

## Nagy Boldizsár:

### Polgártársam, ne gyere!

#### Cameronról, Danoról és az európai vándorláspolitikáról

David Cameron neve ismerős, Elisabeta Danoé és Florin Danoé, a két román migránsé talán kevésbé, pedig e három személyt összeköti, hogy mindhárman az Európai Unió belüli migrációról folytatott viták főszereplői, előbbi brit miniszterelnöki, utóbbi kettő EU polgári (és „jóléti turista”) minőségében. Az Európai Unió Bírósága a két Dano németországi szociális ellátási igénye kapcsán mondta ki 2014. november 11-én, hogy egy másik EU tagállamból érkezett személy kizárása bizonyos nem járulékalapú ellátásokból (gyermektartás-előleg, lakhatási támogatás) nem feltétlenül ellentétes az EU jogával. Más szavakkal, a hazai és a külföldi EU polgár között – ha szegény – különbség tehető, a külföldi szűkölködőtől megtagadható az a szociális támogatás, ami a hazaitól nem.

Írásom célja az, hogy az Európai Unió belüli migráció szabályainak és a javasolt változtatásoknak az áttekintése révén mérlegeljem: meddig terjed a vándorlás, a másik országba költözés szabadsága az EU-ban, eljutottunk-e oda, hogy az egykor a munkásra és a vállalkozóra korlátozott szabadság mára általánossá, az EU polgársághoz kötődő lett? Akármint mutat is majd az eredményjelző, a következő kérdés az lesz, visszalépésre készül-e az EU, s ha ennek jeleit látjuk, akkor azt ésszerű törekvésnek vagy szomorú, célját tévesztő gazdasági sovinizmusnak értékeljük-e?

Könnyű, karácsonyi olvasmány dickensi szellemben a gazdagokról, a szegényekről és a közös húsfaszék geopolitikai értelmezéséről.

#### Munkásból polgár?

1957-ben, a Lotus Elite és az Opel Rekord (valamint a túloldalon a Trabant) bemutatásának évében, az Európai Gazdasági Közösség megálmodói a gazdaság élénkítése végett négy tényező szabad mozgását irányozták elő a „közös piacon” belül: a tőkéét, az árúét, a szolgáltatását és a munkását. Ez 1968-ra teljesült, útlevelel a zsebében, még a legszegényebb szicíliai földműves is jogosult lett a Hanzavárosokban rakodómunkássá válni. A mozgás szabadsága azonban még évtizedekig csak azokra terjedt ki, akik jelenlétükkel a fogadó állam gazdaságát erősítették. Több irányelv tágította kört, de a költözés teljes szabadságának gondolata csak az 1992-es Maastrichti szerződés kopernikuszi fordulataival honosodott meg. A szöveg a másik államból rekrutálható munkaerőt és a befektetésre kész vállalkozót EU polgárrá léptette elő, hiszen a szerződés az Európai Unió tagállamainak valamennyi állampolgárát (akárhon éltek is) egycsapásra az unió polgárává avatta. Felsejlett az európai démosz képe (sokak szemében: rémképe).

Ide nyúlunk vissza az a dilemma, amit most Cameron és a két Dano megbolygatott. A nagy kérdés ugyanis az, hogy a szabad költözés joga váljon-e általánossá, magához az európai polgári mivolthoz kötődővé, függetlenül attól, hogy a másik államba költöző EU polgár hajt-e hasznot új államának vagy sem. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 20. cikke szerint az uniós polgár jogosult „a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni”. E jog azonban még nem korlátlan, hiszen a szerződés csak a végrehajtására született jogszabályok keretei között biztosítja a kötetlen vándorlást (EUMSZ, 21. § (1)). A 2014 végén hatályos szabályok, különösen a 2004/38/EK irányelv az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (a „polgárok irányelve”) szerint a migráció három formája különböztethető meg: a három hónapnál rövidebb jelenlét, a három hónapon túli, de öt évet el nem érő tartózkodás és az öt év után beálló huzamos tartózkodás, tulajdonképpen letelepedés.

