

Milyen uniós polgárnak lenni Magyarországon?

Szeged, 2009. május 14-15.

Tóth Judit

1. Hálózat

- Magyarország uniós csatlakozásától kezdve bekapcsolódott az Európai Bizottság független szakértői hálózatába
- Éves tematikus jelentésekben áttekintik, vajon miként sikerült az uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó közösségi jogi szabályokat meghonosítani, alkalmazni
- a Kormány képviselője is észrevételeket tehet a jelentésre, mielőtt a jelentések összegzését, korlátozottan nyilvánossá tenné a Bizottság
- A jelentések segítségével megítélhető, vajon a tárgyévre vonatkozó nemzeti joganyag és joggyakorlat alapján indokolt-e a Bizottságnak kötelességszegési eljárást indítania, illetve támogatni képzéseket, egyeztetéseket megszervezését (nemzeti szemináriumok, konferenciák)
- www.fmow.org

2. A jelentés témakörei

- Az uniós polgár belépése, tartózkodása, az ország területéről távozása (idegenrendészeti szabályok)
 - Munkavállalókra
 - Munkát keresőkre
- A foglalkoztatás
 - Egyenlő bánásmód a munkához jutásban
 - Nyelvi követelmények
- Egyenlő bánásmód állampolgársági alapon és a mozgás egyéb akadályai
 - Munkakörülmények
 - Szociális előnyök és adózási kedvezmények
 - Sajátos foglalkoztatási formák (határon átjáró ingázók, sportolók, hajósok, kutatók, művészek, diákok)

A jelentés témakörei

- Munkavállalás a közszektorban
 - Állampolgárság
 - Nyelvi teszt, nyelvtudás
 - Korábbi munkavégzés elismerése
 - Munkafeltételek
- Milyen a kapcsolat az EKSZ 39.cikk, a 1612/68/EGK rendelet és a 1408/71/EGK rendelet alkalmazása között, főleg ha ez utóbbit nem lehet alkalmazni
- Családtagok (nem uniós) jogállása
 - 2004/38/EK irányelv átültetése (tartózkodási jog, névházasságok elleni fellépés)
 - Munkakeresés (családtag vagy munkakereső családtagja)
 - Szociális előnyök és adózás terén az egyenlő bánásmód

A jelentés témakörei

- Az EUB újabb esetjogának hatásai
- Az EU bővítésének hatásai (átmeneti intézkedések a foglalkoztatás terén)
- Egyéb
 - Szakirodalmi, kutatási áttekintés,
 - Trendek
 - készülő szabályozás

3. Főbb gondok

■ Funkcionális

- Esetjog és jogesetek
- Statisztika és közérdekű információk
- Önkormányzati rendeletek
- Sok panaszforum vagy kevés?

■ Tartalmi

- Családtag (magyar állampolgáré, vízum)
- Török, kire vonatkozik a közösségi jog (pl. sport)
- Akadály-e az állampolgárság (közszektor, magánszektor)
- AM könyves foglalkoztatás
- Bővítés és diplomák elismerése

(a) Statisztika

Munkavállalók az EGT-ből és más országokból (2006-2007)

Mely ország állampolgára	Kiadott munkavállalási engedélyek (2006)	Kiadott munkavállalási engedélyek (2007)	Érvényes munkavállalási engedélyek száma (2006. dec.31.)	Érvényes munkavállalási engedélyek száma (2007. dec.31.)
Ausztria	316	204	246	164
Belgium	80	77	75	64
Csehország	0	0	0	0
Ciprus	0	0	0	0
Dánia	50	37	36	29
Észtország	0	0	0	0
Finnország	24	0	22	1
Franciaország	318	324	270	270
Németország	710	593	631	465
Görögország	5	0	4	0
Írország	1	0	1	0
Olaszország	204	2	160	1
Lettország	0	0	0	0
Litvánia	0	0	0	0
Luxemburg	1	4	1	1
Málta	0	0	0	0
Hollandia	136	54	117	45
Lengyelország	0	0	0	0
Portugália	14	3	9	3
Szlovákia	2	0	2	0
Szlovénia	0	0	0	0
Spanyolország	22	0	20	0
Svédország	0	0	0	0
UK	2	0	1	0
Svájc	30	23	23	20
Norvégia	28	13	22	16
Izland	0	0	0	0
Lichtenstein	0	0	0	0
EGT	1 943	1 334	1 640	1 079
Románia	33 093	16 995	29 238	16 228
Bulgária	272	53	224	39
Törökország	230	324	154	291
Horvátország	n.a.	163	0	138
Összes	52 414	18 869	45 865	17 775

