EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.3.29.
COM(2019) 161 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv végrehajtásáról

I. BEVEZETÉS

A 2003/109/EK irányelv[1] (a továbbiakban: az irányelv) végrehajtásáról szóló első bizottsági jelentést (a továbbiakban: a 2011. évi jelentés)[2] – az irányelv 24. cikkében foglalt jelentéstételi kötelezettségnek eleget téve – 2011. szeptember 28-án tették közzé. E jelentés feltárta, hogy a harmadik országbeli állampolgárok általánosságban nem rendelkeznek elegendő információval a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállásról és az ahhoz kapcsolódó jogokról, valamint számos hiányosság mutatkozik az irányelv átültetésében (például az irányelv hatályának szűkítő értelmezése, a befogadással kapcsolatos további feltételek, magas eljárási díjak, az EU-n belüli mobilitás jogszerűtlen akadályozása, az egyenlő bánásmódhoz és a kiutasítás elleni védelemhez való jog gyengítése).

A második jelentés naprakész áttekintést nyújt arról, hogy az uniós tagállamok[3] hogyan ültették át és hajtották végre az irányelvet, és ezen belül első alkalommal számolt be a 2003/109/EK irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról szóló 2011/51/EU irányelv[4] végrehajtásáról. A tagállamoknak 2013. május 20-ig kellett nemzeti jogukba átültetniük a 2011/51/EU irányelvet. A Bizottság 11 tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást azért, mert nem ültette át időben az irányelvet, vagy mert nem tájékoztatta megfelelően a Bizottságot a nemzeti jogszabályok elfogadásáról. Ezek közül nyolc ügyben lezárták az eljárást.

E jelentést egy külső alvállalkozó által a 2014 és 2016 közötti időszakban végzett tanulmány, valamint más források, köztük panaszok[5], petíciók, a tagállamokkal folytatott információcsere és a kötelezettségszegési eljárások alapján dolgozták ki.

Statisztikai áttekintés

A 2011. évi jelentés rávilágított arra, hogy az irányelv csekély hatást ért el számos tagállamban, tekintve, hogy csak néhány uniós huzamos tartózkodási engedélyt bocsátottak ki, és annak is 80%-a csupán négy tagállamra korlátozódik[6]. 2017-ben, noha általánosságban magasabb kihasználtságról számolhatunk be (3 055 411 uniós huzamos tartózkodási engedélyt adtak ki a 2008-ban kiadott 1 208 557-hez képest), ám ugyanaz a négy ország teszi ki a kiadott uniós huzamos tartózkodási engedélyek még nagyobb arányát (90%), amelyek mintegy 73%-át Olaszország egymaga bocsátotta ki[7]. Ez az alacsony kihasználtság egyrészről annak tudható be, hogy nemcsak a harmadik országbeli állampolgárok nem rendelkeznek elegendő információval a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállásról, hanem maguk a nemzeti migrációs hivatalok sem; másrészről e rendszernek a régóta fennálló nemzeti rendszerekkel is „versenyeznie" kell, amelyek fenntartását az irányelv 13. cikke teszi lehetővé (a 25-ből 21 tagállam tartotta meg nemzeti rendszerét).

---

1 A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L16., 2004.1.23., 44. o.).

2 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv alkalmazásáról, COM(2011) 585 végleges.

3 Dániát, Írországot és az Egyesült Királyságot nem köti az irányelv.

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról (HL L 132., 2011.5.19., 1. o.).

5 A Bizottsághoz érkezett panaszok közül a legtöbb a következőkkel kapcsolatos: különböző okokból (pl. a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás odaítélésével kapcsolatos feltételek teljesítése, különösen a stabil és rendszeres jövedelemforrások és a távolléti időszakok okán) elutasított kérelmek; aránytalan igazgatási díjak; egyenlő bánásmód, az engedély formátuma; szakmai képesítések elismerése, Unión belüli mobilitás.

