

„MUNKAERŐT HÍVTUNK ÉS EMBEREK JÖTTEK”

A MENEDÉK EGYESÜLET ÉSZREVÉTELEI A VENDÉGMUNKÁSOK MAGYARORSZÁGI FOGLALKOZTATÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYRŐL

A Menedék Egyesület több, mint 25 éve foglalkozik a Magyarországon élő külföldiek társadalmi beilleszkedésének támogatásával, és a Magyarországra, illetve a Magyarországról más országokba irányuló migrációs folyamatok kutatásával.

A parlament által június 13-án elfogadott törvény jelentős fordulatot hoz a kormányzati migrációs politikában. Az eddig hirdetett „No migration” üzenetével szemben – amit a gyakorlatban eddig sem követett a kormányzat – a kormányzat a tervezett beruházások megvalósításához „együttesen több százezer fő foglalkoztatását” látja szükségesnek, amit a magyar munkavállalók munkaereje nem képes kielégíteni. Jelenleg számos szektorban, foglalkozásban jelentős a munkaerőhiány, a külföldiek foglalkoztatásáért felelős miniszter aktuális közleménye oldalakon keresztül sorolja a hiányszakmákat az élelmiszeripari mérnöktől és a számítógéphálózat- és rendszertechnikustól kezdve a szociális segítőn és a mozdonyvezetőn át a konyhai kiségitőig és az „egyéb egyszerű építőipari foglalkozásúig”. A kérdésről nyilatkozó kormányzati vezető szerint „egész Európában verseny van a munkaerőért, amire a magyar kormány is reagálnia kell”. A jogszabály megalkotása annak jelentősége miatt álláspontunk szerint hosszabb előkészítést, az érintettek abba való bevonását indokolta volna, amit a társadalmi egyeztetésre biztosított rövid idő nem segített elő. Ez világosan látszik a parlament elé terjesztett törvényjavaslat indokolásának részletezettségéből is.

Véleményünk szerint az elfogadott törvény újabb jele az átfogó kormányzati migrációs politika hiányának – egy részletkérdést kíván szabályozni, anélkül, hogy a migrációs folyamat többi aspektusát áttekintené, illetve arra javaslatot tenne. Szükségesnek tartanánk ezért, hogy Magyarországnak átfogó migrációs stratégiája legyen, ne aktuális részérdekek mentén dőljön el, ki, milyen feltételekkel utazhat be, és tartózkodhat Magyarországon. A migrációs stratégiát Magyarország gazdasági, kulturális, tudományos, külpolitikai érdekeit, humanitárius értékrendjét és szerepvállalását, valamint a nemzetközi és európai jogi normákat figyelembe véve szükséges kialakítani valamennyi érintett: kormányzati, önkormányzati szakemberek, gazdasági szereplők, szakszervezetek, civil szervezetek, és maguk az érintettek bevonásával.

A munkaerőhiány enyhítésére javasolt megoldás sem nemzetállami, sem európai uniós vonatkozásban nem újszerű; nyugat-európai tagállamok már 60-70 éve próbálkoztak hasonló rendszerekkel.



MENEDÉK

MIGRÁNSOKAT
SEGÍTŐ
EGYESÜLET

Emiatt indokoltnak tartjuk a szabályozás bevezetése előtt a hasonló szabályozást korábban bevezetett országok tapasztalatait tanulmányozni. Ezen országok egyikéből, Svájcban származik Max Frisch, az észrevételeink című és mottójául használt idézet írója. (Nyugat-Németországban 1961-től kezdődően fogadták a Törökországból érkező vendégmunkásokat, akik a kezdetekben csak 2 évig tartózkodhattak Németországban, ám a munkáltatók igényeire (túl hosszadalmas az új munkaerő betanítása, amit rövid időn belül kezdenek is újra) reagálva már 1964-ben engedélyezték a két évnél hosszabb tartózkodást, és a családegyesítés kezdeti tilalmát is felváltotta a családtagok tartózkodásának engedélyezése (ezzel növelve a vendégmunkások jelentkezési kedvét). Más, nagyobb tapasztalattal rendelkező tagállamok példái is azt mutatják, hogy nem kezelhetők a vendégmunkások izoláltan – egyáltalán nem garantálható, hogy 3 év után haza is mennek. Fontos lenne, ha legalább a törvény novemberi hatályba lépéséig megkezdődne az a szakmai párbeszéd, aminek során a fenti tapasztalatokat be tudná építeni a jogalkotó a még kidolgozásra váró részletszabályokba.

