőképes legyen, a változtatások nagy részét – ha nem is feltétlenül ugyanabban a formában, mint ahogyan az a javaslatban szerepel – eszközölni kell.

Amint az tapasztalható a jelenlegi menekültügyi válsággal kapcsolatosan is, növekszik a politikai ellenállás a migrációval kapcsolatos közös európai szabályok kidolgozásában, különösen akkor, ha az ilyen szabályok a szuverenitás nagymértékű csökkenését és a belépési szabályok ellenőrzését jelentik. Ebből adódóan a jogalkotási folyamat hosszú és nehéz lehet még annak ellenére is, hogy egyre inkább elismerést nyer a tény, hogy a szakképzett munkaerő-migráció előnyös a gazdasági versenyképesség szempontjából.

²⁶*Elsbeth Guild: A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 July 2016* <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/> (2018.05.07.)

²⁷ http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI%282017%29603942_EN.pdf

²⁸ U.o.

²⁹ U.o.

³⁰ *Elsbeth Guild: A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 July 2016* <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/> (2018.05.07.)