

## **A személyek szabad áramlása az Európai Unión belüli képzett migráció tükrében**

- Kész Ákos Tamás -

A következő néhány oldalon az Európai Unió egyik legfőbb közösségi vívmányának közpolitikai elemzésére vállalkozom. A már a Római Szerződéskor kitűzött célként megjelelt négy alapszabadság elérése, dolgozatomban azok közül is kiemelve a személyek szabad áramlásának megteremtését, a rendkívül sok pozitív hatás mellett komoly hátrányokat is okoz a közösség egyes tagállamaiban, mely hatások ráadásul éppen, hogy az unió egyéb, fontos közpolitikai célkitűzéseivel ellentétesek. A következő fejezetekben ezekre az ellentétekre szeretnék rávilágítani és a közpolitikai elemzés módszerével ezeket alátámasztani.

A közpolitika mind szűkebb, mind tágabb értelmezése lehetőséget ad rá, hogy ezt a közösségi vívmányt ebbe a kategóriába soroljuk, hiszen a négy alapszabadság megteremtése mindenképpen társadalmi problémához kapcsolódó, - és amennyiben az Európai Unió, korábban Európai Gazdasági Közösség, intézményeit kormányzatként elfogadjuk - stratégiai kormányzati terület, melyben megjelennek kormányzati célok és az azt megvalósítani hivatott eszközök.<sup>1</sup> Ezen definíció szerint tehát elsőként meg kell vizsgálnunk, hogy milyen társadalmi probléma volt az, amelyre válaszként az EGK alapítóatyái életre kívánták hívni a négy alapszabadság intézményét, majd ezt követően meg kell nézni ennek a közösségi vívmánynak a kidolgozását és megvalósítását, végezetül pedig az elért hatásokat, melyek közül egyet fogok dolgozatomban kiemelni, ez pedig a képzett migráció problémája.

### **A négy alapszabadság életrehívásának igénye**

A négy alapszabadság, köztük a személyek szabad áramlása, az Európai Unió alapilléréét képezi. Ez már a kezdeti időktől fogva így van, hiszen már az EGK-t megalapozó Európai Szén- és Acélközösség idején megállapodás született Messinában a piacok egységesítéséről és a gazdasági integráció elmélyítéséről, melynek elengedhetetlen eszköze a később, 1957-ben a Római Szerződés által lefektetett négy alapszabadság intézménye. Ez a négy szabadság, - az áruk, a tőke, a személyek és szolgáltatások szabad mozgása - melynek akadálytalan működése esetén lehetőség van a

---

<sup>1</sup> Gajdusчек György - Hajnal György: Közpolitika; A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata, HVG Orac, 2010, 21. old. (továbbiakban Gajdusчек-Hajnal: Közpolitika)

gazdasági integráció elmélyülésére és a mind erősebb európai szintű kölcsönös gazdasági együttműködésre és egymásra utaltságra.<sup>2</sup>

A közpolitikát életre hívó társadalmi probléma megvizsgálásához magának a közösség megalakulásának okaira kell visszatekintenünk, hiszen ezen problémára adott válaszként alakul meg kezdetben az ESZAK, majd később EGK és ennek a megoldásnak lesz egyik fontos, meghatározó eszköze a négy alapszabadság, mint közpolitika. A társadalmi igény, amely életre hívta az európai együttműködés ezen formáját az a béke megteremtése és biztosítása volt európai szinten, mely a két legfőbb ellenlábás, Németország és Franciaország közötti együttműködés létrehozása által volt elérhető.