Az említett irányelv szerint az első három hónapnyi tartózkodáshoz egy másik tagállamban semmilyen követelményt nem kell teljesíteni. Ehhez csak az EU tagállam állampolgárságát bizonyító személyazonosító okmányra van szükség. Nincs anyagi forrásra, munkavállalásra, lakhatásra vonatkozó követelmény. Kiutasítani csak azt az EU polgárt lehet, aki a közrendet, a közbiztonságot vagy a közegészségügyet személyes magatartásával valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélynek teszi ki. Generális prevenció, gazdasági megfontolás nem fogadható el a kiutasítás indokául.

A három hónap elmúltával változik a helyzet. Ilyenkor az uniós polgárság már nem elegendő jogcím a maradáshoz, ahhoz további feltételeket kell teljesíteni. Ez lett a két Dano veszte. Három hónapon túl az maradhat, aki aktív foglalkoztatott vagy önfoglalkoztató (vállalkozó) avagy regisztrált munkakereső és tényleges esélye van a foglalkoztatásra. Az öt év letelte előtt annak is joga van a maradásra, aki korábban munkavállaló vagy önálló vállalkozó volt és ezt a státuszát önhibáján kívül (baleset, betegség egy év utáni elbocsátás) veszítette el. Egyébként az EU polgárok csak akkor maradhatnak egy másik EU tagállam területén, „ha elegendő forrásokkal /sic/ rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek” (2004/38/EK irányelv, 7 § (1) b) bekezdés).

Az öt év eltelte újabb szakaszhatár: azon túl már nem követelhető meg az elegendő forrás, a teljeskörű egészségbiztosítás és az sem, hogy ne jelentsenek terhet a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére. Ráadásul az ilyen külföldi kiutasítása rendkívüli feltételekhez kötött: csak akkor kényszeríthető az ország elhagyására, ha „súlyos közrendi vagy közbiztonsági ok” indokolja ezt. Tíz év múltán a közrendi ok is elesik.

A folyamatot elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy az öt évnél hosszabban tartózkodó más tagállambeli állampolgár a valódi uniós polgár. Őt lényegében mindazok a jogok megilletik, amelyek a terület államának állampolgárát. Ám a három hónapnál többet, de öt évnél kevesebbet a sajátjától különböző EU államban eltöltött személyek még csak úton vannak a valódi szabad költözés joga felé.

Éppen ezen az úton emelt újabb torlaszt a luxembourgi bíróság és hasonlót szorgalmaz a brit miniszterelnök is.

## A Dano ügy

Az Európai Unió bírósága számos ítéletet hozott az uniós polgársághoz kötődő migrációs jog és az indokolatlan teher okozásának kötelezettsége közötti egyensúlyról, többnyire az előbbi részesítve előnyben. A Dano ügy – meglehet – fordulat. A lipcsei szociális ügyekben eljáró bíróság fordult a luxembourgi bírósághoz az EU jog újabb értelmezését kérve. Elisabeta Dano román állampolgár, 1989-ben Romániában született, három évig járt iskolába, németül kicsit beszél, írni, olvasni azon a nyelven nem tud. Képzettsége nincs, sem hazájában, sem Németországban nem dolgozott. Fia, Florian Saarbrückenben született 2009-ben. Az apa ismeretlen. Mindketten az asszony nővérének lakásában, Lipcsében éltek s ott folyamodtak a gyermek után járó „családi pótlékért” (Kindergeld), tartásdíj előlegért, valamint a munkát keresőknek járó megélhetési támogatásért. Ezek mind olyan segélyek, amelyek nem járulék-alapúak, azaz nem előzetes befizetések fejében járnak, hanem minden (német) rászoruló megilletnek.

Az volt a kérdés - leegyszerűsítve – hogy az uniós polgárok egyenlősége alapján járnak-e nekik ezek a juttatások, vagy Németország előnyben részesítheti saját állampolgárait és kizárhatja a segélyezésből a három hónapnál hosszabban tartózkodó, de e segélyek nélkül önfenntartásra képtelen EU polgárokat. Az EU-ban világos szabály mondja ki, hogy az első három hónapban – ha az állam úgy akarja – semmi sem jár a más tagállam polgárának. A bíróság egyszerűnek nem nevezhető ítélete először leszögezi a saját és a külföldi állampolgár megkülönböztetlenségét a nem járulékalapú szolgáltatások terén is. Ezt követően a „polgár irányelv” megkülönböztetést tiltó 24. cikkét értelmezve odajut, hogy ez a diszkriminációttilalom csak azokra terjed ki, akik az irányelvvel összhangban tartózkodnak az adott EU államban. Vagyis: aki nem tudja a területi állam segítségével teljesíteni azt, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, az nem a „polgár irányelv” alapján tartózkodik ott, ezért az abban (és a szociális ellátásokra vonatkozó 883/2004/EK rendeletben) előírányzott egyenlő bánásmódot nem igényelheti. Őt a területi állam kizárhatja a saját polgárainak és a jogszerűen tartózkodó EU polgároknak járó segélyekből.