6 AT, CZ, EE, IT.

7 Az Eurostat adatai, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

II. AZ ÁTÜLTETÉSI INTÉZKEDÉSEK MEGFELELŐSÉGE

Személyi hatály – 3. cikk

A 3. cikk meghatározza az irányelv hatályát és számos kivételről rendelkezik (azaz azokról a helyzetekről, amikor az irányelv nem alkalmazandó). A 2011. évi jelentés a végrehajtást illetően rávilágított egy több tagállamot is érintő különös problémára, amely azon harmadik országbeli állampolgárok kizárásához kapcsolódik, akik számára csak ideiglenes tartózkodást engedélyeztek (3. cikk (2) bekezdés e) pont), mivel néhány tagállam nagyon tág értelemben alkalmazza e kivételt. Az Európai Unió Bírósága (EUB) tisztázta e rendelkezés jelentését és megállapította, hogy az irányelv „kizárja hatálya alól harmadik országok állampolgárainak olyan tartózkodását, amely, noha jogszerű és esetlegesen folyamatos, a priori nem tükrözi a tagállamok területén való huzamos tartózkodásra irányuló *szándékukat*"; valamint „abból, hogy valamely tartózkodási engedély formális korlátozást tartalmaz, önmagában még nem állapítható meg, hogy valamely harmadik ország ezen állampolgára – ezen korlátozás fennállása ellenére – huzamosan tartózkodhat e a tagállamban, vagy sem"[8]. Jóllehet az EUB végső soron kimondta, hogy továbbra is a nemzeti bíróságok feladata az ilyen kizárások jogszerűségének egyénileg történő elbírálása, a Bizottsághoz nem érkezett olyan panasz, miszerint a tagállamok állítólag megsértették volna ezt a kivételt.

A menekülteket eredetileg kizárták az irányelv hatálya alól, amit 2011-ben megszüntettek[9]; az irányelv ennek ellenére továbbra sem alkalmazandó olyan harmadik országbeli állampolgárokra, aki a kvalifikációs irányelvben[10] (3. cikk (2) bekezdés c) pont) megállapított védelemtől eltérő védelemben részesülnek. Mindezidáig sem az EUB, sem a nemzeti bíróságok ítélkezési gyakorlata nem tisztázta teljeskörűen azt a kérdést, hogy hogyan kellene megkülönböztetni a nemzeti védelmi jogállásokat a jogszerű tartózkodással kapcsolatos egyéb nemzeti jogállásoktól.

A tartózkodás időtartama – 4. cikk

A harmadik országbeli állampolgároknak a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás iránti kérelem benyújtását megelőzően öt éven át jogszerűen és folyamatosan a tagállam területén kell tartózkodniuk. A 2011. évi jelentés rámutatott, hogy egyes tagállamok korlátozó módon alkalmazhatták a „jogszerű" tartózkodás fogalmát, különösen akkor, amikor kizárták a különleges vízummal vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezőket. A Bizottság kivizsgálta ezen esetek egyikét, ahol a nemzeti jog azt írta elő a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás kérelmezői számára, hogy nemzeti állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezzenek. A Bizottsággal folytatott információcserét követően a tagállam az irányelvnek megfelelően módosította nemzeti jogát.

A nemzetközi védelmet élvező személyek tekintetében az irányelv úgy rendelkezik, hogy a fennálló nemzetközi védelem alapjául szolgáló kérelem benyújtásának időpontja és a nemzetközi védelmet élvezőként kapott tartózkodási engedély megadásának időpontja közötti időtartam legalább felét veszik figyelembe, amennyiben ez az időszak nem haladja meg a 18 hónapot (4. cikk (2) bekezdés). A tagállamok többsége ezen időszak felét veszi figyelembe, ellenben más tagállamok[11] az egész időszak figyelembevételét írják elő.

---

8 Lásd a 2012. november 27-i ítéletet, Singh, C-502/10.

9 A 2011/51/EU irányelv által.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás).

11 DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

A Bizottsághoz mindezidáig nem érkezett panasz a 4. cikk (1a) bekezdésének nem megfelelő végrehajtása kapcsán, és megállapította, hogy a tagállamok a kvalifikációs irányelvvel összhangban a nemzetközi védelem visszavonásának bizonyos eseteiben nem adhatnak „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást.

A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzésének feltételei – 5. cikk

Az 5. cikk megállapítja a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzésének feltételeit, mégpedig azt, hogy a kérelmezőnek bizonyítékkal kell szolgálnia arról, hogy elegendő stabil és rendszeres jövedelemforrással és egészségbiztosítással rendelkezik. Ezenfelül azt is megkövetelhetik tőlük, hogy feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek.

A legtöbb tagállam nemzeti minimálbért vagy minimális anyagi fedezetet állapított meg küszöbértékként a stabil és rendszeres jövedelemforrással kapcsolatos feltétel értékeléséhez. Néhány tagállam meghatározta a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők családtagjai esetében megkövetelt pénzügyi erőforrások összegét is. Ahogy azt az EUB is tisztázta a 2003/86/EK családegyesítési irányelvre[12] hivatkozva, a tagállamok nem állapíthatnak meg olyan minimális jövedelmi szintet, amely alatt az összes kérelmet elutasítják az egyes esetek konkrét vizsgálata nélkül. Ezt az értelmezést a huzamos tartózkodási engedélyről szóló irányelvre is alkalmazni lehet.