Külön vita folytatható arról, hogy az integráció kezdeti időszakában a politikai vagy csupán a gazdasági integráció elérése volt-e a célkitűzés. Minden esetre az egyértelmű, hogy ez az integrációs folyamat az utóbbi kiépítése révén kezdődött el. Ennek egyértelmű megnyilvánulásaként alakul meg 1957-ben az EGK. Ahogy már fentebb említettem egy ilyen gazdasági együttműködésnek elengedhetetlen eszköze a négy alapszabadság, melynek biztosítására a közösség a kezdetektől fogva nagy hangsúlyt fektetett, végül teljes egészében, a belső piac formájában 1993-ban valósult meg.<sup>3</sup>

Összefoglalva tehát, a társadalmi igény, mely életre hívta egy európai szintű együttműködés folyamatát, az az európai szintű béke megteremtése volt, melynek biztosítékául az alapítóatyák egy gazdasági típusú együttműködést láttak hatékonynak és ennek alapvető feltételeként, eszközként kerül létrehozásra kezdetektől fogva a négy alapszabadság, köztük a személyek szabad mozgásának lehetősége.

### **Alternatív elgondolások és értékelésük**

A közpolitikai ciklus modell szerinti vizsgálatban fontos megvizsgálni az adott társadalmi problémára adható egyéb megoldási lehetőségeket.<sup>4</sup> Esetünkben a társadalmi igény és a kitűzött cél (input) egy olyan európai integráció kiépítése, amely hosszútávon képes békét és biztonságot teremteni a kontinensen. Ahogy fentebb említettem ennek a problémának

---

<sup>2</sup> [http://www.euvonal.hu/index.php.op/kozossegi\\_politikak](http://www.euvonal.hu/index.php.op/kozossegi_politikak)

<sup>3</sup> Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG Orac, 2011, 21-31. old. (Továbbiakban: Horváth: Kézikönyv)

<sup>4</sup> Gajduschek - Hajnal: Közpolitika

két megoldási javaslatát vázolták fel az alapítóatyák. Egyrészt a Robert Schuman által képviselt politikai integráció vonalát, másrészt a Paul-Henri Spaak vezényletével kidolgozott gazdasági integráció mélyítését.

A politikai integráció alternatívája azonban több alkalommal is elbukott és nem volt képes sem eredményesen, sem hatékonyan megvalósulni. (Ennek akár egy külön közpolitikai vizsgálat is szentelhető) Az elképzelés két kudarc az 1949-ben létrehozott Európa Tanács hatástalan működése és az Európai Védelmi Közösség életre hívásának megghiúsulása volt. A politikai integráció tehát ezen a ponton megakadt és az alapítóatyák felismerve ezt, a másik, gazdasági integráció erősítése mellett döntöttek. Ennek eredménye lett az EGK megalakulása és az elemzésem alapját képező négy alapszabadság életre hívása.<sup>5</sup>

### **A személyek szabad áramlásának, mint közpolitikának a kidolgozása és megvalósítása**

Ahogy már említettem korábban, ebben a dolgozatban a négy szabadság közül csak a személyek szabad áramlásának elemzésére koncentrálok, ebből kifolyólag a kidolgozását és megvalósulását is röviden csak ennek taglalom.

A személyek szabad mozgása, mint mondtam, az unió egyik és a gazdasági integráció meghatározó alappillére. A személyek szabad áramlása korábban csupán a munkavállalók közösségen belüli szabad mozgását jelentette, mely elengedhetetlen feltétele volt a gazdasági kooperáció kiépítésének, hiszen ez által a munkavállalók könnyebben találhatnak munkát, a munkaadók pedig alkalmazottat, ez pedig egészében véve javítja a foglalkoztatottságot és végső soron a közös gazdaság hatékonyságát.<sup>6</sup>

A gazdasági egységesülést mind mélyebben elősegítő intézkedésként került kiterjesztésre a személyek szabad mozgása a vállalkozókra 1974-ben, majd ezt követően 1990-től a diákok, nyugdíjasok és az úgy nevezett 'playboy', vagyis a magukat önerőből ellátni képes kategória kapta meg a tagállamok közti szabad mozgás lehetőségét.