(b) Önkormányzatok

- A fővárosi II. kerületben úgy rendelkeztek, hogy a szociális törvény szerinti pénzbeli, természetbeni vagy személyes gondoskodást jelentő szociális ellátásokat csak azokra alkalmazzák, akiknek a lakcíme a kerületben van. Ha a kérelmezőnek több lakcíme van, a helyi önkormányzat csak akkor illetékes, ha az állandó lakóhelye (érdekei központja) a kerületben van. Gyakori a szociális törvényre történő visszautalás az ellátások és a jogosultságok megállapításánál. Ez összhangban van a közösségi joggal.
- a kedvezményes parkolást (ingyenesen vagy mérsékelt áron) csak a magyar rendszámú gépkocsiknak biztosították, és csak az ilyen gépkocsik tulajdonosai kérhették a kedvezményt jelző matricát. Altalában önkormányzati rendelet rögzíti az egyes övezetekben a parkolási díjat és a kedvezményeket. Akkor jogosult a gépjármű tulajdonos a kedvezményekre, ha – ezt szabályozó kivétel hiányában – eleget tett az adózási kötelezettségének. Ha egy gépjármű magán- vagy hivatali célból más uniós tagállamban van nyilvántartva (és így nem került be a helyi önkormányzatnál a gépjármű-adózási listába) a tulajdonos nem válik kedvezményes parkolásra jogosulttá, míg a magyarországi székhelyű vagy fiókkal rendelkező cégek teherautói igen.

Harkány

- Egy Harkányban állandó lakosként élő német állampolgár, aki már hét éve dolgozik Magyarországon, 2006-ban igénybe akarta venni a helyi lakosoknak biztosított kedvezményes fürdőjegyet. A belépési feltételek úgy szóltak, hogy csak a Harkányban élő magyar állampolgárok vehetik igénybe fél áron a fürdőt egy külön kiadott igazolvány alapján. A kérelmező kedvezményre vonatkozó igényét a helyi önkormányzat arra hivatkozva utasította el, hogy a kérelmező nem rendelkezik magyar állampolgársággal. A hatóság megállapította, hogy a fürdő belépési szabályai ellentétesek az egyenlő bánásmód követelményével, és kötelezték az önkormányzatot, hogy vessen véget ennek a gyakorlatnak. Azonban az eljárás alá vont önkormányzat a döntés ellen bírósághoz fordult. Az eset alapján kiderült, hogy mintegy száz német és osztrák állampolgárt érint ez a szabályozás az adott településen.

Harkány

- A Fővárosi Bíróság ítélete (2006.dec.11.) az EBH határozatát hatályon kívül helyezte és az EBH-t 10 e Ft perköltség megfizetésére kötelezte. A fürdő kedvezményes igénybe vétele (amelynek 50%-ban a helyi, 50%-ban a megyei önkormányzat a tulajdonosa) a fürdő Zrt és az önkormányzat szóbeli megállapodása alapján 5 éve úgy működik, hogy a Zrt. igazgatója 1/2005.számú utasítása alapján a helyi önkormányzat bocsátja ki a kedvezményre jogosító igazolványt a Polgármesteri Hivatalban. Az EBH szerinti hivatkozást (Ebktv., 1408/71/EGK rendelet, EUB ítélete a szolgáltatás szabadságáról, miszerint azt egy másik tagállamban is ugyanolyan feltételekkel lehet igénybe venni, mint az adott állam polgára) – nem fogadták el. Ugyanis
 - a 2000 óta itt dolgozó német állampolgárnak van németországi lakcíme is, így fogalmilag kizárt, hogy két helyen legyen állandó lakos, még akkor is, ha életvitelszerűen Harkányban él a feleségével.
 - A 1408/71/EGK rendelet csak általános megfogalmazást tartalmaz, a perben meg konkrét ügyről van szó, amit a helyeik másként szabályoztak, mert a helyi minimál jövedelemmel rendelkezőket akarják kedvezményezni
 - A kedvezményezettek nem alkotnak homogén csoportot a német panaszossal
 - Az Ebtv. nem tiltja az állampolgársági alapú megkülönböztetést, például nem állandó lakos magyar állampolgárok sem kapnak kedvezményt,
 - A magyar diákok sem kapnak külföldön kedvezményt, nekik is drágán kell megvenni a nemzetközi diákigazolványt,
 - Nincs alanyi joga a kérelmezőnek, mert ez a kedvezmény egy gesztus

