EURÓPAI PARLAMENT

2004 *2009*

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

19.1.2007

MUNKADOKUMENTUM

a legális migrációról szóló cselekvési tervről

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Lilli Gruber

1. Politikai háttér

A legális bevándorlás politikája, amely a tamperei Európai Tanács meghatározása szerint a közös bevándorlási politika alapját jelenti, éveken keresztül a különböző nemzeti politikák túsza volt. A nemzeti kormányok választási megfontolásai, a kommunikációs eszközök által az erre a témára helyezett hangsúly, a tagállamok kölcsönös félelme egymás engedékenyebb politikájától, a nemzeti szuverenitás elvesztése miatt érzett félelem, politikai döntések és eltérő kultúra; és ez csak néhány azon tényezők közül, amelyek eddig megakadályozták, hogy Európa kialakíthassa valódi politikáját a legális bevándorlás terén.

Mivel az Európai Unió nem rendelkezik közös bevándorlási politikával, az európai országok az utóbbi években egymástól gyökeresen eltérő politikákat alakítottak ki a harmadik országok állampolgárainak munkavállalás céljából történő legális belépése terén: szigorúbb vagy liberálisabb politikákat, a kvótarendszerektől kezdve az utólagos legalizálásig. Ráadásul nem ugyanaz a migrációs nyomás nehezedik minden tagállamra, és nem mindegyik tekinti a bevándorlást elsőbbségi kérdésnek.

Két paradoxonról van szó: az első a személyek szabad mozgásával kapcsolatos a schengeni térségen belül. A határellenőrzések eltörlése ugyanis megkönnyíti az illegális bevándorlók mozgását a térségen belül, ami lehetővé teszi a szigorúbb szabályozást alkalmazó országokba történő illegális belépést. Egyértelmű tehát, hogy az Európai Unió közös határainak integrált ellenőrzése mellett közös befogadási politikák elfogadására is szükség van.

A másik paradoxon egyes tagállamok viselkedésével kapcsolatos: egyrészt elutasítják, hogy európai hatáskörbe utalják a befogadás módjának meghatározását és a bevándorlási hullámok kezelését, másrészt viszont gyakran elvárják, hogy az Európai Unió elítélje egyes nemzeti kormányok legalizációs politikáját.

Nem létezik megfelelő európai szintű kommunikációs stratégia sem, ami pedig alapvető fontosságú lenne abból a szempontból, hogy az állampolgárokat korrekt módon tájékoztatassák arról, hogy az Európai Unióban szükség van egy közös befogadási és integrálási politikára. Az Eurobarométer egy felmérése szerint például szinte minden második európai állampolgár úgy véli, hogy a bevándorlók kihasználják a jóléti rendszert. A bevándorlásnak ezzel szemben fontos szerepe lehet az európai szociális modell fenntartásában, amelynek szembe kell néznie a népesség elöregedése által jelentett kihívással. A lisszaboni stratégiában megfogalmazott növekedési célkitűzések elérése és egyes demográfiai megfontolások miatt az Európai Bizottság már egy évtizede a jóléti rendszer fenntarthatóságát biztosító forrásként és az európai munkaerőpiac számára adódó lehetőségként tekint a bevándorlásra. A bevándorlás jelentős szerepét a munkaerőpiacon jól mutatja, hogy a cégek és a munkaadók folyamatosan a nemzeti szinten megállapított kvóták növelését kérik.

A közös politika nem jelent különbségtételektől mentes nyitást és ellenőrizetlen bevándorlást; ellenkezőleg, egy nemzeti szinten hatékonyan már nem kezelhető nemzetközi jellegű strukturális jelenségre adott szükséges választ jelent. Az Európába történő legális bevándorlás csatornáinak megnyitása továbbá fontos eszköz az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés és a feketemunka elleni harcban.

A bevándorlás ezen túlmenően lehetőséget biztosít társadalmunk kulturális, társadalmi, politikai gazdagodására is. Az Európai Parlament ezért többször megerősítette[1], hogy ki kell dolgozni a bevándorlók integrációjára és befogadására vonatkozó európai stratégiát, amelyben az Unió minden vonatkozó politikájának szerepet kell kapnia. A munkaerőpiachoz, az oktatáshoz, az egészségügyi és jóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításán túl er ősíteni kell a bevándorlók részvételét a politikai és társadalmi életben egy közös jogi és felel ősségi keretben.

A „pozitív" bevándorlási politika meghatározása szorosan kapcsolódik Európának ahhoz a szerepéhez is, amit a gazdasági, társadalmi és politikai fejlődés, valamint a demokratizálódási folyamatok és az alapvető jogok harmadik országokban történő támogatásában betölt, különösen az Unióhoz erős politikai partnerségi szálakkal kötődő afrikai országokban.

2. Történeti háttér és a bizottsági javaslat ismertetése

A tagállamok az 1999. októberi tamperei Európai Tanács alkalmával meghatározták egy koherens és kiegyensúlyozott európai bevándorlási politika célkitűzéseit, amely négy alapvető tengelyre támaszkodik, melyek a következők: a legális bevándorlási politika meghatározása, az illegális bevándorlás elleni harc, a harmadik országokkal folytatott együttműködés és a bevándorló munkavállalók integrációja.