A Bizottság több tagállam esetében ellenőrizte, hogy a jövedelemforrásokkal kapcsolatos feltételek értékelésénél arányossági értékelést alkalmaznak. Az egyik ilyen esetben az érintett tagállam (MT) a kötelezettségszegési eljárást követően egy rugalmassági záradék bevezetésével módosította jogszabályait, arra kötelezve az illetékes nemzeti hatóságokat, hogy az egyes esetekben *minden vonatkozó körülményt* mérlegeljenek, mielőtt döntést hoznak a kérelem elutasításáról vagy elfogadásáról.

A tagállamok többsége előírja a huzamos tartózkodási engedélyt kérelmezők számára, hogy feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek[13], általánosságban megkövetelve az adott ország hivatalos nyelvének ismeretét. Néhány tagállam állampolgári ismereteket oktató tanfolyamokon való részvételt is előír[14]. Az EUB a P&S ügyben[15] megvizsgálta azt a lehetőséget, hogy a tagállamok beilleszkedési kötelezettséget írjanak elő a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzését *követően*, és úgy határozott, hogy az irányelv nem akadályozza ilyen követelmények bevezetését mindaddig, amíg nem eredményezik a jogállás visszavonását.

Közrend és közbiztonság – 6. cikk

Minden tagállam átültette ezt a választható megtagadási okot, habár gyakran eltérő terminológiát használnak és különböző küszöbértékeket állapítanak meg a korábbi büntetőítéletek alapján. Nem minden tagállam[16] ültette át azonban egyértelműen a 6. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében megállapított mérlegelési kritériumokat, amelyek értelmében az adott döntés meghozatalakor figyelembe kell venni a kérelmező személyes helyzetét. Ez megfelelési problémákat idézhet elő az elutasító határozatok illetékes hatóságok általi konkrét alkalmazását illetően. Mindazonáltal a Bizottsághoz eddig nem érkezett panasz ezzel kapcsolatban.

[12] A Bíróság 2010. március 4-i ítélete, Chakroun, C-578/08.
[13] AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.
[14] BE – Flandria, FR, HR, LT, LU, RO.
[15] A Bíróság 2015. június 4-i ítélete, P&S, C-579/13.
[16] ES, FR, HU, PL, RO, SI.

Bizonyító jellegű okmányok – 7. cikk (1) bekezdés

A 2011. évi jelentés az egyes nemzeti jogszabályok alapján problémás kérdésként emelte ki azt, hogy a megfelelő szálláslehetőséget igazoló, bizonyító jellegű okmányok benyújtásának elmulasztása a kérelem megtagadása okának minősül. E rendelkezésnek az említett dokumentációs követelményt választó tagállamokban történő végrehajtásáról rendelkezésre álló információkból az derül ki, hogy a legtöbb esetben a megfelelő szálláslehetőség bizonyítása a jogállás megszerzésének egyik feltétele. Mivel az EUB mindezidáig nem tisztázta az e ponttal kapcsolatos kérdést, a szakirodalom megoszlik azzal kapcsolatban, hogy ez a fajta végrehajtás megfelel-e az irányelvnek vagy sem[17].

A Máltával szemben folytatott kötelezettségszegési eljárást követően Málta – amelynek a jogszabályai előírták, hogy a szállás a családtagokon kívül mással nem osztható meg – az irányelvnek megfelelően módosította jogszabályait.

A kérelem feldolgozásának időkerete – 7. cikk (2) bekezdés

Jóllehet minden tagállam megfelelően ültette át a 7. cikk (2) bekezdésében a kérelem feldolgozására előírt hat hónapos határidőt, azonban a gyakorlatban többen nem tesznek eleget az irányelvnek. Különösen a 2015-ben kezdődött menekültválságot követően hosszabb késedelmekről számoltak be azokban a tagállamokban, ahol a huzamos tartózkodási engedély iránti kérelmek feldolgozásáért felelős illetékes nemzeti hatóságok felelnek a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásáért is (pl. Svédországban).

Az irányelv 7. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében amennyiben nem születik döntés a hat hónapos határidőn belül, úgy ennek esetleges következményeit a nemzeti jogszabályoknak kell meghatározniuk. Ezt a rendelkezést a tagállamok többsége megfelelően ültette át: az esetek többségében általános közigazgatási jogszabályokon keresztül; más esetekben[18] egyedi rendelkezések útján. Ahogy azonban az összevont engedélyről szóló 2011/98/EU irányelv végrehajtásáról szóló jelentésben[19] is rámutattak, az egyes tagállamokban alkalmazott jogorvoslatok a gyakorlatban nem tűnnek elégségesnek, valamint jogbizonytalansághoz vezethetnek és túlságosan meghosszabbíthatják a feldolgozási időt.