(c) Mely fórumhoz?

- Az általános ombudsmanhoz amiatt érkezett panasz, hogy késik a fő pillérbe tartozó nyugdíjak megállapításának eljárása azon személyek esetében, akik évekig dolgoztak Ausztriában, Németországban és Magyarországon. Az ombudsman az érintett országok ombudsmanjainak segítségét kérte, valamint megkereste a Nyugdíjbiztosító Főigazgatóságot, hogy javítsa a kétoldalú együttműködést. Végül egy közös dokumentumban foglalták össze az együttműködés módját.

Egyenlő bánásmód fórumok

Általános hatáskörű	
	Polgári peres bíróság
	Egyenlő Bánásmód Hatóság
	Országgyűlési biztosok
Rendészet	
	Független Rendészeti Panasztestület
	Ügyészség
Munkaügy	
	Munkaügyi bíróságok
	Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelőség
Oktatásügy	
	Oktatási Hivatal
	Oktatási jogok miniszteri biztosa
Egészségügy	
	ÁNTSZ regionális, kistérségi intézetei
	Egészségbiztosítási Felügyelet
Szolgáltatások	
	Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság
	Jegyző
Nemzetközi	
	SOLVIT
	ECtHR
	ENSZ (egyezmény bizottsága)
Civil	
	BEGYKA....

(d) Állampolgárság

- Az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz 2007-ben panasszal fordult egy román állampolgár azt állítva, hogy őt állampolgársága miatti hátrányos megkülönböztetés érte. A kérelmező 2004 óta Magyarországon dolgozott, rendelkezett állandó tartózkodási engedéllyel, és lakása volt Budapesten. Egy televízió készüléket szeretett volna 2006. november 22-én kölcsönből vásárolni, de az eljárás alá vont Accord Hungary kft. megtagadta tőle a kölcsön lehetőségét arra hivatkozva, az üzleti szabályzata alapján csak magyar állampolgárnak biztosíthatnak részletfizetési lehetőséget. Az EBH megállapította, hogy e megkülönböztetés nélkülözi az ésszerűen igazolható és objektív alapot, és 1 millió Ft büntetést szabott ki az eljárás alá vontra. Az üzletszabályzat egyébként nem csak a harmadik ország polgárait zárta ki a fenti lehetőségből, hanem az EGT polgárokat is.

Állampolgárság

- Továbbra is követelmény a magyar állampolgárság a közalkalmazottak közül azon személyeknél,
- akiknél az ágazatot irányító miniszter a magyar állampolgárság meglétét a munkakörhöz előírja. Pontosan nem mindig tudni, miért írja elő, mert a miniszteri rendeletekben ezt nem indokolják meg. Számos ilyen munkakör van:
- a magasabb vezetői posztok a kereskedelemben, az idegenforgalomban és az iparban, a sport és a testnevelés terén,
- a közgyűjtemények és archívumok őrzési és biztonsági vezetői pozíciót betöltő alkalmazottak,
- a nemzeti örökségvédelemben magasabb vezetői feladatokat ellátók,
- a honvédségnél, a rendészeti szerveknél dolgozó közalkalmazottak (például egy rendőrségi vagy vámőrségi cukrász vagy szerelő a büntetés-végrehajtási intézményben), ha azt közrendi, bűnüldözési, határrendészeti, katasztrófa-elhárítási, adatvédelmi vagy migrációs érdekek indokolják.
- A szabályozás gyakran a parancsnok kérelmére enged kivételt a magyar állampolgárság követelménye alól, teljesen nyitott diszkrecionális döntést adva a miniszternek.
- Aligha fér össze ez a közszektorra vonatkozó közösségi jogértelmezéssel.

