AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 11.1.2005
COM(2005) 811 végleges

ZÖLD KÖNYV

A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉNEK EURÓPAI UNIÓS MEGKÖZELÍTÉSÉRŐL

(előterjesztő: a Bizottság)

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés 3

2. A munkaerő-migrációra vonatkozó EU megközelítés kidolgozása 4

2.1. Milyen mértékű harmonizációra törekedjen az EU ? 4

2.2. Befogadási eljárások fizetett foglalkoztatás esetén 5

2.2.1 Belső munkaerőpiacra vonatkozó preferencia 5

2.2.2 Befogadó rendszerek 6

2.3. Befogadási eljárások önfoglalkoztatás esetén 8

2.4. Jelentkezés munkavállalási és tartózkodási engedély(ek)ért 8

2.5. Munkaadó/szektor váltása 9

2.6. Jogok 9

2.7. Kísérő intézkedések: integráció, visszatérés és együttműködés a harmadik országokkal 10

3. Konklúzió 11

Melléklet 13

1. BEVEZETÉS

Ezen Zöld Könyv célja, hogy elmélyült vitát indítson az Uniós intézmények, a tagállamok és a civil társadalom részvételével arról, milyen lehet a közösségi szabályozás legalkalmasabb formája a gazdasági migráció kezelésére, és, mintegy hozzáadott értékként, hogy elfogadjon egy, a témára vonatkozó közös szabályozási keretet. A Bizottság nyilvános tárgyalást tart 2005-ben, hogy az érintett felek részvételével megvizsgálja a témát.

Jelen Zöld Könyv témája a harmadik országból érkező gazdasági bevándorlók beutazási eljárása, és nem tárgyalja az Európai Unió állampolgárok szabad helyváltoztatását az Uniós országokban. A közösségi munkaerőpiac kiegészítésének megvitatása más kontextusban folyik.

Az EK-Szerződés 63. cikkének 3.bekezdése rendelkezik arról, hogy a Tanács „intézkedéseket fogad el a bevándorlási politikára vonatkozóan a következő területeken: a) a belépés és a tartózkodás feltételei, valamint eljárási szabályok a huzamos tartózkodásra jogosító vízumok és huzamos tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozóan, beleértve a családegyesítési célúakat is". Az 1999. októberi tamperei Európai Tanács óta a Bizottság már megkísérelt elmélyült vitát indítani a gazdasági migrációra vonatkozó stratégiai tervet illetően. 2001-ben a Bizottság elfogadott egy irányelvi javaslatot, amelynek témája a "belépési és tartózkodási feltételek harmadik ország azon állampolgárai számára, akik fizetett alkalmazottként vagy vállalkozóként gazdasági tevékenységet kívánnak folytatni"[1]. Míg más európai intézmények pozitívan véleményezték[2], a Tanácsban a vita csak a szöveg első olvasatáig jutott.

A Bizottság úgy véli, most itt van az ideje, hogy az elmúlt három esztendőben a bevándorlás területén elért fejlődés fényében felülvizsgálja a témát. Politikai szinten a 2003. június 19-20-i thesszaloniki Európai Tanács hangsúlyozta "*annak szükségszerűségét, hogy törvényes eszközöket kell feltárni harmadik ország állampolgárai számára az Unióba történő migráció céljából, számításba véve a tagállamok befogadóképességét […]*". Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés, amelyet 2004. Június 17-18.-án fogadtak el a brüsszeli Európai Tanács ülés során, így rendelkezik: : "*Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában*, [...]"[3].

Ugyanakkor a Bizottság, felismerve a demográfiai visszaesés és átlagéletkor-növekedés gazdaságra gyakorolt hatását, rávilágított annak szükségszerűségére, hogy felül kell vizsgálni a hosszú távú bevándorlási politikákat[4], különösképpen annak fényében, hogy egy gazdasági migrációs stratégia milyen hatásokat gyakorolna a versenyképességre és ebből következően a lisszaboni célkitűzések teljesítésére. Ez a társadalmi folyamat arra bátorított, hogy folytassuk a vitát az Európai Unióba irányuló migrációról, de ne befolyásoljuk a tagállamok felelősségét arra vonatkozóan, hogy ők döntsenek a befogadott migránsok számáról. Valójában még ha a lisszaboni foglalkoztatási célkitűzések teljesülnek is 2010-re, az átfogó foglalkoztatottsági szintek csökkenni fognak a demográfiai változás miatt. 2010 és 2030 között a jelenlegi bevándorlási értékekkel a huszonöt tagú EU munkaképes korú lakossága körében az

---

1 COM(2001) 386.

2 Vélemények: Európai Parlament, 2003.2.12 (A5-0010/2003); Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, 2002.1.16 (SOC/084, CES 28/2002); Régiók Bizottsága, 2002.3.12. (CdR 386/2001).