A 2001. szeptember 11-i merényletek súlyos csapást mértek a világ- és európai szintű forgatókönyvekre, és a „pozitív" bevándorlási politikára is bénító hatást gyakoroltak.
Az egymást követő Európai Tanácsokon Sevillától (2002. június) Hágáig (2004. november) szinte kizárólag az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni harcra helyezték a hangsúlyt.

Kidolgoztak ugyan néhány fontos jogalkotási eszközt az illegális bevándorlás elleni harc terén, azonban ezen a területen sem jutottak el egy koherens közös politika meghatározásáig. Csak 2006-tól kezdve került – az Európai Parlament állandó nyomásgyakorlásának is köszönhetően – újra előtérbe a legális bevándorlás kérdése, elsősorban a 2006 novemberi lahti informális csúcstalálkozó alkalmával és az azt követő 2006. decemberi brüsszeli Európai Tanácson. Tampere óta első ízben foglakoztak az Európai Unió, valamint a származási és tranzitországokat alkotó harmadik országok közti együttműködéssel a legális csatornák megnyitása érdekében. A decemberi brüsszeli Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy készítsen közleményt a témáról.

A több mint öt éves patthelyzetet követően a 2005-ös cselekvési terv volt az Európai Bizottság első konkrét válasza a legális bevándorlás kérdésére. A Bizottság ugyan már 2001-ben készített egy irányelvet a harmadik országok munkavállalás céljából érkező állampolgárainak belépési és tartózkodási feltételeiről, ezt azonban, miután a Tanács éveken keresztül blokkolta, a Barroso-Bizottság véglegesen visszavonta.

[1] Lásd az integrálás politikájáról szóló bizottsági közleményről szóló, az Európai Parlament által 2006. július 6-án elfogadott Lambrinidis-jelentést, T6-0318/2006.

A javaslatot[2] a Tanács soha nem fogadta el. Figyelembe véve a 2001. szeptember 11. után kialakult politikai környezetet, a Bizottság nem kívánta módosítani stratégiáját, amivel egy lépést tett hátrafelé. Ezt követően, 2005 januárjában kiadott egy zöld könyvet, amivel elindított egy széleskörű konzultációs folyamatot a gazdasági célú bevándorlással kapcsolatban elfogadandó megközelítésről. A nyilvános konzultáció eredményei azt támasztották alá, hogy széles konszenzus van egy közös uniós politika mellett. A válaszok azonban eltértek egymástól a követendő módszer tekintetében. Az Európai Parlament által 2005 októberében elfogadott Klamt-jelentés[3] sem adott egyértelmű útmutatást.

A Bizottság ezért felhagyott a horizontális megközelítéssel és a belépés és a tartózkodás feltételeinek egyetlen irányelvben történő szabályozására irányuló elképzelésével, amely minden fajta migráns munkavállalóra vonatkozott volna, és egy fokozatos és differenciált megközelítés mellett tette le a garast: négy ágazati irányelv mellett, amelyeknek egyetlen céljuk a bevándorlók meghatározott kategóriáinak és a velük szemben alkalmazandó befogadási eljárások meghatározása.

A négy javaslatot nem egyszerre nyújtják be, hanem a következő három év folyamán. A következő kategóriákról van szó:

- magasan képzett munkavállalók (2007. szeptemberi benyújtás)
- időszakos munkavállalók (2008. szeptemberi benyújtás)
- multinacionális cégeken belül áthelyezett munkavállalók (2009-es benyújtás)
- fizetett gyakornok (2009-es benyújtás)

A négy egyedi irányelv mellett a Bizottság javaslatot fog tenni egy általános keretirányelvre, melynek célja, hogy közös jogi keretet teremtsen a legálisan egy tagállamban dolgozó, de hosszú távú tartózkodási engedéllyel még nem rendelkező migráns munkavállalók számára[4].
Ezen irányelv Bizottság általi elfogadásának menetrendje azonban sajnos még nem ismert.

A cselekvési terv kidolgozásával a Bizottság továbbá (a harmadik, származási országokkal együttműködésben kialakított „mobilitáscsomagok" mellett) nemrégiben javaslatot tett egy európai portál létrehozására 2007 vége előtt a lehetséges bevándorlók tájékoztatására az Unióban való legális munkavállalás lehetőségéről és a belépési feltételekről.
A Bizottság ugyanezen célból központokat is fel kíván állítani harmadik országokban a legális csatornák igénybevételének megkönnyítése és az illegális bevándorlás visszaszorítása érdekében.