(e) Közösségi jog hatálya?

- Az MLSZ 2008/2009-es versenykiírása szerint „a bajnokság mérkőzéseire a sportszervezetek Európai Unió tagországú, valamint az azzal azonos elbírálás alá eső országok, illetve a Cotonoui egyezmény országai külföldi állampolgárságú labdarúgóinak benevezése és szerepeltetése nem korlátozott. Az ‘egyéb’ országokból 5 fő külföldi állampolgárságú labdarúgó szerepeltethető egy időben a pályán mérkőzésenként. Az EU-val azonos elbírálás alá eső országok és a Cotonoui egyezményben foglalt országok listáját az MLSZ 2008.május 31-ig a Külügyminisztérium tájékoztatása alapján közzé teszi. A 2008/2009. bajnoki idényben az ezen listákon nem szereplő országok tekintendők ‘egyéb’ országoknak.
- Az EUVonal információs szolgálat nyomozása szerint: az MLSZ nem teszi közzé a listákat, hanem „a sportszervezetek megkeresése alapján, esetről esetre dönt arról, hogy az adott külföldi állampolgárságú játékos beletartozik-e a fenti körbe. Az EUVonal nem rendelkezik hivatalos információval arra vonatkozóan, hogy pillanatnyilag mely országok tartozhatnak a fenti kategóriába” (2009.ápr.27.)

(f) AM könyv

- Az AM könyvvel foglalkoztatható az, aki a Munka Törvénykönyve általános (munkavállalói) szabályának megfelel. Így az a személy, aki Magyarországon engedély nélkül foglalkoztatható, ezt a könyvet azonnal megkaphatja. A gyakorlatban némi gondot okozott ennek megállapítása a csatlakozást követő átmeneti időszakban, ezért 2005-ben egyértelműen meghatározták a kedvezményezettek körét: csak azokra a külföldiekre vonatkozik, akik jogosultak a magyarországi munkaerő-piacra munkavállalási engedély nélkül lépni. A többi külföldi csak bizonyos tevékenység végzésére jogosult a zöld könyvecskével (szezonális munka, évente legfeljebb 60 napra). Egy további módosítás kizárta a Magyarországon alkalmazott munkaerőt, nem érintve a migránsokat. Ugyanakkor kérdéses, hogy mennyiben illeszthető bele az AM könyvre vonatkozó szabályozás a jogszerű foglalkoztatás körébe, ha a napi fizetés minimuma és maximuma rögzített, függetlenül a 8-10-12 órás munkanaptól. Összefér-e a rendes munkaviszonnyal például, ha a munkáltató az egyik munkát ugyanazzal a dolgozóval munkaviszony, egy másik munkát AM könyvvel végezteti? Ráadásul, a munkaügyi ellenőrzés többféle visszaélést is feltárt (pl. a közteherjegy nem volt beragasztva az AM könyvbe a munka megkezdésekor)

(g) Bővítés

- Románia csatlakozásával az egészségügyi diplomák elismerése nem haladt megfelelően. Az általános alapelv, az automatikus elismerés csak akkor alkalmazható, ha az egyenértékűsége és az irányelvben foglaltaknak megfelelésre egy kezdő időpontot (referencia pont) határoznak meg, azt közli a tagállam, majd azt megerősíti az Európai Bizottság. Például Magyarország esetében ez 1986 volt, ez az elfogadott referencia pont, amelytől számítva a képzés és az azt tanúsító diploma egyenértékűnek számít a más tagállamban kiadott egészségügyi végzettséggel. Ha példának okáért Románia 2007. január 1-jét tekintené ilyen dátumnak, úgy a 2012 után kiadott diplomákat lehetne egyenértékűnek, automatikusan elismertnek minősíteni a 2005/36/EK irányelv értelmében. Ám 2007-ben Románia tekintetében nem határoztak meg konformitási dátumot, és ennek hiányában nem lehet alkalmazni az automatikus elismerést pusztán a diploma alapján, hanem csak a csatlakozásuk előtti, hagyományos eljárást lehet lefolytatni. Tehát egyrészt a szakmai gyakorlatot kell figyelembe venni, másrészt a képzés elemeit kell összehasonlítani a magyar diplomával és kiegészítő intézkedésekkel (pl. próbaidő, vizsgáztatás). Az elismerés költségei a kérelmezőt terhelik.