3 III-267. cikk

4 COM(2003) 336.

alkalmazottak száma alig 20 millióra csökken. Egy ilyen változásnak jelentős hatása lesz az összes gazdasági növekedésre, a belső piac működésére és az Uniós vállalkozások versenyképességére.

Ebben az összefüggésben, és mivel a bevándorlás önmagában nem jelent megoldást a demográfiai elöregedésre, állandóbb bevándorlási mennyiségre lesz egyre nagyobb szükség annak érdekében, hogy eleget tehessünk az Európai Unió munkaerőpiaci elvárásainak és biztosítsuk Európa virágzását. Továbbá a bevándorlásnak egyre növekvő befolyása van a vállalkozásokra. Az Európai Uniónak számításba kell vennie azt a tényt, hogy a világ főbb régiói már versengenek azért, hogy magukhoz vonzzák a migránsokat, gazdasági igényeik kielégítése érdekében. Ez rávilágít annak fontosságára, hogy biztosítani kell azt, hogy egy uniós gazdasági migrációs politika biztonságos jogállást és garantált jogokat nyújtson, ezáltal segítve a befogadottak integrációját.

Ráadásul egy európai stratégiai kezdeményezés szükségességét az a tény is alátámasztja, hogy ennek hiányában a migráns tömegek sokkal inkább képesek áthágni a nemzeti szabályokat és törvényeket. Ennek következtében a gazdasági migránsokra vonatkozó közös kritériumok hiányában növekedni fog az Európai Unióba illegálisan, és bejelentett munkahelyhez való jutásra vonatkozó bármely garancia nélkül belépő harmadik országbeli állampolgárok száma – és tehát azoké is, akik integrálódnak majd a mi társadalmainkba.

Ebben az összefüggésben a Bizottság teljes mértékben elismeri, hogy a munkakeresés céljából befogadott gazdasági migránsok számára vonatkozó döntések tagállami hatáskörbe tartoznak. Az alkotmánytervezet megállapítja, hogy: *„E cikk* [III-267.] *nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát*.” Ugyanakkor egyik tagország harmadik ország állampolgárainak befogadására vonatkozó döntései (pl. a schengeni térségben való utazás, szolgáltatás nyújtása más tagállamokba, más tagállamokba költözés a hosszú távú tartózkodási engedély megszerzése után; a harmadik ország munkavállalói befogadásának hatása az Unió munkaerőpiacára) érintenek más tagállamokat is, valamint az Uniónak vannak nemzetközi kötelezettségei a gazdasági migránsok bizonyos kategóriáira vonatkozóan.

A fentiek, az uniós szintű intézkedések elfogadása által nyújtott hozzáadott értékkel egyetemben, azt az alapot képezik, amelyre ezen a területen bármely akciót építeni lehet. Ráadásul bármely intézkedés képes lenne csökkenteni a tagállamokra és a harmadik ország állampolgáraira nehezedő adminisztratív terhet.

Jelen Zöld Könyv célja tehát nem az, hogy leírja a 25 tagú EU-ban létező politikákat, sem pedig, hogy összehasonlítsa azokat a világ más részein meglévőkkel, hanem hogy azonosítsa a kockán forgó főbb témákat és lehetséges opciókat a gazdasági migráció uniós törvényi keretnek kidolgozására. Ezáltal a Bizottság számításba vette azokat a fenntartásokat és aggodalmakat, amelyeket a tagállamok kifejeztek 2001-ben az irányelv javaslat megvitatása során, és különböző alternatívákat javasol.

Végül a Hágai Programban a 2004. november 4-5-i Európai Tanács hangsúlyozta a Zöld Könyvre vonatkozó vita fontosságát. Ez a vita, a tagállamokban meglévő legjobb gyakorlati megoldásokkal, valamint azoknak a lisszaboni stratégia megvalósításával kapcsolatos jelentőségével egyetemben, alapjául szolgál „*egy olyan politika-tervezetnek, amely a jogszerű*

migrációról szól és magába foglalja azon befogadási eljárásokat, amelyek megfelelő módon kezelik a munkaerőpiac migráns munkaerőre vonatkozó változó igényeit"[5]. A Bizottság a tervezetet 2005 vége előtt nyújtja be.

2. MUNKAERŐ-MIGRÁCIÓRA VONATKOZÓ EU-MEGKÖZELÍTÉS KIDOLGOZÁSA

A gazdasági migrációra vonatkozó jövőbeni uniós politikát a Bizottság álláspontja szerint néhány olyan kulcsfontosságú témára kell koncentrálni, amelyek habár nem átfogóak, de kölcsönösen függenek egymástól. A javasolt lehetőségeket több módon lehet kombinálni az elérendő céltól függően.

2. 1. Milyen mértékű harmonizálásra kell az Uniónak törekednie?