Az ítélet nem Danoék kiutasításáról szól, teszem hozzá sietve, mielőtt a migráció ellenfelei az ÉS-t lobogtatva indulnának csatába. Az EU polgár kiutasításának – mint láttuk – nagyon szigorú feltételei vannak, s az a tény hogy sikertelenül folyamodott segélyért nem ok a kiutasításra. A „polgár irányelv” követelményeit nem kielégítő tartózkodás következménye csak annyi (lehet), hogy az ilyen idő nem számít bele a lényegében korlátlan tartózkodási joghoz vezető öt esztendőbe.

Mégis, az ítélet fordulat: eddig az Európai Unió Bírósága nagyrészt arra törekedett, hogy az uniós polgári státuszt erősítse az államok korlátozó törekvéseivel szemben (például a „munkavállaló” fogalmának nagymértékű kiterjesztésével, vagy annak rögzítésével, hogy az

államnak bizonyítania kell, a kiutalandó segély valóban „indokolatlan teher”. ) A Danó ítélet után azonban azok akik munkavállalóként vagy önálló foglalkozást űzőként nem kapcsolódnak bele a területi állam gazdasági vérkeringésébe már nem igényelhetik, hogy az első öt évben a helyi polgárokkal egyenlően bánjanak velük. A bíróság engedett a nyomásnak: nem a megkülönböztetést nem tűrő uniós polgárság eszméjét pártolta, hanem megvédte a tagállamok érdekét az általuk „jóléti turisták”-nak nevezettekkel szemben.

## Cameron javaslatai

Az Egyesült Királyság miniszterelnöke fél éve lebegtette, hogy az EU-n belüli migráció megfékezését célzó nagyszabású bejelentést fog tenni. A nagy nap 2014 november 28-n következett el, amikor egy West midlandsi gépgyárban az overallos munkásokkal és Európa izgatott megfigyelőivel megosztotta elképzeléseit az Európai unió belüli migráció kívánatos természetéről. Cameron javaslati messze túlmennek a Danó ítélet problémakörén: célkeresztjükben nem a szociális segélyre ácsingózó szerencsevadász áll, hanem az önkizsákmányoló, gyermekeit hazájában hagyó dolgos munkás. Ő sem kell, vagy csak akkor, ha mindent ad, de semmit nem kér cserébe. Cameron beszédét a migráció dicséretével és az Egyesült Királyság nyitottságából fakadó előnyök ecsetelésével kezdte, majd rátért a sokszor megismételt üzenetre: a cél sem a teljes szabadság, sem a teljes tiltás, hanem az ellenőrzött vándorlás, az Egyesült Királyság nettó vándorlási mérlegének (a hosszabb távra érkezők és távozóik különbségének) néhány tízezerre csökkentése az elmúlt évek néhány százezerre rugó számáról.

A beszéd és kontextusa ellentmondásokról hemzseg. Egyfelől Cameron jelzi, hogy 1,3 millió brit él egy másik EU államban, de nem teszi hozzá, hogy alig valamivel több mint 2 millióan jöttek az EU-ból az Egyesült Királyságba. Így a migráció korlátozása az EU szintjén Nagy-Britanniának szinte ugyanúgy fájhatna, mint a bevándorlás származási országainak. Másfelől Cameron hallgat arról, amit az Open Europe think tank 2014 őszén megjelent tanulmánya tisztán rögzít: a 2004-ben csatlakozott államokból érkezettek fiatalabbak, jobban képzettek és nagyobb arányban aktívak, mint maga a brit lakosság. Mindebből következően a 2004 utáni migráció a jelek szerint hozzájárult a brit GDP növeléséhez és középtávon az egyéni jövedelmek növekedéséhez is, miközben sehol nem okozott hosszabb és nagyobb mérvű jövedelem-csökkenést a helyi lakosság körében.