Az intézményi kérdés

Amikor a Tanács 2005. január 1-jén jelentős késéssel végre hatályba léptette az EK-Szerződés azon részét, amely lehetővé tette a „IV. címben szereplő ágazatok egészének vagy egy részének" átkerülését az együttdöntési és minőségi többséget igénylő szavazással lebonyolított

[2] Az alkalmazotti vagy önálló tevékenységet végezni szándékozó harmadik országok állampolgárainak belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvre irányuló javaslat, COM (2001) 386. Terron és Cusi-jelentés, T5-0050/2003, 2003. február 12.
[3] A Parlament a zöld könyvről elfogadta a Klamt-jelentést, T6- 0408/2005, 2005. október 26.
[4] Ezt a státust öt év után lehet megszerezni. A kérdést a 2003/109/EK irányelv szabályozza.

eljárásba, az európai miniszterek sajnos kizárták a legális bevándorlás és az integráció kérdését annak alkalmazási területéből.
A Parlament több alkalommal kritizálta a Tanács kormányközi döntését és kérte a 67. cikkben szereplő „áthidaló záradék" alkalmazását a legális bevándorlás és az integráció esetében is.

Amennyiben az alkotmányról szóló szerződést már elfogadták volna, a normális szavazási eljárás az egész ágazatra kiterjedne.
A szerződés azonban, tükrözve a szeptember 11-ét követő szkepticizmust, tartalmazott egy új, korlátozónak tartott rendelkezést is. A kormányközi konferencia által beillesztett bekezdés szerint az európai politika „nem befolyásolja a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy meghatározzák az alkalmazotti vagy önálló munkakeresési szándékkal belépők számát".

Valójában a jelenleg hatályos szerződések szerint is nehéz lenne a „belépés és a tartózkodás feltételei" terén az EU által gyakorolt általános hatáskörből levezetni egy olyan egyedi szabályozást, ami lehetővé tenné a tagállamokba történő belépés uniós szabályozását, amely ezért továbbra is nemzeti hatáskörben van.

Az előadó álláspontja a cselekvési tervről

Az előadó örömmel fogadja a Bizottság cselekvési tervét, amely az első lépést jelenti a legális bevándorlás közös politikájának meghatározása felé, bár sajnálja, hogy elvetették a horizontális megközelítést, ami lehetővé tette volna minden tagállam és minden kategóriájú munkavállaló esetében érvényes közös minimumszabályok meghatározását.
A közös politika meghatározása nagyon fontos annak elkerülése érdekében, hogy az európai országok túlságosan eltérő politikái megváltoztassák a migrációs hullámok célját.

Az európai és nemzeti politikusoknak, túllépve a pusztán választási megfontolásokon, nagyobb távlatokban kellene gondolkozniuk, és a bevándorlási politikát globális és integrált megközelítésben kellene kezelniük, amint azt nemrégiben az Európai Bizottság is javasolta.

Ezzel szorosan összefügg az illegális bevándorlás elleni harc kérdése is.

A felmerülő kérdések:

- Az ágazati irányelvek halasztott elfogadása: a cselekvési tervben javasolt öt irányelvet egységes csomagként kellene kezelni. Sürgősen meg kell alkotni a hosszú távú tartózkodási engedéllyel még nem rendelkező bevándorlókról szóló keretirányelvet.
- A magasan képzett munkaerőről szóló irányelvjavaslat: elfogadható egyensúlyt kell találni a magasan képzett munkaerő Európába történő belépésének támogatása és a fejlődő országokból történő agyelszívás között. Tanulmányozni kell a körkörös migrációról szóló bizottsági javaslatot.
- Úgy kell definiálni a „magasan képzett munkavállaló" kategóriáját, hogy a diplomák elismerésének nem léteznek közös kritériumai.
- A javasolt ágazatok nem tűnnek egyedülinek és/vagy kivételesnek abból a szempontból, hogy éppen ezek igényelnének közösségi fellépést, elég csak a

gyógyászatra, az étkeztetésre és az építőiparra gondolni.

- Értékelni kell egy „európai zöldkártya” bevezetésének valós lehetőségét az irányelvben említett és más ágazatok munkavállalói számára.
- Foglalkozni kell a magasan képzett munkavállalók hivatalos eljárásainak kérdésével is: a multinacionális cégeken belül áthelyezésekhez hasonlóan egyszerűsíteni kell azokat.
- Pontos kritériumok alapján értékelni kell annak lehetőségét, hogy az idénymunkások ideiglenes munkavállalási engedélyüket átválthassák hosszú távú tartózkodási engedélyre vagy munkakeresési célú tartózkodási engedélyre.
- A fizetett gyakornok belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvre irányuló javaslatban is rendelkezni kell a munkakeresési célú tartózkodási engedély kiadásáról a gyakornoki engedély lejártától kezdve.
- Érdekes a Bizottság alelnöke, Franco Frattini által a 2006. november 22-én Tripoliban rendezett „Migráció és fejlődés” című konferencián benyújtott javaslat a harmadik országoknak az illegális migráció jobb ellenőrzéséért és az illegális bevándorlók visszafogadásáért cserébe felajánlott „legális belépési kvótacsomagok” európai szintű meghatározásának lehetőségéről. Most a Bizottság által benyújtani szándékozott konkrét javaslatokat kell értékelni.
- Más ágazatokhoz hasonlóan, az egyhangú szavazás megkövetelése valóssá teszi annak veszélyét, hogy a Tanácsban elfogadott aktusok csak a „legkisebb közös nevező” jelentik, ami gyakran lefele irányuló alkuk eredménye, csökkentve az európai hozzáadott értékét.