Lévén a harmadik országok állampolgárainak az uniós munkaerőpiachoz való hozzáférése nagyon kényes terület, a Bizottság úgy véli, hogy egy teljesen működőképes uniós politikát csak fokozatosan lehet bevezetni, azért, hogy elősegítsük a fokozatos és gördülékeny átmenetet a nemzetiből a közösségi szabályozás felé. A gazdasági migránsok befogadásáról szóló uniós joganyagot tehát úgy kell megalkotni, mint egy „első lépéses joganyagot", és le kell fektetni néhány közös definíciót, kritériumot és eljárást, ugyanakkor át kell engedni a tagállamoknak, hogy megfeleljenek a saját munkaerőpiacuk specifikus igényeinek. Fontos emlékeznünk arra, hogy az alkotmánytervezet a tagállamokra hagyja a befogadott munkakeresők számának meghatározását. Mindazonáltal egy olyan koordinációs módszer, amely által a tagállamok, felhasználva a nemzeti kvótákat, tájékoztatnák a Bizottságot ezen politikák megvalósításáról és eredményeiről, hasznos lehetne az uniós munkaerőpiac átfogó szükségleteinek értékelése során, és hozzájárulna a közös uniós jogszerű migrációs politika felvázolásához, valamint egy hatékonyabb és jobban koordinált eljárás kialakításához, ami egyaránt érdeke a tagállamoknak és az érintett személyeknek.

Ugyanúgy, mint bármely jövőbeni uniós joganyag esetén, a Bizottság előtt több lehetőség áll. Az egyik lehetőség egy **horizontális megközelítés elfogadása** lenne, az eredeti javaslat főbb vonalai mentén, amely lefedi a bármely harmadik országból érkező, alkalmazotti, félalkalmazotti vagy egyéb gazdasági tevékenységet folytató személy belépését és egy tagállamban három hónapnál hosszabb ideig tartó tartózkodását. Egyedi rendelkezések intézkedhetnének bizonyos csoportok, mint pl. az idénymunkások, cégek közötti áthelyezések (ICT) stb. sajátos szükségleteiről. Ennek előnye egy átfogó közös keret megalkotása lenne a gazdasági migrációra vonatkozóan, nagymértékű rugalmasságot biztosítva.

A diákok[6] és kutatók[7] befogadására vonatkozó irányelvi javaslat vonalait követve alternatív lehetőségként kínálkozik az **ágazati jogalkotási javaslat**. Ez a jogszabálytervezet koncentrálhatna az idénymunkásokra, a cégen belüli áthelyezésekre, a speciálisan képzett migránsokra (nem szükségszerűen csak a magasan kvalifikáltakra), a szerződéses szolgáltatókra és/vagy egyéb kategóriákra, ideiglenesen félretéve minden átfogó közös keretet, amely a harmadik országok munkavállalóira vonatkozik. Ebben az esetben az előnyt a közös szabályok könnyebb elfogadása jelentené.

---

5 Az Európai Tanács következtetései, I. melléklet, III. 1.4. pont.
6 COM(2002) 548.
7 COM(2004) 178.

Más megközelítéseket szintén fel kell tárni, például egy **közös gyorsított eljárás** életbe léptetését a migránsok befogadására vonatkozóan, specifikus munkaerő- és szakképzettségi hiányok esetén. Ezt akkor használnák, ha egy bizonyos számú tagállam engedélyt szerezne a Tanácstól annak alkalmazására egy nagyon gyors eljárás során. Ezáltal elkerülhető lenne a szükségtelen és valószínűleg ártalmas versengés a tagállamok között bizonyos munkavállalói kategóriák felvétele esetében.

- A munkaerő-migrációra vonatkozó európai politikának mennyire legyen kidolgozott és milyen szintű legyen ezen a területen a közösségi beavatkozás?
- Egy európai migrációs törvény célja lehet-e az átfogó jogi szabályozás biztosítása, amely lefed szinte bármely harmadik országból az Európai Unióba érkező állampolgárt vagy inkább a bevándorlók egy specifikus csoportjára kellene-e koncentrálnia?
- Amennyiben az ágazati megközelítést választják ki, a migránsok mely csoportját kell elsődlegesen megcélozni és miért?
- Úgy véli-e, hogy egyéb megközelítési módokat, mint a gyorsított európai befogadási eljárás, ki kell dolgozni? Tud-e javasolni egyéb opciókat?

2. 2. Befogadási eljárások fizetett munkavállalás esetén

Általában egy harmadik országbeli munkavállaló befogadása előtt a tagállamok bizonyítékot kérnek arra vonatkozóan, hogy a nemzeti munkaerőpiacról senki sem képes betölteni a kialakult hiányt (gazdasági igények tesztelése). Néhány tagállam olyan speciális eljárásokkal fogad be egyes munkavállalói kategóriákat (pl. magasan képzett, vagy olyan munkavállalókat, akik azon szektorokban/szakterületeken dolgoznak, ahol már létezik hiány), mint a gyorsított eljárások, zöld kártyák stb. Uniós szinten ki lehetne dolgozni ilyen megközelítéseket. Az EU építhetne a világ más területeinek tapasztalataira is[8].