Kérelmezési díj

A jogszerű migrációról szóló újabb irányelvekkel ellentétben a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállásáról szóló irányelv nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a kérelmezési díjakra vonatkozóan. A 2011. évi jelentés azonban rámutatott, hogy a túlzottan magas díjakat az arányosság elvével ellentétesnek, valamint a befogadás olyan jogszerűtlen további feltételének kell tekinteni, amely veszélyezteti az irányelv hatékony érvényesülését.

Az EUB ezt két ítéletében[20] is megerősítette, amelyekben kimondta, hogy „azon mértéknek, amelyen [az] illetékek rögzítésre kerülnek, nem lehet sem célja, sem hatása – az irányelv által elérni kívánt célnak, valamint az irányelv szellemének a sérelme nélkül –, hogy korlátozza az ezen irányelv által biztosított »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállás

[17] Lásd Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary (Európai Uniós bevándorlási és menekültjog – magyarázat), 2. kiadás, 468. o.

[18] BE, CY, FR, MT, PT.

[19] A 2011/98/EU irányelv végrehajtásáról szóló jelentés, COM(2019) 160.

[20] A Bíróság 2012. április 26-i ítélete, Bizottság kontra Hollandia, C-508/10; valamint a 2015. szeptember 2-i ítélete, CGIL & INCA, C-309/14.

megszerzését.[21]”. A Bíróság hozzátette, hogy az ilyen díjak arányosságának értékeléséhez különböző tényezőket kell figyelembe venni, többek között a következőket: 1) a díjak kérelmezőt érintő pénzügyi hatása; valamint 2) a kérelem feldolgozásának és az engedély kiadásának tényleges igazgatási költségei, összehasonlítva az állampolgárok vagy uniós polgárok számára kibocsátott hasonló dokumentumokért felszámított díjakkal is.

A Bizottság ennek alapján az aránytalan díjak miatt (adott esetben a jogszerű migrációról szóló egyéb irányelveket is érintően)[22] számos tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást: Hollandia, Olaszország, Bulgária és Görögország esetében az ügyet lezárták a nemzeti jogszabályok módosítását és a díjak arányos mértékűre való csökkentését követően; Portugália ügye még mindig folyamatban van.

Uniós huzamos tartózkodási engedély – 8. cikk

Mindegyik tagállam megfelelően ültette át a 8. cikkben foglalt, az uniós huzamos tartózkodási engedély formájáról és érvényességéről szóló rendelkezéseket. Az engedély érvényességét illetően a tagállamok többsége[23] az ötéves érvényességi idő mellett döntött, míg mások a legfeljebb 10 éves vagy korlátlan időtartamú érvényesség időt választották[24].

Jóllehet a 8. cikk előírja, hogy az engedélynek legalább öt évig kell érvényesnek lennie, a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás a megszerzésétől kezdve állandó a 9. cikkben foglalt visszavonási feltételek mellett.

A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy uniós tartózkodási engedélyébe bejegyzendő, nemzetközi védelmet élvezőkkel kapcsolatos megjegyzések – 8. cikk (4)–(6) bekezdés és 19a. cikk

Amennyiben a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást nemzetközi védelmet élvező személynek adják meg, az engedélyben fel kell tüntetni egy megjegyzést, amely tartalmazza annak a tagállamnak nevét, ahol az adott személy védelemben részesült (vagy – Unión belüli mobilitás esetén – amelyre a védelemmel kapcsolatos felelősség átszállt). A 2011/51/EU irányelv átültetését célzó intézkedésekről való tájékoztatás elmulasztása miatt indított kötelezettségszegési eljárást követően több tagállam módosította jogszabályait az érintett rendelkezések teljes körű átültetésének biztosítása érdekében. A Bizottsághoz eddig nem érkezett panasz e rendelkezések megfelelő végrehajtásával kapcsolatban.

A jogállás visszavonása vagy elvesztése – 9. cikk

A 9. cikket általánosságban megfelelően ültették át a tagállamok, és csak néhány kisebb megfelelési probléma merült fel.

A 9. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a 12 egymást követő hónapot meghaladó, illetve egyedi vagy kivételes okokból történő távollét nem jár a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás visszavonásával vagy elvesztésével. Néhány tagállam[25] e lehetőséggel élve általános szabályként úgy rendelkezett, hogy az Unió területétől való, 12 egymást követő hónapig tartó távollét a jogállás elvesztésével jár, ugyanakkor kivételes okokból hosszabb időtartamú távollét engedélyezésére is lehetőséget biztosítottak. Más tagállamok viszont általános szabályként hosszabb időtartam mellett

[21] C-508/10, 69. pont.

