

Kelemen Beáta – Béres Katalin

*joghallgatók (Babes-Bolyai Tudományegyetem), Mikó Imre Jog- és
Közgazdaságtudományi Szakkollégium*

Az EU-integráció hatása a román migrációra és személymozgásra

Az 1989-es évet követően több, mint 3 millió román állampolgár vándorolt ki az országból, a siralmas gazdasági és politikai helyzet elől. Románia 2007. január 1-je óta tagja az Európai Uniónak, de a román migrációs folyamatok már az 1990-es évekig is visszanyúlnak. Az Uniós csatlakozás megkönnyítette a más tagállamokba való kivándorlást, bár számos Uniós tagállam korlátozásokat hozott be a román munkavállalókat illetően, és egyszerre megkönnyítette a Romániába való bevándorlást is az idegen állampolgárúak számára. A jelen tanulmány témája Románia migrációs folyamatainak alakulása az Európai Unió csatlakozását követően. A tanulmány során megismerkedünk a migráció és a szabad személy mozgás fogalmával, majd áttérünk a migrációs folyamatok jogi szabályozására, bemutatásra kerülnek továbbá a román migrációs tendenciák, végezetül összefoglaljuk néhány pozitív, illetve negatív hatását ezeknek a folyamatoknak, a tanulmány második felében pedig a jövőbeli schengeni csatlakozás szövődményei kerülnek elemzésre.

A migráció egy soknemzetiségű jelleggel ellátott komplex folyamat, melyet nem lehet egyoldalúan vagy kétoldalúan, hanem egy hatékony managementen keresztül kell kezelni, ami figyelembe veszi a résztvevő felek előnyeit és a migrációs folyamatok változó jellemzőit. Ebben a kontextusban az államok migrációs politikái a világi gazdaság és a politikai helyzetek fejlődései, valamint a különböző tényezők befolyása által változik. A migrációs folyamatokat erősen befolyásolják a vonzó és taszító tényezők, ahol a taszító tényezők a származási országban találhatók (munkahely hiány,

alacsony fizetés, nem korszerű szakképesítés), és az új országban jelenlevő vonzó tényezők azok melyek erősen hatnak a vándorlókra (szakmai elismerés, magasabb fizetés, job életkörülmények)¹. Az Európai Unió folyamatos bővülése magával hozta a közös bevándorlási politika kialakítását (2009-es Lisszaboni szerződés egyik céljaként) és ennek érdekében az Unió számos programot és irányelvet tervez, illetve fogadott már el, melyek segítsék a ki- és bevándorlási folyamatok harmonizálást a tagállamok között.

A migráció és a szabad személymozgás jogi keretei az EU-ban és Romániában

A fogalmakról általában

A *migráció* (avagy a vándorlás) egy olyan fajta folyamat, melyben a személyek lakóhelyet és társadalmat váltanak, ez pedig átmenetiből tartóssá válik. A legismertebb formája talán a munkaerő-migráció, melyet számos tényező folyásol be, de van politikai vagy etnikai migráció is.²

A formáit illetően lehet: külső- (ország határain kívüli, akár más kontinensre való kivándorlás) vagy belső migráció (többszire vidékről városra való költözés jellemzi), időszakos vagy tartós (ebben az esetben akár letelepedésről is beszélünk), lehet önkéntes- vagy kényszermigráció, illetve egyéni vagy kollektív. A külső migrációt illetően egy szerző³, a következő vándorlási típusokat állapította meg: elsőként a *rövid távú migrációt* (hetek, hónapok), melyet megállapításai szerint a kivándorlók fele választja, majd a *hosszú-távú migrációt* (évek), melyet a személyek egyharmada választja, végül pedig a *végleges kivándorlást*, mely természetesen lakhelyváltoztatást eredményez. Ami a bevándorlási (vándorlási) formákat illeti, megkülönböztetünk: *törvényesen végleges bevándorlást* (családegyesítés, házasságkötés vagy visszahonosítás céljából), *törvényesen időszakos bevándorlást* (egyetemisták, munkavállalók, menekültek és

¹ Neményi Ágnes – Gál J. Kinga: A nemzetközi vándorlás hatásai a romániai vidéki családokra. Egyetemi Műhely, Kolozsvár 2011. 8. o.

² Janovics Anna: Migráció az Európai Unióba. Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest 2009. 7. o.

³ Neményi – Gál: i. m. 8. o.

menedéket kérők), törvénytelen átmeneti vándorlást, és migrációs hálózatok segítségével történő körkörös vándorlások (melyek lehetnek törvényesek vagy törvénytelenek)⁴.

A szakértők körében nagy népszerűségnek örvend a *munkaerő körkörös migrációja*, mely a megszerzett tapasztalatok által egy eredményes és hatékony módjára mutat rá, a nemzetközi munkaerőpiac kereslet-kínálat kiegyensúlyozására, így a kitalálók az ilyen programok legnagyobb előnyeire koncentrálnak, bár a kivándorlók visszatérése a származási országukba továbbra is a politikai stratégiák egy problémája maradt.⁵

A *személyek szabad mozgása* az Európai Unió polgárai számára egy, a Szerződések által garantált alapvető jog, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen keresztül valósul meg. Ugyanakkor, az Unió minden polgárát megilleti a szabad költözködés is, így a tagállamok állampolgárai mindenfajta korlátozás nélkül átléphetik bármely tagállam határát, és 3 hónapig szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak egy másik tagállamban. Három hónapon túlmenően is érvényes ez a szabadság, akkor azonban tartózkodási engedélyt kell kérni. A belső határok megszüntetése az Unió külső határainak megerősített ellenőrzését, valamint az EU-n kívüli országok állampolgárainak az EU területére való belépésének és tartózkodásának szabályozását igényli, aminek egyik eszköze a közös menekültügyi és bevándorlási politika.