2.2.1. Preferencia a belső munkaerőpiac vonatkozásában

A közösségi preferencia elvét a következőképpen definiálják: „*A tagállamok csak abban az esetben fogják figyelembe venni a területükre érkező foglalkoztatási célú befogadási kérelmeket, amennyiben a munkahely nem tölthető be nemzeti, közösségi, vagy nem közösségi, de tartósan a tagállamban tartózkodó és a tagállam munkaerőpiacának szabályos részét képező munkaerővel*”[9]. Ugyanakkor sok tagállam kivételt tesz a közösségi preferencia követelménye alól egyes gazdasági migránsok javára (vállalaton belüli áthelyezés fontos alkalmazottak esetén, nemzetközi hírű előadóművészek, stb.) .

A legfontosabb kérdés az, hogy vajon egy ilyen preferencia érvényesíthető-e a tagállamokban már jelen lévő harmadik országbeli munkaerő javára az újonnan érkezettekkel szemben. Nem szabad elfelejtenünk azt, hogy 2006-tól a hosszú távon letelepedettek preferenciát élveznek a

---

[8] "Hatékony gyakorlatok a gazdasági migránsok kiválogatására" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): melléklet.

[9] A Tanács 1994. június 20-i állásfoglalása, összefüggésben a Tanács 1612/68/EGK rendeletével. Meg kell jegyezni azt, hogy a 2003. április 16-i csatlakozási szerződés előnyt biztosít azon munkavállalók számára, akik a tagállam állampolgárai, harmadik ország állampolgáraival szemben, a tagállami munkaerőpiachoz jutás tekintetében.

tartózkodási tagállamba újonnan érkező migránsokkal szemben, és lehetőségük lesz arra, hogy átköltözzenek vagy letelepedjenek egy másik tagállamban tanulmányok, munkavállalás vagy egyéb tevékenység céljából [10]. Ezen kívül alkalmazható-e ilyen preferencia egy olyan tagállamban letelepedett harmadik országból származó munkavállalóra, amely nem azonos azzal a tagállammal, ahol a munkaerőhiány felmerült (a hosszú távon letelepedetteken kívül)? Ez nem korlátozná a második tagállam azon jogát, hogy eldöntse, kit fogad be területére, de megkönnyítené a munkaerőfelvételt, segítve ez által a munkaerő- vagy képzettségi hiányok gyorsabb és hatékonyabb kitöltését, ahol azok felmerülnek. Az EU így számíthatna egy adott munkaerőkészletre, amelyet már elkezdett integrálni.

Ezt a preferenciát ki lehetne terjeszteni azokra, akik már dolgoztak néhány éven át az Európai Unióban, mielőtt ideiglenesen visszatértek volna saját országukba. Ez valójában elősegítené az „agyáramlást" azáltal, hogy lehetővé tenné harmadik ország munkavállalói számára , hogy visszatérjenek saját országukba, tudva azt, hogy kedvezőbb elbánásban fognak részesülni az újrabefogadás során, amikor később vissza kívánnak térni dolgozni az Unióba.

- Hogyan biztosíthatjuk, hogy a közösségi preferencia elve hatékonyan kerüljön allkalmazásra?
- A közösségi preferencia létező definíciója érvényes-e még? Ha nem, hogyan kellene megváltoztatni?
- Mely más gazdasági migránsokra lehetne alkalmazni a közösségi preferencia elvét? (a fontos alkalmazottak vállalaton belüli áthelyezése mellett)
- A hosszú távon letelepedetteken kívül a harmadik országok állampolgárainak mely kategóriái (ha van ilyen) élvezhetnének preferenciát az újonnan érkezett harmadik országbeli munkavállalókkal szemben?
- Megítélhető-e egy pontos feltételekkel megfogalmazott elsőbbségi jog olyan harmadik ország állampolgárai számára, akik időlegesen elhagyták az Európai Uniót, miután ott egy adott ideig dolgoztak?
- A harmadik országbeli munkavállalók számára a mobilitás megkönnyítése egyik tagállamból a másikba kedvező lenne-e az Európai Unió gazdaságára és munkaerőpiacára nézve? Hogyan lehetne ezt a gyakorlatba átültetni hatékony módon? Mely korlátozásokkal és könnyítésekkel?
- Az Európai Foglalkoztatási Szolgálat (PES) és az EURES Európai Foglalkoztatási Mobilitási Portál[11] hogyan könnyítheti meg a a harmadik országbeli munkavállalók munkaerő-áramlását?

[10] A Tanács 2003/109/EK irányelve.