Mit is jelent valójában ez a szabadság? A munkavállalók számára alapvető jog, hogy: tényleges állásajánlatot fogadjon el egy másik államban;

---

<sup>5</sup> Horváth: Kézikönyv u.o.

<sup>6</sup> [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=11](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=11)

munkavállalás vagy álláskeresés céljából szabadon mozoghasson; munkavállalási célú tartózkodás esetén ugyanolyan szabályozás és adminisztratív feltételek illetik meg, mint amelyek az adott tagállam állampolgárára vonatkoznak; illetve, a munkaviszony megszűnése után megilleti a tagállam területén való tartózkodás joga.

A személyek szabad mozgásának körébe azonban mára már nem csak a munkavállalók, hanem a vállalkozók is beletartoznak, akikre a letelepedés szabadsága vonatkozik. Ebbe a kategóriába tartoznak nem csak a természetes, de a jogi személyek is, akik így vállalkozási tevékenységüket akár egy másik tagállamban is végezhetik.<sup>7</sup>

A diákokra, nyugdíjasokra és playboyokra vonatkozó alapvető jogokat jelen esetben nem említem, mivel ez a csoport a képzett migráció szempontjából irreleváns.

A személyek szabad mozgása kapcsán felmerülő nehézségekről azonban érdemes röviden említést tenni a közpolitika megvalósulása kapcsán. A három fő nehézséget egy uniós polgár másik tagállamban való munkavállalása, letelepedése során a diszkriminatív és adminisztratív feltételek megléte, valamint a társadalombiztosítási rendszerek közti eltérések jelenthetik. Ezekon kívül a szakképzések kölcsönös elismerésének kérdése az, mely egy más tagállamban végezni kívánt gazdasági tevékenység során problémát jelenthet. Ezek leépítésére az uniós folyamatosan törekedett és törekszik, ennek köszönhetően alakult ki 1993-ra az úgy nevezett belső piac, amely azóta is folyamatosan ezen akadályok lebontásának irányába halad.<sup>8</sup>

Az integráció fejlődésének köszönhetően ma már bárki szabadon választhatja meg munkavégzésének helyét és nem csak személy szerint a munkavállalóra, de annak közvetlen családtagjaira (egyenes ági fel- és lemenők, gyermekek, házastárs, bejegyzett élettárs) is vonatkozik ez az alapvető jog.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Horváth: Kézikönyv, 236-242 old.

<sup>8</sup> U.o.

<sup>9</sup> U.o.

## **A személyek szabad áramlásának, mint közpolitikának az értékelése**

Az értékelés kapcsán először is meg kell vizsgálni azt, hogy a személyek szabad mozgásának lehetővé tételével mi is volt a pontosan kitűzött kormányzati szándék. Korábban már meghatároztam, hogy ez a közösségi vívmány a gazdasági integráció eszköze, azon belül kitűzött célja azonban egy olyan egységes piac megteremtése, ahol a munkavállalók, vállalkozók és vállalkozások mobilisak, ez pedig összeségében képes javítani a közösségi szintű foglalkoztatást és ezen keresztül a társadalmi jólétet. Az alapítók egy ilyen egységes piacon keresztül szerették volna elérni azt az egymásra utaltságot, ami képes békét teremteni az Európában évezredek óta viszálykodó nemzetek között. Tehát ez az a kitűzött cél, amit az eredményesség vizsgálatánál számításba kell venni.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a közösség fejlődésével és a politikai integráció mind mélyebb erősödésével, az egymásra utaltságból fakadóan fokozatosan alakultak ki újabb közösségi célkitűzések, melyek mára az Európai Unió politikáinak meghatározó jelszavai. Ezek a gazdasági, területi és társadalmi kohézió. A strukturális politika, foglalkoztatás- és szociálpolitika, maga a gazdasági és monetáris unió, stb. tehát a közösség minden szakpolitikai területe főként erre a három célkitűzésre épül (közpolitikai célok). Ezek a vezérelvek az elemzés egy későbbi pontján fontosak lesznek, bár ezek már más közösségi közpolitikák, ahogy azt fent is említettem.