A személyek szabad áramlása továbbá a munkaerő szabad mozgását is jelenti, ami azt jelenti, hogy bárki jelentkezhet egy másik tagállamban meghirdetett munkára, önálló vállalkozást alapíthat egy másik tagállamban, és mindezek során mindenféle hátrányos megkülönböztetés tilos vele szemben akár a munka díjazására, akár a munka feltételeire vonatkozóan. Ez azt jelenti, hogy a munkavállaló a tagállami állampolgárokkal egyenlő javadalmazásra, társadalombiztosítási (nyugdíj és egészségügyi) ellátásra és szociális juttatásokra jogosult.⁶

⁴ Ulrich Louis – Stănciugelu Ștefan – Mihăilă Viorel – Bojină Moise – Alexe Iris: Gestionarea benefică a imigrației în România. Fundația Soros România, București 2010. 11. o.

⁵ Postelnicu Cătălin: Migrația forței de muncă în economia globală. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca 2013. 49. o.

⁶ szts.szigbp.hu/pedszakv/jegyzet/eloado/Kozigazgatasi_jog/7._fejezet_EU_alapismeretek.doc (2014. 12. 01.)

A jogi keretek

Az 1980-as évek második felétől az európai integráció felgyorsult. A nemzetközi környezet megváltozása és a globalizációs tendenciák felgyorsulása olyan kihívásokat teremtettek (terrorizmus, szervezett bűnözés nemzetközi terjedése, legális-illegális migrációs hullámok) a tagállamok számára, hogy az érdekek azonosságának felismerése mentén felmerült e politikák közelítésének, harmonizálásának igénye.

Így 1986-ban a tagok elfogadták az Egységes Európai Okmányt, amely az egységes piac megvalósítását tűzte ki célul. Ennek érdekében megszüntették az áruk, munkaerő, szolgáltatások, és a tőke szabad áramlását akadályozó nem vámjellegű korlátozásokat, melyek a gazdasági fejlődés akadályait jelentették.

A személyek szabad mozgásának elve az 1985-ös Schengeni Egyezmény, illetve az ezt követő, 1990-es Schengeni Szerződés aláírása által is megvalósult, amellyel megkezdődött a részt vevő országok közötti határellenőrzések megszüntetésének folyamata. Az EU jogi és intézményi kereteinek részeként a schengeni együttműködést fokozatosan kiterjesztették, így ma már magában foglalja a legtöbb EU-tagállamot és egyes nem tagállam országokat is.

Ami az EU-s szabályozást illeti, számos rendelet, irányelv és határozat található, mely közvetett vagy közvetlen módon szabályozza a migrációs politikákat az Európai Unióban, ezek közül a legfontosabbak:

A Tanács 360/1968-as irányelve, tekintve a mobilitási és a Közösségen belüli tartózkodási korlátozások eltörlését, a tagállamokból származó munkavállalók és családjaik számára,

A Tanács 78/2000-es irányelve, egy általános keret létrehozására az egyenlő bánásmód érdekében a munkaerő elfoglalását és a munkakörülményeket illetően,

A Tanács 86/2003-as irányelve, tekintve a családegyesítési jogot,

Az Európai Parlament és a Tanács 38/2004-es irányelve, tekintve az uniós polgárok és családtagjaik számára a mobilitást és tartózkodást a tagállamok területén (változtatások),

A Tanács 114/2004-es irányelve, tekintve a befogadási feltételeket a harmadik országok állampolgárai számára tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat illetve önkéntesi szolgáltatás céljából,

Az Európai Parlament és a Tanács 36/2005-ös irányelve, a szakmai képzés elismerését illetően,

A 492/2011-es rendelet, a dolgozók szabad mozgását illetően.⁷

Ezen szabályozások az Unió azon számos programjának a megtestesülése, mely akár az egységes európai szintű migrációs politikákat (1999-2004-es Tamperei program), akár a törvényes migráció és szabad személymozgás kereteit (2004-2009-es Hágai program), vagy az imigrációt boncolta (2010-2014-es Stockholmi program). Ezeket megfigyelve, az európai szintű szabályozási keret a következő nagy területeket fedi le:

a törvényes migrációt – minden tagállam irányítása alatt kell tartsa az általa integrálható bevándorló munkások számát, illetve elsőbbséget élveznek a többi tagországból jövő munkavállalók,

a bevándorlók integrációját a befogadó országokba – a törvényes bevándorlókat támogatni kell, és lehetővé kell tenni, hogy aktívan részt vegyenek a helyi közösség életében, de ugyanakkor tiszteletben kell tartaniuk az EU-s értékeket,

a határok integrált irányítását – ezzel is részt vesz az EU-s polgárok biztonságának és szabadságának megerősítésében,

a visszatérítéseket – a törvénytelenül bevándorlókra vonatkozóan, illetve azokra akiknek visszavonták vagy lejárt a tartozkodási engedélye,

a tagországok közti együttműködést – a folyamat három pillérre alapul: a munkaerőhiány betöltéséhez szükséges migrációs áramlásokra, arra, hogy az EU el kell érje a bevándorlók sima integrációját, illetve arra, hogy az EU-nak kezdeményeznie kell egy európai szintű keretet a migráció területén,