[11] A tagállamok foglalkoztatási szolgálatait (PES) uniós szinten koordinálják az EURES-en (Európai Foglalkoztatási Hálózat) keresztül. Az EURES létrehozta az európai foglalkoztatási mobilitás portálját (http://europa.eu.int/eures), ahol minden nyilvánosan regisztált európai állás hozzáférhető egy egységes, 2005-ös webes technológiákra alapozott IT-felület segítségével.

2.2.2. Befogadó rendszerek

Magán a rendszeren kívül van egy sajátos téma, amelyet előbb meg kell tárgyalni. Csak akkor kell-e megengedni a harmadik ország állampolgárai számára az uniós munkaerőpiacra bejutást, amennyiben adott állás üresedik meg, vagy létezhetnek rugalmasabb rendszerek is, mint a zöld kártya, stb. (amelyeknek az a célja, hogy vonzzák a munkavállalókat, ezáltal kielégítve a rövid- és hosszú távú munkaerőpiaci igényeket)? Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy milyen eljárást kell követni azon harmadik országbeli állampolgárok esetén, akik gazdasági tevékenység folytatása céljából kívánnak az Európai Unióba lépni (pl. olyan szolgáltatási szerződés keretében, amelyet tengeren túli munkaadójuk és egy uniós ügyfél kötött), de akik valójában nem lépnek be az Európai Unió munkaerőpiacára.

- A harmadik ország állampolgárainak befogadása az Európai Unió munkaerőpiacára csak a munkahely-üresedés feltételéhez kell, hogy legyen kötve, vagy egyéb lehetőségek is a tagállamok rendelkezésére állnak, hogy befogadjanak harmadik ország állampolgárait ezen feltételek nélkül?

- Milyen eljárást kell alkalmazni azon gazdasági migránsok esetében, akik nem lépnek be a munkaerőpiacra?

Amennyiben a befogadás egy adott munkahelyhez kötött (gazdasági igényre vonatkozó teszt), és feltételezzük, hogy az Unió horizontális megközelítést alkalmaz a gazdasági migrációval kapcsolatban, fennáll az a lehetőség, hogy „egyéni elbírálás” útján járjunk el: ha a munkaadó az állást meghatározott időn keresztül hirdette és erre nem kapott elfogadható jelentkezést az uniós munkaerőpiacról, lehetséges lenne számukra külföldről alkalmazni munkaerőt. Ez a rendszer, amely egy olyan eszköz függvénye lenne, mint az EURES, amelynek feladata az Unióban az álláshelyekről szóló információk hirdetése, lehetővé tenne bizonyos fokú ellenőrzést és ez által a visszaélések korlátozását is. Azt is meg kell vizsgálni, vajon meg kell-e ismételni ezt a tesztet, amikor a rövid távú szerződés lejárt, és a munkaadó meg kívánja azt újítani.

- Úgy gondolja-e, hogy a gazdasági szükségszerűségi teszt a járható út? Alkalmazható-e rugalmasan, számításba véve a regionális és az adott szektorra vonatkozó jellemzőket, vagy az érintett vállalat méretét?

- Kell-e léteznie egy minimális periódusnak, ameddig egy állást hirdetni kell, mielőtt egy harmadik ország állampolgárát figyelembe vennék?

- Milyen más módon lehetséges hatékonyan bizonyítani, hogy szükség van harmadik országbeli munkavállalóra?

- A gazdasági szükségszerűségi tesztet meg kell-e ismételni a munkavállalási engedély lejárata után, amennyiben a munkaszerződést (amellyel a harmadik országbeli munkavállalót alkalmazták) meghosszabbítják?

Több egyéb rendszer nagyobb rugalmasságot biztosít: egy tagállam vélheti úgy, hogy a gazdasági szükségszerűségi tesztet egy bizonyos éves jövedelemszint és/vagy képzettségi szint felett igazolja, és/vagy nem követel meg bizonyítékot a munkaerő-hiányra vonatkozóan bizonyos, az érintett tagállam által meghatározott régiók/szektorok esetén (zöld kártya).

Ugyanezen elv alkalmazható alkalmazotti kvótákra, lehetővé téve ez által, hogy a tagállamok megtartsák nemzetközi kötelezettségeiket a harmadik országok irányába.

- Milyen alternatív rendszereket lehet elképzelni?