[22] Ideértve különösen a diákokról szóló 2004/114/EK irányelvet, a kutatókról szóló 2005/71/EK irányelvet, az uniós kék kártyáról szóló 2009/50/EK irányelvet, az összevont engedélyről szóló 2011/98/EU irányelvet, az idénymunkásokról szóló 2014/36/EU irányelvet és a vállalaton belüli áthelyezésekről szóló 2014/66/EU irányelvet.

[23] AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

[24] CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

[25] AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

döntöttek (pl. Finnország kétéves időtartamot fogadott el, amely meghosszabbítható egyedi vagy kivételes körülmények estén, Franciaországban pedig ez az időtartam három év).

A 9. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy visszavonják a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást abban az esetben, ha a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy veszélyt jelent a közrendre, de az ilyen veszély nem jelent okot a 12. cikk értelmében történő kiutasításra. A tagállamok kevesebb mint fele döntött e lehetőség elfogadása mellett[26].

A 9. cikk (3a) bekezdése arra is lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy visszavonják a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást, ha azt nemzetközi védelem alapján adták meg és e védelmet a kvalifikációs irányelv bizonyos rendelkezései alapján visszavonták (mert a nemzetközi védelmet élvező személyt ki kellett volna zárni a nemzetközi védelemből, vagy e jogállás elismerésében döntő szerepet játszott az, hogy az érintett személy nyilatkozata során megváltoztatta a tényeket vagy tényeket hallgatott el). A Bizottsághoz eddig nem érkezett panasz e rendelkezések tagállamok általi nem megfelelő végrehajtása miatt.

A 9. cikk (5) bekezdése „könnyített eljárásáról" rendelkezik a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállás újbóli megszerzését illetően. A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e rendelkezés végrehajtása során, mivel a feltételeket és az eljárásokat a nemzeti jognak kell meghatároznia. Bizonyos esetekben azonban ezek a feltételek túl szigorú követelményeket foglalnak magukban, amelyek szemlátomást nem felelnek meg a könnyített eljárás céljának (pl. Belgium a távozást megelőzően 15 éves időtartamú tartózkodást ír elő).

Eljárási garanciák – 10. cikk

A 10. cikk szerinti eljárási garanciákat illetően, míg egyes tagállamok[27] a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők tekintetében a bevándorlással kapcsolatos jogszabályaik keretében gondoskodnak közigazgatási rendelkezésekről, addig más tagállamok[28] csak az általános közigazgatási jogszabályokra hivatkoznak. A Bizottság a közelmúltban kötelezettségszegési eljárást indított Romániával szemben a közbiztonsági indokon alapuló elutasító határozatok esetén az indokolási kötelezettség állítólagos megsértése miatt, azzal érvelve, hogy a kérelmezőnek az államtitok tárgyát képező információk esetében is jogában áll megismerni az adott információ lényegét annak érdekében, hogy gyakorolhassa határozat vitatásához való jogát.

Egyenlő bánásmód – 11. cikk

Ahogy arra már a 2011. évi jelentés is rámutatott, több tagállam nem fogadott el bevándorlással kapcsolatos jogszabályaiban egyedi átültetési intézkedéseket az egyenlő bánásmód elvét illetően, ehelyett inkább az általános munkaügyi, oktatási vagy szociális biztonsági rendelkezésekre hagyatkoztak, ezt gyakran összekapcsolva a megkülönböztetésmentesség általános elvével. A konkrét átültetési intézkedések hiánya nehézségeket okozhat az egyenlő bánásmód elvének nemzeti szintű megfelelő végrehajtása terén, ahogy azt a Bizottsághoz ezzel kapcsolatban beérkezett számos panasz is alátámasztja.

A munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultságot illetően a tagállamok többsége[29] olyan rendelkezéseket vezetett be, amelyek korlátozzák az olyan tevékenységre való jogosultságot, amelyek – akár csak alkalmi jelleggel is – a hatósági feladatok gyakorlásában való részvétellel járnak. A Bizottság intézkedéseket hozott bizonyos

[26] AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.
[27] CY, EL, IT, MT, RO.
[28] AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.
[29] BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

tagállamokkal szemben, amikor úgy ítélte meg, hogy ezek a rendelkezések túlmutatnak az eltérés alkalmazási körén. A Bizottság és a nemzeti hatóságok között 2014-ben folytatott információcserét követően az egyik tagállam módosította jogszabályait, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok, köztük a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára nem biztosítottak hozzáférést a tömegközlekedési ágazathoz és a nemzeti polgári szolgálathoz. A Bizottság 2018-ban kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben amiatt, hogy nemzeti joga tiltja a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára az állatorvosi hivatás gyakorlását.