⁷ Constantin Daniela-Luminița – Nicolescu Luminița – Goschin Zizi: Perspective europene de abordare a azilului și migrației. Institutul European din România, București 2008. 8. o.

a harmadik országokkal való együttműködést – az Unió fontosnak tarja az együttműködést a bevándorlók származási és átmeneti országaikkal.⁸

A romániai jogszabályozást megfigyelve, vannak olyan törvények melyek a személyek szabad mozgását szabályozzák, illetve olyanok melyek a munkaerő-migrációt szabályozzák. Ezek közül a legfontosabbak:

A 248/2005. sz. törvény, a szabad mozgás rendjét illetően,

a 194/2002. sz. sürgősségi kormányrendelet, a Romániában tartzkodó idegenek rendjét illetően (ezt megváltoztatta az 55/2006-os sürgősségi kormányrendelet, mely az idegen személyek Romániában való mozgását szabályozza),

a 344/2006. sz. törvény az alkalmazottak kihelyezése a transznacionális szolgáltatásokon belül,

a 56/2007. sz. sürgősségi kormányrendelet, az idegen személyek Románia területén munkába való besorolását és kihelyezését illetően,

a 200/2004. sz. törvény, a diplomák és a szakmai képesítés elismerését illetően a Romániában szabályozott foglalkoztatások körében,⁹

illetve, a 2007-2010-es periódusra vonatkozó Nemzeti Bevándorlási Stratégia (1122/2007. sz. kormányhatározat).

A román migrációs tendenciák

A XX. század során Románia inkább kivándorló ország volt, sőt a kommunista rendszer alatt is a tartós emigráció hosszú távú fejlődése 1990-ig inkább növekvő volt. A 90-es évek elején inkább etnikai motiváltságú volt a migráció, főként Erdélyből emigráltak Németország és Magyarország fele (1990-ben 96.929, 1991-ben 44.160, 1992-ben pedig 31.152 kivándorló¹⁰), így az emigránsok nagyrésze német illetve magyar

⁸ Louis –Ștefan –Viorel – Moise –Iris: i. m. 27-29. o.

⁹ Constantin Daniela-Luminița – Vasile Valentina – Preda Diana – Nicolescu Luminita: Fenomenul migraționist din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană. Institutul European din România, București 2004. 26. o.

¹⁰ Az Országos Statisztikai Hivatal (Institutul Național de Statistică) által közzétett adatok szerint

nemzetiségű volt, a román nemzetiségűek alig érték el a 24%-ot. Ugyanakkor jelentős áramlást jelentett a zsidók visszahonosítása is. A második időszakban, 1994 után, csökken a tartós migráció, ezt felváltja az időszakos migráció, melynek motiváltsága legtöbbször a szakmai érvényesülés és a nagyobb jövedelmi lehetőség.

Az Országos Statisztikai Hivatala szerint, Románia népességi csökkenésének egyik oka, az 1990-2012 közti periódusban, a nemzetközi migráció, amely azt jelenti, hogy évente átlagban 104,2 ezer emberrel csökken a lakosság. Továbbá, a külföldre való kivándorlás főként a 25-64 év közti népességnél van jelen, 2012-ben ez a csoport az emigránsok 74%-át képezte, míg 2002-ban alig képezte azok 65%-át.¹¹ A felsőfokú végzettséggel rendelkezők a legálisan kivándorolt személyek 10-12%-át alkotják, és a hivatalosan kivándoroltak 26%-a líceumi vagy posztlíceális végzettséggel rendelkeznek (2011-ben az EU-27 népességének 67%-a tartozott a munkaképes csoportba, vagyis 15-64 év között). A fő román régiók ahonnan emigráltak a lakosság, főleg a közép és nyugati rész, illetve Bukarest és az észak-keleti rész. Ami a rendeltetési országokat illeti, míg az időszak elején főként Németországba emigráltak, a 2000-es év környékén inkább az Amerikai Egyesült Államokba és Kanadába vándoroltak, a frissebb statisztikai adatok szerint, 2012-ben a kivándorlók 46%-a Olaszországot, 34%-a Spanyolországot, 7%-a Németországot, 4%-a az Egyesült Királyságot, 3%-a Magyarországot, a további 6%-a pedig egyéb (Európán kívüli) országot választott lakhelyül¹².

1991 után a Romániába letelepedő külföldi állampolgárságú személyek száma inkább felfele ívelt. A következő időszakban a bevándorlók száma változó, 2002 és 2005 között ezek száma 4.000 alá csökkenve, majd 2005 után, 3 éven keresztül újra növekszik, elérve a 10.000 személyt. Ennek ellenére, más fejlett országokhoz képest, Románia egyelőre nem szembesül számottevő bevándorlással, és míg a tartós, legális bevándorlást a honosítások dominálták, az időszakos bevándorlást elsősorban egy fejlődő gazdaságban való jobb munkahely találása, illetve egy olyan gazdaságban mely

¹¹

<http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/pliante%20statistice/Migratia%20internationala%20a%20Romaniiei.pdf> (2014. 12. 01.) 3. o.

¹²

<http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/pliante%20statistice/Migratia%20internationala%20a%20Romaniiei.pdf> (2014. 12. 01.) 16. o.

kezdi érezni a saját lakosságának munkaerő hiányát. Ebben az időszakban főleg vállalkozók vándoroltak, mivel a gazdasági változások vonzóvá tették Romániát az idegen vállalkozók előtt.