A törvény alapján a munkaerőmigrációnak két, egymással nem érintkező és a jogszabályok szintjén nem átjárható rendszere sejlik fel: a jogszabály a külföldi munkavállalókra vonatkozó szabályokhoz képest jelentősen csorbitaná a „vendégmunkások” jogait – ez az Öböl-menti országok rezsimjére jellemző, ahol „másodosztályú” munkavállalók az ott dolgozó közép- és kelet-ázsiai, afrikai országokból származó külföldiek. A katarai futball-világbajnokság beruházásairól szóló hírek dermesztő képet mutattak a külföldi munkavállalók helyzetéről – Magyarországnak nem lehet célja ilyen helyzet létrehozása, és véleményünk szerint nem is lehetséges ezt az elszigeteltséget a munkahelyi és társadalmi érintkezés szintjén fenntartani: az eltérő státusokból fakadó eltérő jogok és jogosultságok kérdése folyamatos feszültségforrás lehet munkavállalók csoportjai között, valamint az őket foglalkoztató munkáltatók vagy munkaerő-kölcsönzők irányában.

A törvény emellett európai uniós vonatkozásban már ismert elemeket tartalmaz. A javaslat elfogadása Európai Unió szóhasználatában „legális migrációs útvonalakat” teremtené, amelyek célja a magyar munkaerőpiaci igények kielégítése, és vélhetően az együttműködés az érintett származási országokkal e téren. Éppen ezt a célt szolgálja az Európai Unió migrációs politikájának külkapcsolati dimenziója, a migráció ún. átfogó megközelítése. Ennek eszközei a migrációs partnerségek egyes harmadik országokkal, amelyekben a tagállamok önkéntesen, külkapcsolati, gazdasági, munkaerőpiaci, biztonsági, stb. érdekeiknek megfelelően vesznek részt. A cél kölcsönösen előnyös együttműködés kialakítása az EU, a tagállamok, a partner harmadik országok, valamint a migránsok között, amelyben pl. a legális migrációs lehetőségek biztosítását tudja ajánlani az EU, illetve a partnerségben részt venni kívánó tagállam. „Cserébe” a migrációs lehetőségekkel visszaélés, az embercsempészet (és -kereskedelem) elleni fellépést, a jogellenesen tartózkodók visszafogadását, és az EU-ba irányuló irreguláris migráció kontrollálását várják el az érintett harmadik országtól. Az Európai Bizottság szerint az átfogó,



MENEDÉK

MIGRÁNSOKAT
SEGÍTŐ
EGYESÜLET

kiegyensúlyozott és testre szabott partnerségek előnyösek a tagállamok és az EU, a partner harmadik országok és a migránsok számára egyaránt.

A törvényben szabályozott megoldás hasonló ezen migrációs partnerséghez, ugyanakkor csak a Magyarország által kínált lehetőséget körvonalazza, nem élve az EU migrációs partnerség lehetőségével – azzal, hogy az EU egységben nagyobb diplomáciai erőt képvisel, mint a tagállamok egyenként. Nem ismeretesek a vendégmunkások fogadására irányuló bilaterális tárgyalások az érintett kibocsátó országokkal, így az sem, hogy a munkaerő fogadásáért „cserébe” mit vár el a magyar kormányzat – érdemes lenne a migráció átfogó megközelítésében, a migrációs partnerségekben rejlő lehetőségeket megvizsgálni, és az EU-tagságunk előnyeit kiaknázni.

Az új szabályozás fényében újragondolandó az EU migrációs politikáját, illetve az ENSZ keretében kidolgozott globális migrációs kompaktot érő eddigi kormányzati kritika, hiszen azok is a migrációs folyamatok előnyeinek kiaknázását szorgalmazták – a törvényjavaslat tényleges „legális migrációs útvonalat” épít a munkavállalási célú migráció terén.

Nehezen érthető, hogy miért nem az általános migrációs (beutazási és tartózkodási) szabályokat tartalmazó törvény (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, Harmtv.) keretébe illeszti a kormányzat a szabályozást. A Harmtv. jelenleg is 17 féle tartózkodási engedélyt sorol fel, e szám nem tartalmazza a humanitárius célból (pl. a hontalannak, a befogadottnak, és az emberkereskedelem egy formája, a különösen kizsákmányoló munkafeltételek miatt tartózkodási engedéllyel ellátott külföldinek) kiadott tartózkodási engedélyeket, és az ún. mobilitási engedélyeket. A tizenhétféle tartózkodási engedélyből négynek eleve a magyarországi munkavállalás a célja, további három bizonyos időkorlátokkal szintén lehetővé teszi a munkavégzést, és további kettő (valamint a mobilitási engedély, és a humanitárius tartózkodási engedély) birtokosai engedéllyel vállalhatnak munkát Magyarországon. Az engedélyezési eljárásban a foglalkoztatáspolitikai szabályok vezettek be könnyítéseket számos csoport esetében. Ezt a rendkívül széttagolt rendszert tovább bonyolítja a kormány által elrendelt különböző veszélyhelyzetek (COVID, Ukrajnában dúló háború) alatt elfogadott átmeneti(nek tűnő) szabályozás, amely az engedélyezési eljárás adminisztratív terheit csökkenti, illetve bizonyos esetekben el is tekint a munkavállalási engedélytől.