Nézzük meg azonban, hogy a személyek szabad mozgása közvetlenül milyen eredményességgel valósult meg. Ebben a tekintetben tehát össze kell vetni, hogy az eredeti célkitűzés, vagyis a munkavállalói, vállalkozói mobilitás, milyen viszonyban áll az elért outputtal.

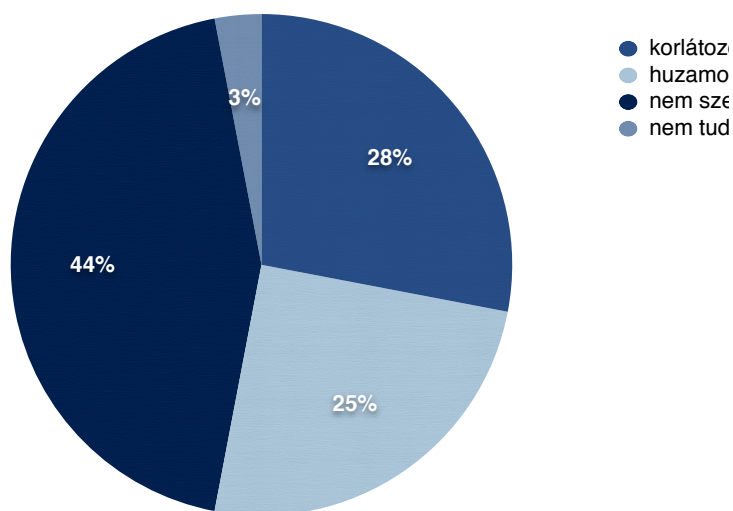
Ez utóbbi megfogható onnan, hogy a törekvés valóban elérte azt a célt, hogy a határokat lebontsa a tagállamok között és az uniós polgárok számára lehetővé tegye minél kevesebb adminisztrációs vagy egyéb feltétel nélkül való szabad mozgást a közösség tagállamain belül. Ma már tényleg bárkinek könnyen lehetősége van elköltöznie bármelyik uniós tagállamba, ott letelepedni és munkát végezni. A személyek szabad mozgása, mint közpolitika azonban folyamatos fejlődésen megy keresztül és ezek a még meglévő nehézségek is egyre inkább leépítésre kerülnek. Az elemzés tehát nem a végkifejlet, hanem egy adott időpont tekintetében végezhető, amit ez a közösségi vívmány napjainkra képes volt elérni. Ennek tekintetében is azonban azt mondhatjuk, hogy az elért output

megfelel annak a célkitűzésnek, ami az adott közpolitikához volt rendelve, hiszen a határok lebontása létrejött, az uniós polgárok bármely tagállamban vállalhatnak munkát, bármelyik országban folytathatják tanulmányaikat és ezeknek a lehetőségeknek a további kiterjesztése és egyszerűsítése várható. A személyek szabad áramlása ebben a tekintetben tehát eredményesnek mondható.

Fontos azonban megvizsgálni a személyek szabad mozgásának, mint közpolitikának az outcome oldalát is, tehát azt a társadalmi hatást, amit ennek az alapvető jognak a megvalósulása teremtett. Ezt az elemzést azonban a dolgozat terjedelme, illetve saját érdeklődésem kapcsán is csak egy bizonyos társadalmi hatás kapcsán végzem el, ez pedig a képzett migráció Európai Unión belüli folyamata.

Képzett migránsok alatt értendők azok a magas végzettséggel rendelkező szakemberek, akik diplomájuk megszerzése után - esetünkben - másik országban vállalnak munkát.<sup>10</sup> A személyek szabad mozgásának, mint alapvető jognak a létrejötte egyértelműen lehetőséget teremt ennek a folyamatnak az erősödésére. Ezt mutatja az Európai Bizottságnak 2011-ben, a "Fiatalok mozgásban" (Youth on the move) programja kapcsán végzett felmérése<sup>11</sup>, mely szerint hosszabb, rövidebb időre a fiatalok 53%-a szeretne külföldre költözni és ott munkát vállalni.