Egy másik lehetőség lenne egy uniós válogatási rendszer alkalmazása annak érdekében, hogy megfelelhessünk sajátos képzettségi elvárásoknak, különösképpen hosszú távon. Fel lehet állítani uniós szinten egy közös keretrendszert (pl. a gyakorlatban eltöltött évek száma, oktatás, nyelvismeret, családtagok az adott tagállamban, munkalehetőség/munkaerőhiány megléte stb.) , majd minden tagállam kiválaszthatná, alkalmazza-e, és ha igen, hogyan alakítja azt saját munkaerőpiaca igényeihez. Alternatív megoldásként létezhet több rendszer, pl. az alacsonyan képzett munkaerő (azaz preferencia a szektorban megszerzett gyakorlat irányában), egy másik pedig a közepesen/magasan képzett munkaerő számára (azaz a preferencia elsősorban a képzettségre irányul, és csak azután a gyakorlatban eltöltött időre), és a tagállamok eldönthetnék, melyiket alkalmazzák. Egy ilyen rendszer együtt létezhet akár az egyedi elbírálás filozófiájával, akár a zöldkártya-rendszerrel. Végül azon tagállamok, akik munkakeresési engedélyt kívánnak bevezetni bizonyos szakképzettség, ágazatok stb. esetén, megtehetik azt.

Ebben az összefüggésben elképzelhető egy "clearing-house" rendszer, pl. az EURES által nyújtott szolgáltatásokra alapozva, ahol a munkaadó lekérdezheti a jelentkezők önéletrajzát a teljes Európai Unióra vonatkozóan, amennyiben felmerül a harmadik országbeli munkavállaló alkalmazásának igénye. Amennyiben megfelelő jelentkezőt találnak, a harmadik ország állampolgára ellenőrizheti a tagállam internetes honlapján, hogy megfelel-e a feltételeknek és elindíthatja az engedély megszerzésére irányuló eljárást.

- Uniós szinten általános szabályként működhet-e válogatási rendszer a gazdasági migránsok munkaerőpiacra történő befogadása esetén, és mi legyen a releváns válogatási szempont?
- Hogyan juthatnának a munkaadók átfogó módon a jelentkezők önéletrajzához a teljes Unióra vonatkozóan, és hogyan kellene fejleszteni az EURES-t ebben az esetben?
- A „munkakeresői engedély" kiadásának lehetőségét tervezni kell-e?

2. 3. Befogadási eljárás önfoglalkoztatás esetén

Uniós szinten bevezethetőek a harmadik országbeli állampolgárok esetén az önfoglalkoztatásra vonatkozó befogadási feltételek is. Ezek különböznének a 2.2. fejezetben leírtaktól: pl. egy harmadik ország állampolgára kötelezhető lenne arra, hogy bemutasson egy részletes és pénzügyileg kivitelezhető üzleti tervet, igazolja pénzügyi eszközeit és bizonyítsa ezen tevékenységek pozitív hatását az érintett tagállam foglalkoztatási helyzetére vagy gazdasági fejlődésére. A rugalmasság különböző fokozatait lehetne bevezetni, pl. lehetséges lenne a tagállamok számára támogatni vagy kizárni egy adott szektort stb.

- Rendelkeznie kell-e az Uniónak közös szabályokkal egy önfoglalkoztatott harmadik ország állampolgára befogadása esetére? Ha igen, milyen feltételekkel?
- Rugalmasabb eljárásra van-e szükség az olyan önfoglalkoztatott személyek számára, akik egy évnél rövidebb időre kívánnak az Európai Unióba belépni, azért, hogy teljesítsenek egy uniós ügyféllel kötött konkrét szerződést? Ha igen, akkor mely eljárás?

2.4. Jelentkezés munkavállalási és tartózkodási engedély(ek)ért

A jelenlegi eljárásokat leegyszerűsíthetné egy kombinált munkavállalási és tartózkodási engedélyre egyszeri nemzeti jelentkezési eljárás (egyablakos rendszer). Amennyiben a tagállam megköveteli a belépési vízumot, ezt továbbra is kérhetné, vagy dönthet úgy, hogy elégséges, ha konzulátusa kibocsátja ezt a kombinált okiratot.

Az okirat nem sérti a sem nemzeti közigazgatások belső gyakorlatát, sem a befogadási feltételeket. A legtöbb tagállamban a harmadik ország állampolgárainak rendelkezni kell tartózkodási engedéllyel a munkavállalási engedélyre vonatkozó kérelem elbírálása előtt, ezért az a benyomás keletkezhet, hogy a tartózkodási engedély kibocsátása (amely a munkavállalási engedélytől eltérő elvárásokra alapul) csaknem automatikussá válik a kombinált eljárás által, a Bizottságnak azonban ez nem szándéka.

Alternatív lehetőség az, hogy nem szabályozzuk ezt a területet uniós szinten. Kompromisszumos megoldás lehetne az, hogy a tartózkodási és a munkavállalási engedélyre vonatkozóan együttes kérelmet kellene beadni, még akkor is, ha ez, a nemzeti szabályoknak megfelelően, két külön engedély kibocsátásához vezetne.

- Uniós szinten szükséges-e egy kombinált munkavállalási és tartózkodási engedély bevezetése? Melyek ennek előnyei és hátrányai?
- Vagy együttes kérelem javasolható (a munkavállalási és a tartózkodási engedélyre) ?
- Van-e egyéb lehetőség?