A „vendégmunkások” helyzetének külön törvényben (és kormányrendeletben) szabályozása még áttekinthetlenebbé teszi a rendszert, amely sem a munkáltatók, sem a munkavállalók érdekeit nem szolgálja, és a hatóságok munkáját is nehezíti.

Nehezen érthető, hogy miért volt szükség egy külön „vendégmunkás” kategória bevezetésére. Az új jogszabály az általános – az előbbieken ismertettek alapján rendkívül bonyolult – szabályokhoz képest egyetlen kérdésben tér el pozitív irányba: korlátok között lehetővé teszi a munkahelyváltást a



MENEDÉK

MIGRÁNSOKAT
SEGÍTŐ
EGYESÜLET

munkavállaló számára. Ezek a korlátok ugyanakkor alkalmasak arra, hogy a munkavállaló kiszolgáltatott helyzetét erősítsék: ha más foglalkoztatóval kíván munkaviszonyt létesíteni a vendégmunkás, akkor azt csak a vendégmunkás tartózkodási engedély keretein belül teheti. Tekintettel arra, hogy a összesen legfeljebb 3 évig tartózkodhat vendégmunkás tartózkodási engedéllyel egy külföldi, ez valójában az új kedvezményes foglalkoztatónak, illetve a minősített kölcsönbeadó cégnek előnyös. Ezzel összefüggésben is ki kell emelni, hogy sem a jogszabályból, sem annak indoklásából sem ismerhetők meg, mik azok az eszközök, amelyekkel a kormányzat elő kívánja segíteni, hogy a potenciális munkavállalók tudatos és informált döntést hozzanak, amikor a különböző munkavállalásra jogosító engedélyek közül választanak.

Ez ugyanis nagy kockázattal jár a külföldiek számára. A javaslat ugyanis „másodosztályú” külföldi munkavállalókat hozna létre, akiket nem csak a magyar állampolgárokhoz, vagy az uniós polgárokhoz, de a többi harmadik országbeli munkavállalókhöz képest is kevesebb jog illet meg; a vendégmunkásokat nem illethné meg a családegyesítés joga, emellett legfeljebb 3 évig tartózkodhatnának Magyarországon, és nem lennének jogosultak letelepedési engedélyt kérni.

A családegyesítésre vonatkozó uniós szabályozás (a családegyesítés jogáról szóló 2003/86/EK irányelv) rendelkezéseivel ellentétes lehet a családegyesítéshez való jog kizárása. A családegyesítés megtagadására egyedi esetekben kerülhet sor, ha a vendégmunkásnak nincsenek „megalapozott kilátásai a letelepedési jogosultság megszerzésére” – ezt jogszabályi szinten megállapítani nem lehet, az ügyeket egyedi elbírálásban lehet értékelni. Szintén az uniós joggal ellentétes a huzamos tartózkodás, a letelepedés lehetőségének kizárása a vendégmunkások esetében. A 2003/109/EK irányelv a szezonális munkavállalókat, a kiküldött munkavállalókat említi „ideiglenesen tartózkodókként”, akiket kizár az irányelv hatálya alól. A nemzeti letelepedési engedély az uniós huzamos tartózkodási rendszerrel, illetve az ez alapján a magyar jogba átültetett EK letelepedési engedéllyel párhuzamos rendszer, amelyben három év (illetve kedvezményes esetekben ennél rövidebb idő) jogszerű és megszakítás nélküli magyarországi tartózkodás után lehetővé teszi az állandó (határozatlan idejű) magyarországi tartózkodást. A jogszabályban, illetve annak indoklásában nem szerepel olyan érv, amely alátámasztaná, hogy az akár három évig is Magyarországon tartózkodni jogosult külföldi vendégmunkás esetében miért nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az, hogy kizárják a letelepedési engedély megszerzésére jogosultak közül. Az, hogy a parlament elé terjesztett törvényjavaslathoz képest az elfogadott szövegváltozat jogharmonizációs záradékából kikerült a családegyesítési irányelvre utaló pont, annak elismerése a jogalkotó részéről, hogy az elfogadott szabály nem áll összhangban az uniós jog ezen rendelkezéseivel. Ez, és a huzamos tartózkodás (letelepedés) kizárása újabb vitát eredményezhet az Európai Unióval.