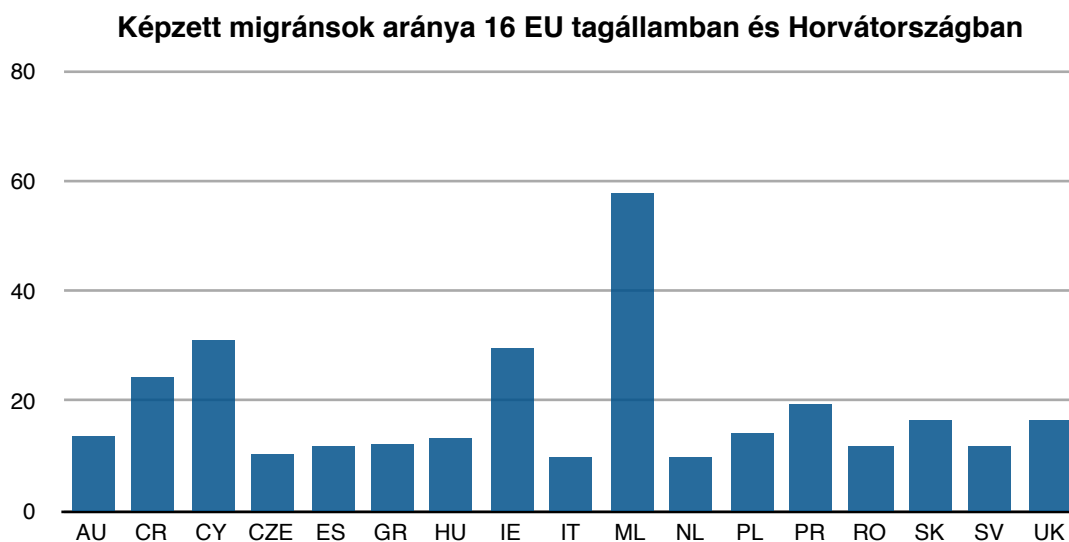
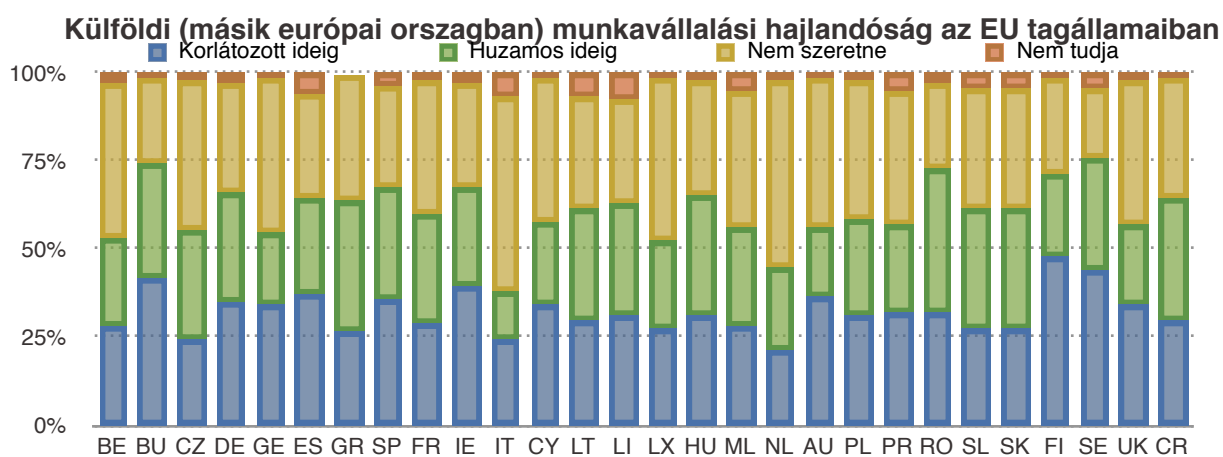
#### Külföldi munkavállalási hajlandóság az EU tagállamaiban