2.5. Munkaadó/szektor váltása

Munkaadó/szektor váltása az Unióban eltöltött első foglalkoztatási időszak során szorosan kapcsolódik ahhoz a témához, hogy ki birtokolja az engedélyt és a munkavállalót milyen feltételekkel fogadják be (2.2. fejezet). Amennyiben egy harmadik ország állampolgárát egy adott rendszerben elfogadják, mobilitását időlegesen korlátozni lehet, azért, hogy elkerülhessük a befogadási feltételekkel való visszaéléseket. Ezzel ellentétben, a befogadó ország gazdasága számára nem okoz valódi problémát az, hogy a munkavállalót ilyen sémán kívül fogadják be, és előnyösebb állást kínálnak számára (amennyiben szükséges, el kell végezni a gazdasági szükségszerűségi tesztet). Az engedélyt illetően, ha annak birtokosa a munkaadó, ez azzal a kockázattal járhat, hogy a munkavállalót jogosulatlanul ellenőrzi, sőt „birtokolja” jövőbeni uniós munkaadója.

- Kell-e korlátozni a harmadik ország munkavállalójának mobilitását a tartózkodási tagállam munkaerőpiacán belül? Amennyiben igen, mit (munkaadó, szektor, régió), milyen feltételekkel és mennyi ideig?
- Ki legyen az engedély birtokosa? A munkaadó, a munkavállaló, vagy együttesen?

2.6. Jogok

A migráns munkavállalóknak biztonságos jogállással kell rendelkezniük[12], tekintet nélkül arra, hogy vissza kívánnak-e térni származási országukba, avagy állandóbb státuszra törekszenek. Ugyanolyan elbánásban kell részesülniük, mint az Unió állampolgárainak, bizonyos alapvető gazdasági és szociális jogok vonatkozásában, mielőtt megkapnák a hosszú távú tartózkodási engedélyt. Ez a státusz szélesebb jogkört igényel, azon elv értelmében, amely a tartózkodás hosszának függvényében szabályozza a jogok differenciálását.

- Milyen egyedi jogokat kell biztosítani az ideiglenesen az Unióban dolgozó harmadik országbeli állampolgárok számára?
- Bizonyos jogok biztosítását kell-e minimális tartózkodási időhöz kötni? Amennyiben igen, mely jogokat és mennyi ideig?
- Szükség van-e ösztönző intézkedésekre, mint pl. jobb feltételek a család-újraegyesítéshez, hosszú távú tartózkodási engedély stb., hogy vonzzuk a harmadik országbeli munkavállalók bizonyos kategóriáit? Ha igen miért, és melyekre?

2.7. Kísérő intézkedések: integráció, visszatérés és együttműködés harmadik országokkal

Ahogyan azt hangsúlyoztuk több bizottsági közleményben [13], valamint a 2003. május 19-i, a migrációról és a fejlődésről szóló tanácsi következtetésekben, egy sikeres uniós gazdasági migrációs politika megköveteli, hogy a migránsokat származás szerinti és tranzitországukkal együttműködésben kezeljük, számításba véve valós körülményeiket és szükségleteiket. A befogadott migránsok integrálását elősegítendő, a meghozott intézkedéseket erős politikákkal kell kísérni.

Következésképpen, a harmadik országokkal zajló, a jogszerű migrációt és a potenciális migránsok szociális és gazdasági integrációját elősegítő intézkedéseknek kezelniük kell egy sor olyan témát, mint pl. az agyelszívás, valamint azt a tényt, hogy a származási ország befektet az emberek szakképzésébe, akik aztán elhagyják gazdaságukat és társadalmukat, vagy pl. azt, hogy a migránsoknak nehéz megtartani társadalmi és kulturális kötődéseiket stb. Fontos elgondolkodni azon, hogyan kezeljünk ilyen témákat, és milyen intézkedéseket hozzunk annak érdekében, hogy megkönnyítsük az ideiglenes munkavállalók visszatérését szerződésük lejárta esetén, valamint visszailleszkedésüket abba a társadalomba, ahonnan származnak. Lehetséges olyan intézkedéseket is hozni, amelyek elősegítik a „nyerő-nyerő" helyzetet és/vagy lehetséges kompenzálni az előforduló negatív szituációkat is: naprakész információkat nyújtani az Unióba való belépés és itt tartózkodás feltételeiről, munkafelvételi és oktatási központokat szervezni a származási országokban olyan szakképzettségek esetén, amelyekre az Európai Unióban szükség van, valamint kulturális és nyelvi képzés céljából;

---

[12] Az uniós jogszabályok már biztosítanak bizonyos jogokat, nevezetesen a 2003/109/EK tanácsi irányelvben (hosszú távú tartózkodási engedéllyel rendelkezők), a 1408/71/EGK rendelet rendelkezéseit (szociális biztonság koordinálása) kiterjesztő 859/2003/EK tanács rendelet és a két diszkriminációellenes irányelv (2000/43/EK és 2000/78/EK irányelvek) keretében. Ezen kívül az olyan témákkal foglalkozó uniós irányelvek, mint a foglalkoztatás-egészségügy, munkahelyi biztonság és munkakörülmények, elviekben mind alkalmazandók minden munkavállalóra, tekintet nélkül azok nemzetiségére. Ugyanez érvényes az Európai Unió Alapjogi Chartájának legtöbb cikkére.