Romániában, a 2007-es év végén 49.775 imigráns volt, mely a 2006-os évhez képest 7.7%-al csökkent, főleg az időszakos letelepedési engedélyek meghosszabítási szabályozásai miatt, ellenben növekedett a tartós letelepedések száma, mivel egyszerűsítették ennek a megadási feltételeit az EU-s állampolgárok számára. Az időszakos letelepedési joggal rendelkező idegenek közül, legtöbben a Moldvai Köztársaságból (11.852), Törökországból (6.227) és Kínából (4.336) valók voltak. A 2008-as évvel kezdődően, a bevándorlók száma lefele ívelő, így Romániában 2011-ben, 57.259 idegen állampolgárnak volt legális tartózkodási engedélye (eredetük szerint: Moldova Köztársaságból, Törökországból, Kínából, Szíriából, AEÁ-ból, Szerbiából, Izraelből, Tunéziából, Libanonból, és Ukrajnából), és a legnagyobb befogadó régiók a nyugati és észak-keleti régiók, illetve Bukarest. A 2012-es év közepén 42.953 EU-s állampolgárnak volt Romániában bejelentett lakhelye¹³, illetve ugyanezen év képezte a romániai kivándorlások és bevándorlások számának kiegyensúlyozottságát (csupán 3.000 volt a számkülönbség), annak ellenére, hogy 2007-ben a külföldi kivándorlások száma elérte a 458 ezer személyt¹⁴, ami csúcst jelentett a csatlakozást követően.

Pozitív és negatív hatások az integrációt követően

Amint láttuk az előző fejezetben, Románia mind származási, mind rendeltetési országgá vált a nemzetközi migrációt illetően, de státusza továbbra is inkább kivándorlási ország. A főbb országok ahol jelenleg románok dolgoznak: Olaszország, Spanyolország, Izrael, Németország és az Egyesült Királyság. A célországok különböző tényektől függően változnak: a toborzás nyilvánosságának hatékonyságától, egyes célországokban való tapasztalatoktól, vagy akár egyes külföldi vállalatok jelenléte a származási ország

¹³ Daniela-Luminița – Luminița – Zizi: i. m. 41., 43., 45. o.

¹⁴

<http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/pliante%20statistice/Migratia%20internationala%20a%20Romaniei.pdf> (2014. 12. 01.) 3. o.

különböző régióiban¹⁵. Az Unió csatlakozást megelőzően, a szakemberek azt tartották, hogy ahhoz, hogy a külső migráció ösztönző tényező legyen a hazai gazdaság fejlődésében, ezen terület politikája meg kell találja a hazai piacon való munkaerő felhasználása és a munkaerő-migráció közti egyensúlyt, számításba véve a nemzeti és az Unió érdekeit. Az Unióhoz való csatlakozás és ennek következményeként a határok eltörlése számos jó és rossz hatással is volt a román népességmozgásra. Így például pozitívum az, hogy az országba bejövő pénzek kétharmada a Spanyol- és Olaszországban dolgozó román munkásoktól származik. Ellenben vannak negatív vonzatai is, mint pl. hazai munkaerő egyre nagyobb hiánya, de lássuk csak részletesebben milyen hatással volt az integráció Romániára ilyen szempontból.

Pozitív vonzatok

A határok eltörlése és az uniós jogharmonizáció talán egyik legnagyobb pozitívuma a diplomák elismerése, így egyre több külföldi egyetemista vándorol Romániába, hogy itt tanulhasson. Egy másik jó vonzat a gazdasági-pénzügyi téren tükröződik az anyagi jólétben, illetve abban, hogy a külföldön dolgozó román állampolgárok gyakran küldenek haza pénzt ittmaradt családtagjaiknak, így segítve a családi háztartásnak.¹⁶ Az előbb említett fejlődés megjelenik a fogyasztásban, mivel a hazatért állampolgárok gyakran egészítik ki a jelenlegi javaik és szolgáltatásaik használatát, illetve hosszútávon használandó termékeket vesznek. De megjelenik a fejlődés a háztartási befektetésekből is, mivel nagy értékű ingó és ingatlan javakat vásárolnak, azaz lecserélik autójukat, vagy akár lakást vagy telket vásárolnak, s vannak akik luxus cikkekbe fektetnek, mint pl. műtárgyakba. Ugyanakkor jövedelmet hozó befektetéseket is tesznek, legyen az cégekben való részvényvásárlás, állami értékpapír vásárlás vagy egyéb formák. Az anyagi jólét befolyással van a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén is, főleg a magán-klinikák, kórházak szolgáltatásait igénybe véve. A fejlődő versenyképes román gazdaság számos külföldi vállalkozást vonzott az államba, több multinacionális cég nyitva itt fióktelepet. Továbbá a külföldön való tartózkodás befolyással van a

¹⁵ Neményi – Gál: i. m. 9. o.

¹⁶ Neményi – Gál: i. m. 33. o.

versenyképes környezetbe illő munkakapcsolatok kialakításában is, és ez megnyilvánul akár a munkához való viszonyulás, a munkába való jártasság, a produktivitás, a felelősség, az innovációs ötletekben. Végül a külföldi tapasztalat befolyással bír a munkahelyen és a helyi közösségen belül olyan emberi kapcsolatok kialakításában, melyek a közös haszon érdekében való tettekre ösztönöznek (pl. jótékonyági akciók különböző célok érdekében).¹⁷