4. Összegzés

- Néhány hónapos késéssel ugyan, de a szabad mozgásról szóló 2007. évi I. törvény átültette a 2004/38/EK irányelvet a magyar jogba. Ez egyértelműen rögzíti az EGK (ide értve a svájci) állampolgárok és családtagjaik szabad belépési és tartózkodási jogát, ide értve a magyar állampolgárok családtagjait is. A törvény a családtagokat belefoglalja „a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek” körébe.
- Ezzel párhuzamosan módosult több törvény személyi hatálya, egységesen alkalmazva „a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek” terminust. Ezzel a magyar jog számos pontjára bekerültek az uniós polgárok családtagjai a jogosultak közé.
- A törvény visszautal a Schengeni Határátlépési Kódexre, a vízumkövetelményekre, és ezzel a Schengeni vívmányok több elemét is beültette a hazai szabályozásba.

Összegzés

- *kis mértékben módosult a közszektorra vonatkozó foglalkoztatási szabályozás, hogy egységesebbé tegye a szóhasználatot („a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek”), javítsa a versenyképességet (versenyvizsga, teljesítmény- és a minőségértékelés bevezetése) és a korrupció elleni fellépést (vagyonnyilatkozat). Ugyanakkor továbbra is megmaradt több olyan – főleg közalkalmazotti munkakör – amelyből indokolatlanul kizárják a nem magyar állampolgárokat.*

Összegzés

- a *harmadik országbeli állampolgárságú tudományos kutatók* fogadásáról szóló 2005/71/EK irányelv hazai átültetése is megtörtént. A fogadó kutatási intézményeket az NKHI veszi nyilvántartásba. A nyilvántartás adatai szerint 2007 végéig 38 ilyen szervezet jegyeztette be magát. 2008 májusára ez a szám már 72-re nőtt, jelezve az érdeklődést. Ám a kutatók fogadásának lehetősége korántsem ismert vagy kedvelt szélesebb körben, mivel ilyen kutatási fogadói szerződést még egyetlen kutatóval sem kötöttek. Mindez jól jellemzi azt, hogy a megfelelő szervezeti, pénzügyi, migrációs politikai ösztönzők, feltételek nélkül a pusztán jogi átültetés nem lehet sikeres.

Összegzés

- a szabad mozgást akadályozó igazgatási hibákra, körülményekre az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz érkezett panaszok hívják fel a figyelmet, főleg az igazgatási és bírósági joggyakorlat (ítéletek, határozatok, képzési anyagok) és az ügyintézési adatok hiányában
- *A nem magyar állampolgárságú munkavállalók ugyan csak kiegészítő szerepet játszanak a magyarországi munkaerőpiacon*

Összegzés

- 2008 januárjától az EGK polgár munkavállalók és családtagjaik foglalkoztatása egyszerűsödött az *átmeneti időszakra* alkalmazandó Kormányrendelet értelmében. A magasan képzett (szabályozott végzettséggel rendelkezők) munkavállalóknak fő szabályként már nem kell munkavállalási engedélyt kérniük. A romániai és bolgár munkavállalók csak engedéllyel foglalkoztathatók, ha szakképzetlen munkára jelentkeznek, illetőleg olyan szektorban akarnak elhelyezkedni, ahol nagy a hazai munkanélküliség. Munkaerőpiaci vizsgálat nélkül adnak ki munkavállalási engedélyt mezőgazdasági szezonális munkákra. Ilyen esetben a munkáltatók kötelesek az illetékes munkaügyi központnak bejelenteni a foglalkoztatott EGK állampolgárt és családtagjait.
- A velünk együtt csatlakozó államok polgárainak foglalkoztatását érintő *liberalizációs folyamat előnyös* a határ mindkét oldalán (az új tagállamokból ide érkezett munkavállalók 93 százaléka szlovák állampolgár volt), mivel hozzájárult a kiegyensúlyozott foglalkoztatáshoz a periférikus határ menti övezetekben. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a határ két oldalán letelepedő új cégek versenyével a foglalkoztatásban is számolni kell.