A társadalombiztosításhoz, szociális ellátáshoz és szociális védelemhez való hozzáférést illetően az EUB tisztázta[30] a 11. cikk (4) bekezdésében foglalt eltérés alkalmazási körét, és kimondta, hogy azt úgy kell értelmezni, mint ami lehetővé teszi a tagállamok számára az egyenlő bánásmód korlátozását a szociális ellátás vagy a szociális védelmi juttatások kivételével, amelyek révén az egyének ki tudják elégíteni alapvető szükségleteiket, ideértve az élelmet, a szállást és az egészségügyi ellátást.

Semmilyen konkrét átültetési intézkedésre nem volt szükség a (4a) bekezdésben foglalt rendelkezést illetően, amelynek értelmében az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos korlátozások nem sérthetik a kvalifikációs irányelv rendelkezéseit. A Bizottsághoz eddig nem érkezett panasz e rendelkezés nem megfelelő végrehajtása miatt.

Kiutasítás elleni védelem – 12. cikk

A legtöbb tagállam helyesen ültette át az irányelv 12. cikkét. Néhány tagállam[31] azonban azt már nem ültette át egyértelműen, hogy a közrendet vagy a közbiztonságot fenyegető veszélynek ténylegesnek és kellően súlyosnak kell lennie. Ráadásul bizonyos tagállamok[32] nem ültették át teljes egészében a (3) bekezdésben előírt összes mérlegelési tényezőt. Az egyik legutóbbi ügyben[33] az EUB úgy határozott, hogy a spanyol jogszabály nem felel meg az irányelvnek annyiban, hogy az egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő súlyos bűncselekmény elkövetése miatti elítélést követően hozott kiutasítási döntés tekintetében nem rendelkezik a 12. cikk (3) bekezdésében előírt tényezők értékeléséről.

A 12. cikk (3a), (3b), (3c) és (6) bekezdése egyedi szabályokat állapít meg az olyan személyeket érintő kiutasítási döntésekkel kapcsolatban, akik valamely tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, de egy másik tagállamban élveznek nemzetközi védelmi jogállást. A Bizottsághoz eddig nem érkezett panasz e rendelkezések nem megfelelő végrehajtása miatt.

Kedvezőbb rendelkezések/a nemzeti állandó tartózkodási engedélyekkel való kapcsolat – 13. cikk

A 2011. évi jelentés rámutatott a nemzeti és az uniós engedélyek közötti verseny veszélyére, amely nem eredményez szükségszerűen kedvezőbb, harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó rendelkezéseket, tekintve, hogy nehéz összehasonlítani a kétféle engedély által biztosított előnyöket és hátrányokat. Az Európai Migrációs Hálózat (EMH) 2016-ban végzett ad hoc felmérésének[34] eredményei is e problémákat igazolták, rávilágítva, hogy bizonyos esetekben a nemzeti huzamos tartózkodási engedélyeket ugyan kedvezőbb feltételek mellett adták meg (pl. öt évnél rövidebb tartózkodási idő, illetve jövedelmi követelmények

30 A Bíróság 2012. április 24-i ítélete, Kamberaj, C-571/10.
31 BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.
32 AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.
33 A Bíróság 2017. december 7-i ítélete, Wilber López Pastuzano, C-636/16.
34 Az EMH 2016.1000. sz. ad hoc felmérése az állandó vagy korlátlan érvényességű nemzeti tartózkodási engedélyekről.

mellőzése), azonban az egyenlő bánásmódot illetően kevesebb jogot vagy a kiutasítás ellen csekélyebb mértékű védelmet biztosítottak.

E tekintetben a Bíróság időközben tisztázta[35] a 13. cikk értelmezését, amely a címe ellenére nem biztosít lehetőséget a tagállamok számára, hogy kedvezőbb feltételekkel adják meg „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező" jogállást, viszont lehetővé teszi az eltérő nemzeti huzamos vagy állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállások egyidejű meglétét. Négy tagállam (Ausztria, Olaszország, Luxemburg és Románia) kivételével az összes tagállam megőrizte párhuzamosan nemzeti rendszerét.

Egy másik tagállamban való tartózkodás és munkavállalás feltételei – 14., 15., 16., 18. cikk

A 2011. évi jelentés kiemelte, hogy az irányelv Unión belüli mobilitással kapcsolatos rendelkezéseinek átültetése és végrehajtása az egyik legtöbb problémát felvető kérdés volt. Az is kiderült belőle, hogy nagyon kevesen (tagállamonként 50-nél kevesebben) vannak azok a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek, akik gyakorolták a másik tagállamban való tartózkodáshoz való jogukat. Az EMH által rendelkezésre bocsátott (részleges) adatok[36] alapján úgy tűnik, hogy az irányelv által biztosított, Unión belüli mobilitással kapcsolatos jogokat továbbra sem használják ki. Ennek részben az lehet az oka, hogy ez a jog nem automatikus, hanem számos részletes feltételhez kötött (lásd alább). Ahogy azt a Bizottsághoz beérkezett számos panasz is megerősíti, ezek a feltételek és a tagállamok többsége általi szigorú végrehajtás gyakran nagyon megnehezítik a gyakorlatban az Unión belüli mobilitással kapcsolatos jogok tényleges gyakorlását.