Negatív vonzatok

A román kivándorlás egyik, talán legszomorúbb hatása az, hogy gyerekek nőnek fel szüleik nélkül. Egy 2011-es felmérés azt mutatta ki, hogy több mint 85.000 román gyerek szülője külföldön dolgozik, melyből közel 25.000-nek mindkét szülője ki van vándorolva, 23.000 pedig IV fokú rokon gyámságában van hagyva, és 1.001 a Szociális és Gyermekvédelmi Igazgatóság hatáskörébe került. Egy másik kelletmetlen hatás a válások és családon belüli feszültségek növekedése, az egyre gyakoribb emigrálások, főként abban az esetben ha csak egyik fél dolgozik külföldön, gyakori válást, hűtlenséget, illetve családon belüli feszültségeket teremtett¹⁸, továbbá az utóbbi évek adatai azt mutatják ki, hogy a kivándorlók több mint 60% nő, ami negatív hatással bír a kiskorú gyerekek nevelésében, melyek az anyai gondoskodás és védelem hiányában, egyre nehezebben küzdenek meg a szociális és az iskolai környezetben.¹⁹ Gazdasági téren, egyik negatívum a hazai munkaerő mennyiségi és minőségi csökkenése, ezen belül pedig nehezen pótolható főként a magasan képzett foglalkoztatások száma (az utóbbi években nagyszámú kivándorlás történt a román orvosok és ápolók köréből, főleg Németország és a skandináv államok felé). Továbbá, az integrációval, korlátolódottak a más EU-s országok jövedelméhez képest levő különbségek csökkentésének lehetőségei, és ez magától értődően továbbra is ösztönzi a munkaerő-migrációt. Ugyanakkor nemzeti szinten kezdenek veszteségek felszínre jutni a munkaerő szakképesítésének bizonyos szegmenseiben; bizonyos ágazatokban akár

¹⁷ Daniela-Luminița – Valentina – Diana – Luminita: i. m. 106-107. o.

¹⁸ http://legi-internet.ro/blogs/index.php/migratia_romanilor_1990_2006?blog=10 (2014. 12. 01.)

¹⁹ Drd. Curceru Alina – Andreea: Analiza statistică a fenomenului migrației românilor. Román Statisztikai Folyóirat 11-es szám, 2010-es évfolyam, 4-5. o.

agyelszívás (brain-drain) is említhető. Illetve súlyosan fokozódik a demográfiai öregedés az államon belül, mert amint láttuk, főként a fiatalok (25-40 év közti korcsoport) vándorolnak ki az országból a jobb megélhetési körülményeket keresve.

Nehéz eldönteni, hogy melyek a fontosabbak, a pozitív vagy a negatív hatásai a vándorlásnak. A közepes és hosszú távú migráció megváltoztattja a vándorlók gondolkodásmódját, így azok könnyebben fognak új vállalkozásokba, felhasználva a külföldön megszerzett tőkét, amely mindenképp változást képez a származási ország gazdaságában, de a családok és a közösség életében is. Értékelendő az is, hogy egyes szülők a gyerekeiket is kiviszik a célországba, így azok bekerülnek azok oktatási rendszerébe, mely pozitívan hat a jövőjüket illetően. Nehéz felmérni a külföldi migráció hasznát és költségét is, a közgazdászok is két táborra oszlanak ezen a téren.²⁰ Egyfelől ott vannak azok, akik abban hisznek, hogy a szegényebb országokból a gazdagabb országok felé való önkéntes migráció hozzájárul a kivándorlók és családjaik jövedelmének a növekedéséhez, miközben növeli a bruttó hazai termelést is, és eddig kevés negatív visszajelzés történt a munkaerő emigrálását illetően kibocsátó országokból. A másik tábor szerint a fejlődő államoknak szüksége van az tehetségek úgynevezett "kritikus tömegére", azok gazdasági fejlődéséhez, így meggyőződésük, hogy a magasan képzett munkaerő kivándorlása jövétehetetlen veszteséget okoz az elmaradott országoknak.

4. A Schengeni egyezmény: együttműködés és Románia csatlakozása

4.1 A Schengeni Egyezmény (Megállapodás)

Hosszú idő óta az európai integráció egyik fő alapeszményének lehet tekinteni a mozgás és a letelepedés szabadságát, melynek elengedhetetlen feltétele az európai egységet alkotó országok közötti határok lebontása. Bár már a Római Szerződésben is

²⁰ Postelnicu Cătălin, *Migrația forței de muncă în economia globală*, Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2013, 144. o.

deklarálták a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgását, sokáig azonban érdemi változás nem történt. Az áttörést a Schengeni Egyezmény hozta meg.²¹

A luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én az Európai Gazdasági Közösség öt tagja – Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság – által aláírt megállapodás mindössze a résztvevő államok közötti közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szólt. A megállapodás még csak egyszerűsítette a határátlépés formáit, de már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását is. 1990-ben bővítették ki a Schengeni Végrehajtási Egyezménnyel, életképpé téve az egyezményt. A személyforgalom belső országhatárokon történő ellenőrzésének megszüntetésével párhuzamosan erősítették meg a részes államok külső határellenőrzésüket.

A schengeni megállapodást és a schengeni vívmányokat az Amszterdami Szerződés emelte az EU keretébe. A szerződés alapvetően átrendezte a bel- és igazságügyi együttműködést. A maastrichti rendszer harmadik pillére kettévált, a kilenc témakörből a külső határok átlépésével, a bevándorlással, a menedékjoggal és a polgári jogi, valamint vámegyüttműködéssel és a csalással foglalkozó részek átkerültek az EU I. pillérébe, így a belső határátlépésre, a külső határok ellenőrzésére, a vízumkiadásra, a bevándorlás szabályozására és a menedékjogra vonatkozó döntéseket ezután az EU Tanácsán ülésező miniszterek hozzák meg. A kábítószer elleni harc, mint önálló témakör, nagyrészt feloldódott az új harmadik pillérben, amely két nagy területet azonosít, a rendőri és a bűnügyi-igazságügyi együttműködést.