Maradnak a demagóg érvek a kórházak és az iskolák túlszűfoaltságáról, és arról, hogy „jóléti rendszerünk olyan mint egy nemzeti klub. A szorgosan dolgozó brit adófizetők pénzéből jött létre. Emberek milliói, generációkon át tették, ami helyes, befizettek a rendszerbe, generáció, generáció után. Az nem lehet helyes, hogy a migránsok csak úgy megjelennek és egyből teljes jogú tagságot igényelnek ebben a klubban.” Csakhogy az érkező migránst a saját országa adófizetőinek a pénzén gyógyították gyermekkorában, oktatták, tanították idegen nyelvre, s mindezt a vándor jelenlétével ingyen bocsátja a célország rendelkezésére, arról nem is beszélve, hogy élete során sokkal több aktív évet töltött ott, mint inaktív (nyugdíjas éveket, ha ott marad), miből is következik, hogy a legtöbb migráns mindent összevetve nettó befizető a célországban.

Ezért Cameron manőverének a fő célja az, hogy kifogja a szelet a UKIP és a populista erők vitorlájából, májusi újraválasztása érdekében. Konkrét javaslatai közül néhány összeegyeztethető a hatályos EU joggal, nagyobb részének megvalósítása a másodlagos jog (minősített többséggel elfogadható), vagy egyenesen az alapító szerződések (egyhangúságot kívánó) módosításával járna. Programpontjai közül a leendő tagállamok polgárainak a most szokásos hét évnél is hosszabb távú átmeneti kirekesztése a munkaerőpiacról jogszabályváltoztatás nélkül megoldható, akárcsak a csalók eltávolítása vagy a gazdasági aktivitást ki nem fejtők kizárása a lakhatási támogatásból és az adókedvezményekből. Legtöbb javaslata azonban jogszabályváltoztatást, így EU-n belüli tárgyalást igényel. Ilyenek a következők: a munkavállaló se kaphasson adókedvezményt, lakhatási támogatást négy évig, ha a gyermekei más országban élnek családi pótlék ne járjon neki, a munkakeresőt el lehessen távolítani hat hónap után (akár van reális esélye állásra, akár nincs), az EU polgár a nem-EU állampolgár házastársát ne hozhassa magával automatikusan, amikor a mozgás szabadságát gyakorolva az Egyesült Királyságba költözik, s az EU polgár is csak akkor jöhessen, ha már van állás-ajánlata mielőtt belép.

## Démon vagy démosz?

Az elzárkózás, a „nemzet, mint zártkörű klub”, a gazdasági sovinizmus démona a jövő ideálja, vagy az európai démosz fokozatos kialakulása, az összeurópai szolidaritás, amelyhez mi is apellálunk kisebb árvizekkor, ez itt a kérdés. A bezárkózásra, a megszerzett gazdagság megőrzésére késztetés erős, amit csak fokoz a xenophób jobboldal nyomása. Nem vitatom, számos európai országban – de nem Magyarországon – a fejlődő országból érkezett bevándorlók egy része marginalizálódott, nem engedték integrálódni, vagy ellenállt annak, s ennek következtében a kulturális mintázatok sűrűlőnek. De ez ennek a cikknek nem témája, vagy annyiban mégis, hogy a Dano ítélet, Cameron javaslatai, vagy Orbán kirohanásai a migráció ellen ugyanezeket a feszültségeket keltik az EU-n belül: ahelyett, hogy a másik EU polgárt magunk közül valónak tekintenék, kiteszítják: másnak és pusztán e mássága miatt a húsosfazéktól távolabb lökdöshetőnek állítják be. Ezek azonban társadalmi konstrukciók: a társadalmi szolidaritás körei tágíthatóak és szűkíthetőek. Az előbbiből jött létre a német és az olasz egység, az Egyesült Államok, s nem utolsó sorban maga az Egyesült Királyság. Az utóbbi bábáskodik a legtöbb polgárháború születésénél, amikor azt sugallja, a kisebb, zártabb közösség valamennyi tagjának több fog jutni, ezért szükség van a létező társadalom szétdúlására. Következményeit láttuk, látjuk a Szovjetunióban, Jugoszláviában, Etiópiában, Szudánban, Ukrajnában. A démon pusztít, a démosz szabaddá tesz. Választhatunk.