A 14. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az első tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek joguk van egy második tagállamban tartózkodni a következő három okból kifolyólag: gazdasági tevékenység gyakorlása; tanulmányok folytatása vagy szakképzés; egyéb célok. Míg egyes tagállamok[37] nem hivatkoznak „egyéb célokra", addig más tagállamok teljeskörűen felsorolják azokat[38], amik e rendelkezés korlátozó végrehajtását eredményezhetik.

Több tagállam[39] döntött úgy a 14. cikk (3) bekezdése alapján, hogy munkaerő-piaci vizsgálatokat végez a más tagállamokból érkező, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező azon személyek esetében, akik gazdasági tevékenység gyakorlása céljából kérelmeznek tartózkodást.

Az irányelv 14. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy korlátozzák azon személyek számát, akik tartózkodási jogot kaphatnak, feltéve hogy az ilyen korlátozásokat az ezen irányelv elfogadásának időpontjában hatályos jogszabályokban már meghatározták. Csupán három tagállam[40] élt ezzel a lehetőséggel.

Az irányelv 14. cikke (5) bekezdésének második albekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy engedélyezzék a más tagállamokból érkező, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára, hogy idénymunkásként ott tartózkodjanak. E kategóriára azonban nem terjed ki az idénymunkásokról szóló 2014/36/EU irányelv, mivel az csak az

---

35 A Bíróság 2014. július 17-i ítélete, Tahir, C-469/13.

36 Intra-EU mobility of third-country nationals, EMN Study 2013 (A harmadik országbeli állampolgárok Unión belüli mobilitása, az EMH 2013-ban készített tanulmánya), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, 48–49. oldal.

37 EE, EL.

38 HR, RO.

39 AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

40 AT, IT, RO.

Unió területén kívül élő harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó. Négy tagállam[41] élt ezzel a lehetőséggel.

Minden tagállam úgy döntött, hogy él az irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontjában azzal kapcsolatban biztosított lehetőséggel, hogy feltételként írják elő a kérelmezők számára annak bizonyítását, hogy stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal rendelkeznek. Egyes tagállamok[42] rögzített összegeket állapítottak meg (a nemzeti minimumjövedelemnek megfelelően), amelyeket – tekintve, hogy az EUB a *Chakroun*–ügyben[43] megerősítette, hogy azok megfelelnek az arányosság elvének – az egyes esetek egyedi körülményeinek figyelembevételével kell alkalmazni.

Az irányelv 15. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamok megkövetelhetik a tartózkodási engedély iránti kérelmet benyújtó, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyektől, hogy tegyenek eleget az integrációs intézkedéseknek, ha a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek az első tagállamban nem kellett beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek megfelelniük. Öt tagállam[44] döntött úgy, hogy él e lehetőséggel.

Az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján a házastársnak és a kiskorú gyerekeknek jogukban áll elkísérni a huzamosan tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt és csatlakozni hozzá, ha a családalapítás már az első tagállamban megtörtént. Néhány tagállam további követelményeket vezetett be, amelyek akadályozhatják a mobilitás gyakorlását. Például Csehország arra kötelezi a családtagokat, hogy a kérelemhez további dokumentumokat – mégpedig erkölcsi bizonyítványt és átfogó orvosi jelentést – csatoljanak. Németországban a családtagok csak akkor csatlakozhatnak, ha a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy elegendő élettérrel rendelkezik; Észtországban viszont a házastársnak csak akkor van joga csatlakozni, ha már az első tagállamban tartózkodik.

Az irányelv 16. cikkének (2) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a huzamosan tartózkodási engedéllyel rendelkező személy elkíséréséhez és a hozzá való csatlakozáshoz való jogot kiterjesszék a házastárstól és a kiskorú gyermekektől eltérő családtagokra is. Néhány tagállam[45] átültette ezt a lehetőséget nemzeti jogába.

Az irányelv 19. cikkének (2) bekezdése alapján a második tagállamnak a feltételek teljesülése esetén a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező számára megújítható tartózkodási engedélyt kell kiállítania, és döntéséről tájékoztatnia kell az első tagállamot. Egyes tagállamok[46] azonban nem ültették át jogszabályaikba e tájékoztatási kötelezettséget.