A schengeni térség ma már része az EU jogi és intézményi keretrendszerének. Tehát ennek következményeként a Parlament és az igazságügyi szervek ellenőrzése alá kerül, és teljesíti a személyek szabad mozgásának az 1986-os Egységes Európai Okmányban kimondott célkitűzését, miközben biztosítja a Parlament által gyakorolt demokratikus ellenőrzést és jogorvoslatot tesz elérhetővé a polgárok számára, ha akadályozzák őket jogaik érvényesítésében. A szerződéshez csatlakozó országok közül nem mind vesz részt

²¹ Dr. Móré Sándor: A schengeni együttműködés és Románia.
<http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2012-1-2/5.pdf> (2014. 12. 01.) 79-80. o.

azonban a schengeni térségben. Ennek oka vagy az, hogy nem kívánják eltörölni a határellenőrzést (pl. Egyesült Királyság, Írország), vagy pedig az, hogy nem tesznek eleget a schengeni vívmányok alkalmazásához előírt feltételeknek (Románia, Bulgária).

4.2 A Schengenhez vezető út

4.2.1. EU-s csatlakozás: a schengeni acquis kötelező átvétele

Románia 2007. január elseje óta teljes jogú tagja az Európai Uniónak nevezett államszövetségnek. Az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződéshez csatolt schengeni jegyzőkönyv 8. cikkének értelmében minden olyan államnak, amely az Európai Unióhoz csatlakozik, kötelessége – kivétel nélkül – átvenni a schengeni acquist, mely magába foglalja a *Schengeni Egyezményt*, a *Schengeni Végrehajtási Egyezményt*, a Schengeni Egyezményhez csatlakozó országok csatlakozó szerződéseit, a Schengeni Bizottság határozatait, valamint a Tanács szabályainak azt a részét – rendelet, irányelv, határozat –, amelyben a schengeni jog továbbfejlesztéséről van szó.²²

A teljes körű taggá válás további feltétele, hogy az adott állam ún. schengeni értékelő ellenőrzésen essen át a határellenőrzés, az adatvédelem, a vízumkiadás, a rendőri együttműködés és a SIS területén. Ennek keretében felméri, hogy megfelelő-e a jogi környezet, valamint hogy a végrehajtásban dolgozók ismerik-e, értik-e a schengeni előírásokat, képesek-e azokat alkalmazni, rendelkezésre áll-e a szükséges intézményi háttér és eszközpark. Az ellenőrzést követően a Tanács egyhangú határozattal dönt az érintett EU-tagállam schengeni tagságáról.

Az Együttműködési és Értékelési Mechanizmust a Bizottság azt követően léptette életbe, miután teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy a 2005. április 24-én aláírt csatlakozási szerződés pillanatában több olyan terület is maradt – gondoljunk csak az igazságügy reformjára, vagy a korrupció elleni küzdelemre –, melyen további előrelépések és erőfeszítések szükségesek. Ennek nyomán a Bizottság, tekintettel az Európai Unióról szóló szerződésre és Románia csatlakozási szerződésére, a jogállamiságra

²² Uo. 85-86. o.

hivatkozva, ellenőrzési mechanizmust vezetett be, ezzel is elősegítve a reformok végrehajtását.

4.2.2 A taggá válás egyéb feltételei

Az ország taggá válásának több feltétele is megemlíthető, mint a határatkelőhelyeken biztosított gyors és zökkenőmentes átkelés, ezek megfelelő ellenőrzése, valamint olyan problémák, mint a technikai-infrastrukturális fejlesztések, a nemzetközi együttműködési képesség megerősítése stb. Ezen feltételek közül jogi szempontból kiemelt fontosságot élvez a törvények módosítása és alkalmassá tétele (törvény előkészítés, jogharmonizáció, reform).²³

A schengeni csatlakozáshoz elengedhetetlen jogalkotói munkában és törvényelőkészítésben való részvétel (a schengeni határokon az ideiglenes ellenőrzés elrendelését és feloldását lehetővé tevő jogszabály; a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény; kormányközi megállapodás előkészítése a határforgalomról Szerbiával, Moldvával és Ukrajnával a schengeni vízumkiadási rendszerhez szükséges jogi keretek megteremtése, a biometrikus azonosítók vízumkiadási gyakorlatba, illetve útlevelebe illesztésének szabályozása). Megfelelő jogszabályi háttér szükséges ahhoz, hogy az EUROPOL Román Összekötő Irodája hozzáférhessen az ország bűnüldözési célú adatbázisaihoz. Bűnügyi együttműködésről szóló kétoldalú megállapodások előkészítése, a közös járőrszolgálatok gyakorlati megvalósítása a magyar és bolgár határon szintén szükséges. Kiemelten fontosak az igazságügyi reformra és a korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítések. Románia uniós csatlakozásakor, Európai Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmust hoztak létre, amely célja, hogy segítse az országot az igazságszolgáltatási reform és a korrupció elleni hatékony fellépés útján.

²³ Uo. 87-88. o.

4.2.3 Az ország csatlakozásának akadályai

Románia schengeni csatlakozását az alábbi főbb elemek akadályozzák jelenleg:

CVM (Együtműködési és Értékelési Mechanizmus),

kétlépcsős csatlakozás,

jogállamiság megsértése,

a korrupció elleni küzdelem,

személyek szabad mozgása- áruk szabad mozgása,

a tagországok vétója.