[13] COM(2004) 412; COM(2002) 703.

szakképzettség / munkakör / szektor alapján adatbázisokat létrehozni a lehetséges migránsok számára (kompetenciaportfólió); megkönnyíteni a pénzküldemények átutalását; kompenzálni a harmadik országokat az Európai Unióba költöző migránsokkal kapcsolatos oktatási költségeik tekintetében. Ezen kívül felmerül az a lehetőség is, hogy egyes harmadik országok preferenciát élvezhetnek-e állampolgáraik befogadása esetén, egy megerősített együttműködési egyezmény keretében.

Továbbá, ahogyan arra rávilágítottunk a migrációról és integrációról szóló első éves jelentésben, az Uniónak továbbra is erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy elősegítse a jelen és jövőbeni bevándorlók jobb integrációját a munkaerőpiacon és befogadó társadalmukban egyaránt. Az újonnan érkezett bevándorlók számára szervezett bevezető programok egyre nagyobb teret nyernek minden tagállamban (főként nyelvoktatás, állampolgári ismeretek oktatása, tájékoztatás a befogadó ország alapvető normáiról és értékrendjéről) .

- Milyen típusú kísérőintézkedéseket kell tervezni az Unióban és a származási országokban annak érdekében, hogy elősegítsük a gazdasági migránsok befogadását és integrációját?
- Az uniós fejlesztési politikákkal összhangban mit tehetne az Európai Unió annak érdekében, hogy elősegítse az agyáramlást és kezelje az agyelszívás esetleges ellentétes hatásait ?
- A fejlődő országokat kárpótolni kell-e (ki és hogyan) azért a befektetésért, amelyet ők az Unióba távozó emberi tőkére fordítottak? Hogyan lehet korlátozni a negatív hatásokat?
- Kötelezettséget kell-e vállalniuk a befogadó és származási országoknak azért, hogy biztosítsák az ideiglenes gazdasági migránsok visszatérését? Ha igen, milyen feltételekkel?
- A visszatérést hogyan lehet kezelni, hogy a befogadó és származási ország egyaránt hasznosuljon belőle?
- A befogadást illetően egyes harmadik országok élvezhetnek-e preferenciát és hogyan?
- Ezen preferenciákat köthetjük-e speciális keretekhez, mint az Európai Szomszédsági Politika és az előcsatlakozási stratégiák?

3. KONKLÚZIÓ

A Bizottság úgy véli, hogy a gazdasági migránsok befogadása a sarokköve bármely bevándorlási politikának, és ezért szükségszerű azt uniós szinten megfogalmazni, egy összefogott közösségi bevándorlási politika folyamatos kialakításának kontextusában. Jelen Zöld Könyvben a Bizottság megpróbálta felvázolni a kockán forgó főbb témákat, és különböző javaslatokat mutatott be, amelyek a közös uniós keretrendszer részét képezhetik. Ennek a rendszernek áttekinthetőnek, bürokráciamentesnek és teljesen működőképesnek kell lennie. Úgy kell működnie, hogy figyelembe vegye minden érintett fél érdekét: a migránsokét, a származási és a befogadó országok érdekeit is. Amikor az Unió és tagállamai felerősítik a gazdasági migránsok vonzására és befogadásuk megkönnyítésére vonatkozó politikájukat, különös figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy a származási országból történő ilyen mértékű kiáramlásnak milyen negatív következményei lehetnek.

Ezen Zöld Könyv elsődleges célja, hogy válaszokra serkentsen és széles vitát indítson minden releváns érintett részvételével. A Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, a nemzeti, regionális és helyi hatóságok, a szociális partnerek (beleértve a munkaadói szervezeteket és szakszervezeteket), civil szervezetek, harmadik országbeli partnerek, az egyetemi körök és egyéb civil szerveződések, valamint magánszemélyek hozzájárulhatnak véleményükkel. 2005 végéig, ahogyan az a Hágai Program célkitűzései között szerepel, az átfogó konzultációs folyamat lezárása után a Bizottság be fog mutatni egy politikatervezetet a jogszerű migrációra vonatkozóan, amely tartalmazni fogja a befogadási eljárásokat is.

A gazdasági migrációról szóló 2005-ös nyilvános tárgyalás előkészítése érdekében a Bizottság felkér minden érdekelt felet, hogy írásos véleményét 2005. április 15-ig juttassa el az alábbi címre:

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

MELLÉKLET

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.