Egyenlő bánásmód a második tagállamban – 21. cikk

Az irányelv 21. cikke alapján a tartózkodási engedély második tagállamban való kézhezvételét követően, az engedély birtokosa és családtagjai egyenlő bánásmódban részesülnek a 11. cikkben említett területeken és feltételek mellett, ideértve a munkaerőpiachoz való hozzáférést is. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy 12 hónapnál nem hosszabb időtartamra az egyenlő bánásmódot bizonyos alkalmazotti vagy önálló vállalkozói tevékenységekre korlátozzák. A Bizottság és a nemzeti hatóságok közötti információcserét követően az egyik tagállam módosította jogszabályait, amelyek a másik tagállamból érkező, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők családtagjai számára előírták, hogy a

41 DE, EE, ES, HR.
42 BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.
43 A Bíróság 2010. március 4-i ítélete, Chakroun, C-578/08.
44 AT, DE, FR, MT, NL.
45 AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.
46 AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

tartózkodás első 12 hónapját követően is csak egy meghatározott munkakörre vagy ágazatra érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkezhetnek.

A 21. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamok a munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultságot azokra korlátozhatják, akik tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából, illetve más célból rendelkeznek tartózkodási engedéllyel. Néhány tagállam[47] élt ezzel a lehetőséggel.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

2011 óta az egész Unióban javult a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv végrehajtásával kapcsolatos helyzet, többek között a Bizottság által indított számos kötelezettségszegési eljárásnak és az EUB által hozott ítéleteknek is köszönhetően. Néhány megoldásra váró probléma azonban továbbra is akadályozza az irányelv fő célkitűzéseinek teljeskörű megvalósítását, amelyek a következők: a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valódi integrációja abba a társadalomba, amelyben élnek[48]; hozzájárulás a belső piac hatékony megvalósításához[49].

Az első célkitűzést illetően a fentiekben megállapítást nyert, hogy a legtöbb tagállam nem mozdította elő tevékenyen az uniós „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás alkalmazását, és továbbra is csaknem kizárólag nemzeti huzamos tartózkodási engedélyeket bocsátanak ki, kivéve, ha a harmadik országbeli állampolgárok kifejezetten az uniós engedélyért folyamodnak. 2017-ben 25 tagállamot kötött az irányelv, ahol mintegy 3,1 millió harmadik országbeli állampolgár rendelkezett uniós huzamos tartózkodási engedéllyel, szemben a körülbelül 7,1 millió, nemzeti huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személlyel[50]. Ahogy azonban arra a szakirodalom is rámutatott, ha bebizonyosodik, hogy a nemzeti bevándorlási hatóságok a nemzeti engedélyeket népszerűsítették tevékenyen az uniós engedélyek helyett, az aláásná az irányelv hatékony érvényesülését[51].

A Bizottság ebből a szempontból is nyomon fogja követni az irányelv végrehajtását, és arra fogja ösztönözni a tagállamokat, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedését elősegítő eszközként kezeljék az uniós huzamos tartózkodási engedélyt.

A másik célkitűzés kapcsán meg kell jegyezni, hogy az a mód, ahogy a tagállamok többsége végrehajtotta az Unión belüli mobilitásra vonatkozó rendelkezéseket, nem igazán járult hozzá az uniós belső piac megvalósításához. Csupán néhány, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy gyakorolta a más tagállamokba költözéshez való jogot. Ennek az is az oka, hogy bizonyos esetekben e jog gyakorlását annyi feltételhez kötik, mint az új tartózkodási engedély iránti kérelmeket, továbbá az illetékes nemzeti közigazgatási szervek nem ismerik eléggé az eljárásokat, vagy nehézkesnek találják a más tagállamokban működő partnerszervezetekkel való együttműködést. A Bizottság arra fogja ösztönözni a tagállamokat, hogy az Unión belüli mobilitásra vonatkozó rendelkezések végrehajtását a nemzeti hatóságok közötti együttműködés és információcsere előmozdításával is javítsák.

---

47 AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

48 (12) preambulumbekezdés, ahogy azt az EUB a C-508/10. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítéletének 66. pontjában is megerősítette.

49 (18) preambulumbekezdés, ahogy azt az EUB a C-508/10. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítéletének 66. pontjában is megerősítette.

50 Az Eurostat adatai, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

51 Lásd Hailbronner/Thym, 497. oldal.

A Bizottság a Szerződések szerinti hatásköreinek megfelelően továbbra is nyomon fogja követni az irányelv tagállamok általi végrehajtását, valamint megfelelő intézkedéseket hozhat, így szükség esetén kötelezettségszegési eljárásokat is indíthat.