<sup>10</sup> Csanády Márton Tamás, Kmetty Zoltán, Kucsera Tamás Gergely, Személyi László és Tarján Gergely: A magyar képzett migráció a rendszerváltás óta. Magyar Tudomány, 169. évfolyam 2008/5.

<sup>11</sup> European Commission: Youth on the Move - Analytical Report 2011.

Ebben a magas kivándorlási hajlandóságban egyértelműen szerepet játszik a személyek szabad mozgásának, mint közpolitikának az eredményessége, hiszen a fiatalok ismerik és bíznak ezekben a közösség által megteremtett lehetőségekben, vagyis a személyek szabad áramlásában. A képzett migráció kapcsán azonban még fontosabb adat, hogy a legnagyobb elvándorlási hajlandóságot a már diplomával rendelkezők mutatják, akiknek 55%-a szeretne másik európai országban dolgozni. Szintén az eredményességet mutatja az, hogy az uniós tagállamokban a diplomát szerzett fiatalok ezt az elképzelésüket meg is valósítják és a 27 ország közül 16 rendelkezik igen magas képzett migrációs mutatókkal, ahol a felsőoktatásban részt vettek több mint 10%-a hazáján kívül keres munkát.<sup>12</sup>

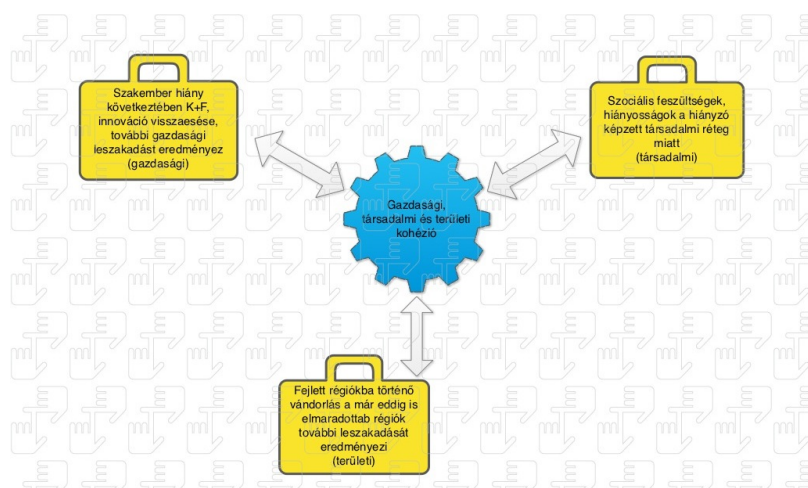


Az unión belüli szabad mozgás tehát lehetőséget teremt azon fiatalok számára, akik a diploma megszerzése után másik európai országban

<sup>12</sup> European Commission: Youth on the move - Analytical Report, 2011, 55-56. old.

szeretnék munkát vállalni. De kérdés, hogy ez a folyamat, vagyis a fiatal, képzett munkaerő külföldön való elhelyezkedése, milyen társadalmi hatást eredményez. És ennél a pontnál kell visszatérni azokra az unió szakpolitikáit meghatározó célkitűzésekre, amelyeket korábban említettem. Vagyis a gazdasági, területi és társadalmi kohézió megteremtésére. Hiszen a képzett migráció folyamata bizonyítottan negatív hatást gyakorol ezeken a területeken; a negatív gazdasági outcome a fejlett, képzett szakemberek, a kutatói réteg hiánya miatt a K+F, innovációs területeken egyértelmű; a fejletlenebb területekről való elvándorlás területi megosztottságot eredményez, vagyis pontosan a kohéziós célkitűzés ellen hat; a társadalmi rétegből kikerülő értelmiség és magas képzettségűek hiánya társadalmi, szociális problémákhoz vezet.<sup>13</sup>