A csatlakozás körüli tárgyalások eredményeit, a tagállamok minisztereinek, valamint a Bizottság képviselőinek fenntartásait és a jogállamiságra vonatkozó nyilatkozatait szem előtt tartva, továbbá az Együtműködési és Értékelési Mechanizmus (a továbbiakban: CVM-jelentés) ajánlásait figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a schengeni csatlakozás nem csak a technikai és információs rendszerek feltételeinek teljesítéséről szól, hanem arról is, hogy Románia és emellett kihagyhatatlanul Bulgária, együttműködve az igazságügyi és rendőri szervekkel, mennyiben tudja ellátni az EU határainak védelmét, megfékezni a szervezett bűnözés és a korrupció terjedését a határokon át, ezáltal szavatolva a térség biztonságát. Így aligha csodálkozhatunk, hogy a tagállamoknak efelől kétségeik vannak, főleg ha figyelembe vesszük a román vagy a bolgár belpolitikai helyzetet vagy – a csatlakozás után – az igazságügy és a korrupció ügyében tett előrelépéseket.

Kétség sem férhet hozzá tehát, hogy a schengeni együttműködésben való részvételhez Romániának komoly feltételeknek kell eleget tennie, és emellett élveznie kell minden tagállam bizalmát. Viszont a csatlakozási folyamat és a kormány szélmalomharca már több évre tekint vissza, pontosan 2011. január 28-ra, amikor a Schengen Értékelő Csoport elfogadta azt a szakértői jelentést, amelyben megállapítja, hogy Románia

teljesíti a technikai követelményeket, ezzel pedig elhárulhatnak Bukarest elől a csatlakozás akadályai.²⁴

José Manuel Barroso, az Európai Bizottság korábbi elnöke megerősítette, a Bizottság álláspontja az, hogy Románia technikailag felkészült a belső határellenőrzés nélküli schengeni övezetbe való csatlakozásra, minden szempontnak megfelel, megbízhatóan képes lenne ellátni az övezet külső határainak védelmét. Románia a maga részéről teljesítette feladatát.

A csatlakozás kronológiája:

Időpont	Esemény
2010. július 20.	Hetedik CVM- jelentés
2010 decembere	Németország mellett Franciaország is jelzi, nem támogatja Románia és Bulgária schengeni tagságát
2011. július 20.	Kilencedik CVM- jelentés
2011. szeptember 16.	Gert Leers holland migrációs miniszter ellenzi a két ország schengeni csatlakozását.
2011. szeptember 21.	Franciaország és Németország a bel- és igazságügyi miniszterek ülésén részleges, úgynevezett „kétlépcsős” csatlakozást javasolt, először a légi és vízi, majd szárazföldi határellenőrzés felszámolása követne. Hollandia és Finnország ellenállása miatt tagállamok szeptemberben is elhalasztották a bel- és igazságügy miniszterek ülésén a döntést, pozitív döntésre továbbra is a februári jelentés után számíthatunk.
2012. február 8.	Tizedik CVM-jelentés
2012. március 1.	A tagállamok belügyminiszterei szeptemberre halasztották a döntést
2012. július 18.	Tizenegyedik CVM-jelentés
2012. augusztus-szeptember	Nem lát előrelépést a schengeni csatlakozás ügyében a német belügyminiszter, Hága álláspontja a kormányváltás után sem változott, kivárja a januári jelentés megállításait.
2013. január 30.	Tizenkettedik CVM-jelentés

(Forrás: az Európai Bizottság, a BruxInfo és a Mediafax alapján)

²⁴ http://www.mensura.ro/iras/romania_schengeni_csatlakozasa (2014. 12. 01.)

Ha megnézzük a csatlakozás rövid krónológiáját megállapíthatjuk, hogy ugyanaz a forgatókönyv játszódott le: az EU-ban néhány tagállam vagy ellenzi az ország schengeni tagságát, vagy pedig többlépcsős csatlakozást képzel el, amit az Együttműködési és Értékelési Mechanizmus eredményeitől tesz függővé. A kétlépcsős kompromisszumos megoldás azt jelentené, hogy előbb a légi és vízi határellenőrzést, később a szárazföldi határellenőrzés számolná fel.²⁵

A Bizottság aggodalmát fejezte ki a sürgősségi kormányrendeletek túlzott alkalmazásával kapcsolatosan, és a nép ügyvédjének a kinevezése miatt, aki csak a kormánypártok támogatását élvezte.

A kormány jogállamiságot megkérdőjelező intézkedései továbbra is aggályokkal töltötték el nemcsak a jelentés készítőit, hanem Románia schengeni csatlakozását ellenző tagállamok vezetőit is. A Romániáról szóló 2010-es jelentés fontos hiányosságokra mutat rá az igazságügyi reform előrehaladása érdekében tett erőfeszítésekben. Az igazságszolgáltatás vezetése nem tanúsított hajlandóságot az együttműködésre és a reformok érdekében való felelősségvállalásra. Továbbra is alapvető problémát jelent, hogy az igazságszolgáltatási folyamat nem hatékony, az ítélezési gyakorlat pedig nem következetes. Ezenkívül az igazságszolgáltatás elszámoltathatóságát és a fegyelmi eljárásokat kell javítani (számukat, lefolyásukat, a célszemélyeket stb.).²⁶

Egy további, kevésbé vitatott oka is lehet a tagállamok bizonytalanságának. Ez pedig a két tagállam, Románia és Bulgária földrajzi fekvésével magyarázható. Ugyanis Románia és Bulgária csatlakozásával megtörténne Görögország „összeköttetése” az EU-tagállamokkal, melynek következtében megszűnne a határellenőrzés, ami, hasonlóan Olaszországhoz, további – főleg észak-afrikai – bevándorlókkal, menekültekkel terhelné meg a tagállamok szociális ellátórendszerét.