Az a furcsa helyzet áll tehát elő, hogy a közösség általi egyik közpolitikai célkitűzés - a személyek mind mobilisabbá tétele - a kormányzat egy másik elérendő céljával - a gazdasági, területi és társadalmi kohézió elérésével - ellentétesen hat. Természetesen fontos kihangsúlyozni, hogy ebben az esetben csupán egy meghatározott társadalmi hatást vizsgáltam a személyek szabad áramlása kapcsán, de véleményem szerint az a megállapítás tehető, hogy az elemzett közpolitika megvalósulása eredményes volt, de az elvárt társadalmi hatás nem következett be, ráadásul más közösségi célkitűzésekkel összevetve pont, hogy ellentétes hatást vált ki. Ebben az esetben tehát eltérő közpolitikai célkitűzések közti ellentétről van szó, amely ellentét azonban ezeknek a kevésbé hatékony működését eredményezi. Hiszen a kohéziós politikai céljai ebben az esetben pontosan a személyek szabad mozgása révén nem tud megvalósulni, mivel a képzett emberek folyamatos elszívása történik a már amúgy is fejlettebb területek, régiók irányába, ez tehát a fejletlenebbek további leszakadását eredményezi.



<sup>13</sup> World Bank Group: Migration and Remittances Factbook, 2011.



A probléma azonban mindenképpen javítható véleményem szerint. Ehhez azonban szükség lenne olyan határonátnyúló régiók, tagállamok közti együttműködésre, amelyek képesek lennének a képzett migráció pozitív hatásait előtérbe helyezni és kiaknázni. Ilyen többek közt a diaszpóra hatás, amely a külföldre települtekkel való szoros kapcsolattartás révén az otthon maradt képzett réteg számára biztosít hasznos külföldi tapasztalatokat, melyek a hazai gazdaság fejlődését, a negatív hatások csökkentését jelenthetik. A hasznos külföldi munkatapasztalok mellett azonban fontos kereskedelmi kapcsolatok, tőkeberuházások, K+F együttműködések is kiépíthetőek a diaszpóra hatás kapcsán.<sup>14</sup> Ezekre kiváló lehetőséget teremtené például egy makroregionális fejlesztési stratégia kiépítése az érintett tagállamok együttműködésével.

---

<sup>14</sup> Theodora Xenogiani: Migration and its Interactions with Aid, Trade and Foreign Direct Investment Policies: A Background Paper, OECD Development Centre, Working Paper No. 249

## **Felhasznált irodalom**

Gajdusчек György - Hajnal György: Közpolitika. A gyakorlat elmélete, az elmélet gyakorlata, HVG Orac, 2010.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG Orac, 2011.

European Commission: Youth on the Move - Analytical Report 2011.

Kende Tamás - Szűcs Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikáiba, Complex Kiadó, 2009.

World Bank Group: Migration and Remittances Factbook, 2011.

Marján Attila: Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell, HVG Kiadó, 2006.

OECD: Education at Glance, 2011, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48631582.pdf>

Theodora Xenogiani: Migration and its Interactions with Aid, Trade and Foreign Direct Investment Policies: A Background Paper, OECD Development Centre, Working Paper No. 249.

Csanády Márton, Személyi László: Brain Drain. Közelkép a diplomás magyarokról. Századvég, 2006/3.

Csanády Márton Tamás, Kmetty Zoltán, Kucsera Tamás Gergely, Személyi László és Tarján Gergely: A magyar képzett migráció a rendszerváltás óta. Magyar Tudomány, 169. évfolyam 2008/5.

[http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=11](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=11)

[http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=14](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=14)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)