²⁵ http://www.mensura.ro/iras/romania_schengeni_csatlakozasa (2014. 12. 01.)

²⁶ Dr. Móré: i. m.

<http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2012-1-2/5.pdf> (2014. 12. 01.) 92. o.

A csatlakozás elhalasztásának többnyire a személyek szabad mozgására vonatkozó technikai, továbbá egy sokkal inkább az áruk szabad mozgására vonatkozó gazdasági következménye van. Hét évvel a csatlakozás után a román-magyar közös határátkelőhelyeken továbbra is igazoltatás után tudunk áthaladni, mi több ellenőrzésekre is lehet számítani. Az áruk szabad mozgására vonatkozó ellenőrzéseknek pedig komoly gazdasági és pénzügyi hatásai vannak. Először is Románia legjelentősebb kereskedelmi partnerei az EU tagállamai (Németország, Olaszország, Franciaország, Magyarország stb.), ugyanis 2012-ben a román export 89,8 százaléka a tagállamokba irányult. Így a határ átlépése jelentős idővesztést okoz, ami megnehezíti a beszállítók és a felvásárlók közötti gördülékeny kereskedelmet. Az érem másik oldala, hogy az EU-ban a teherautó-vezetőkre egységes szabályozás (vezetési, illetve pihenési időszakok) van érvényben. A több órás várakozások következtében, ennek meghaladása a pénzbeli büntetéseket is maga után vonhat. Egyelőre tehát még hozzávetőlegesen is nehéz lenne meghatározni azt a veszteséget, amely a csatlakozás halasztása okozott. Mindenképp, a gazdasági veszteségekkel a kormánynak is számolnia kell.²⁷

Románia az Ázsiából és a Balkánról érkező migránsok és kábítószer-csempészet tranzitállomása. Tehát román viszonylatban a fő veszélyt a befelé irányuló illegális migráció és a hozzá kapcsolódó szervezett embercsempész tevékenység jelentette.

4.3 A tervezett csatlakozás elhalasztása: konklúzió helyett

A Stabilitási és Ellenőrzési Mechanizmus, mely a román igazságügy és korrupció elleni harc területén végzett előrehaladásokat vizsgálja és a schengeni csatlakozás között igenis van összefüggés, ugyanis, amint Németország, Hollandia és Finnország is jelezte, ennek eredményeitől teszi függővé a jövőbeli csatlakozás támogatását. Románia schengeni felkészültségének megítélését kedvezőtlenül befolyásolja az igazságszolgáltatási rendszer reformjának lassúsága, fokozatossága és lépcsőzetessége. Ebből következik, hogy az igazságszolgáltató szervek nem tudnak kellő hatékonysággal fellépni a korrupció ellen.

²⁷ http://www.mensura.ro/iras/romania_schengeni_csatlakozasa (2014. 12. 01.)

Az Európai Bizottság komolyan figyelembe veszi a schengeni csatlakozás folyamatának elemzésekor a bevándorlási politikával kapcsolatos gondokat is, ahol nem a romániai romák nyugat-európai kivándorlása jelenti a fő problémát, hanem a Törökország és Moldávia irányából Románián keresztül vezető migrációs útvonalak. A problémát csak fokozza, hogy „a Balkán az utóbbi időben három fő bűnözési területen mutat aktivitást: a drogcsempészetben, az illegális migráció terén és a gazdasági bűncselekményekkel kombinált korrupció tekintetében.”²⁸

Románia teljes jogú schengeni csatlakozásával a román–magyar államhatáron megszűnik az okmányok ellenőrzése. Ez rövid távon Magyarország egyfajta tehermentesülésével is járhat, hisz a bűnözői csoportok a kevesebb tapasztalattal rendelkező Romániát és Bulgáriát fogják elsősorban célpontnak tekinteni. Hosszú távon viszont veszélyforrást jelenthet, hogy ha a román és főleg bolgár rendőri szervek nem boldogulnak a kihívásokkal. Ebben az esetben a bűnözői csoportok nagyon könnyen elérhetik Magyarországot és utána a többi schengeni tagállam területét. Problémát okoz, hogy Bulgária, Romániával ellentétben, nem felel meg teljes mértékben a technikai követelményeknek. Míg a román–moldáv határon jelentős technikai fejlesztések történtek, a bolgár–török határon még hiányosságok vannak, így ez is késlelteti Románia schengeni csatlakozását, mert az Európai Unió nem szeretné, hogy a csatlakozás kérdésében különválasszák egymástól Románia és Bulgária ügyét.²⁹

Végezetül elmondhatjuk, hogy a schengeni csatlakozás nemcsak Románia számára fontos, hanem annak a geográfiai térségnek is, ahol az ország elhelyezkedik. Különös fontosságú ez Magyarország számára, hisz a legnagyobb lélekszámú magyar kisebbség él Romániában, de az egész Európai Unió számára is nagy jelentőséggel bír a biztonsági intézkedések hatékony érvényesítése a fekete-tengeri és a balkáni térségben. Ugyanakkor az is világosan látszik, hogy óriási feladat és felelősség a schengeni akcióterv bevezetése, illetve életbe léptetése.³⁰

²⁸ Dr. Móré: i. m.

<http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2012-1-2/5.pdf> (2014. 12. 01.) 97.

o.

²⁹ Uo. 98. o.

³⁰ Uo.