A szabályozás nem tartalmaz garanciákat a munkaerőpiaci kizsákmányolás megelőzésére és az ezek elleni fellépésre, sőt, a szabályozás – nagyon speciális, elszigetelt csoport korlátozott ideig tartózkodása – maga az, ami megalapozza a kiszolgáltatottságot. A „vendégmunkás” tartózkodási engedély



MENEDÉK

MIGRÁNSOKAT
SEGÍTŐ
EGYESÜLET

érvényességének három évben maximalizálása a gyakorlatban számos problémát okozhat, a jogcímváltás magyarországi kérelmezésének kizárása szintén a vendégmunkás külföldiek kiszolgáltatottságát súlyosbítja. Nem tartalmaz a törvény rendelkezést azokra az esetekre, amikor a vendégmunkás emberkereskedelem (különösen kizsákmányoló munkafeltételek) áldozatává válik, vagy akár egészségügyi okból kell Magyarországon a három éves maximális tartózkodási időt meghaladóan maradnia (pl. munkahelyi balesetből kifolyólag gyógykezelésre szorul). Ezen túl, azzal sem számol, hogy a magyarországi tartózkodása alatt hazánkban vízummentesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár családtagjává, vagy akár uniós vagy magyar állampolgár családtagjává válhat.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy „bármely munka- vagy foglalkoztatási formát magában foglaló, munkavégzésre irányuló jogviszony alapján” foglalkoztatottakra is alkalmazható lenne a „vendégmunkás” státusz, ami az alkalmi foglalkoztatást, de akár megbízási, vállalkozási jogviszonyt is magában foglalja, ami fogalmilag kizárt az összevont engedély eljárásból a Harmtv. szabályai alapján.

A Harmtv keretein kívüli szabályozás további hátránya, hogy a beutazás és tartózkodás feltételeit az új törvény is meghatározza a szöveg egyrészt megismétli a Harmtv-ben felsoroltakat, ami az egészségbiztosítás kapcsán az „egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja” kifejezés ismétlését is jelenti. Ez nehezen értelmezhető, hiszen a munkavállalók a társadalombiztosítási szabályok alapján mindenképpen biztosítottak lesznek, akár munkavállalók, akár jövedelemszerző tevékenységet folytatnak („egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyek”).

Technikaibb jellegű észrevétel, hogy a javaslat fogalmazását is szükséges pontosítani számos helyen. A javaslat 3. § (2) bekezdése szerint az a vendégmunkás, aki Magyarország területén jogszerűen tartózkodik, mentesül az (1) bekezdés c)-g) pontjában foglalt feltételek igazolása alól. Nem egyértelmű, hogy a vendégmunkásként tartózkodás, vagy az egyéb jogszerű tartózkodás eseteire vonatkozik a szöveg, indokoltabb lenne úgy megfogalmazni, hogy aki már rendelkezik Magyarországon tartózkodásra jogosító engedéllyel, annak nem kell igazolni az (1) bekezdés c-g) pontjaiban foglalt feltételeket.

Nem tisztázott, hogy az új törvényben (5.§) meghatározott keretszámok hogyan viszonyulnak majd a Magyarországon foglalkoztatható külföldiek összlétszámához, amelyet a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásáért felelős miniszter határoz meg közleményében – ez jelenleg 60 ezer fő, a külgazdasági és külügyminiszter Hivatalos Értesítő 2022/25. számában megjelent közleménye szerint. Része lesz annak, vagy a törvény hatályba lépését követően két párhuzamos kvóta lesz forgalomban?

Az engedély kiadására vonatkozó szabályok szintén ellentmondásosak. A törvény szerint a szakhatóság kizárólag a foglalkoztatási hatóság, a beutazási és tartózkodási feltételek között viszont a közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság, közegészségügy veszélyeztetésének értékelése is szerepel, amelyek más szakhatóságok közreműködését teszik szükségessé. E rendelkezések szintén azt támasztják alá,



MENEDÉK

MIGRÁNSOKAT
SEGÍTŐ
EGYESÜLET

hogyan a migrációs szabályozástól nem lehet eltekinteni, indokolt-e a munkavállalási célú tartózkodás szabályait is a Harmtv-ben (és végrehajtási rendeletében) lefektetni.

Nehezen érthető továbbá, hogy az új törvény értelmében (7. § (2) bekezdés) a szakhatóság nem működik közre a tartózkodási engedély kiadásában (csak a meghosszabbításában), a munkáltatónak ugyanakkor mindig kell munkaerőigényt beadnia – ha a szaktudással és hatáskörrel rendelkező szakhatóság nem vesz részt az eljárásban, akkor ki és milyen eljárásban értékeli a munkaerőigényt? Ha viszont a tartózkodási engedély kiadása során a munkáltató nyilatkozata, miszerint „az adott álláshelyet vagy álláshelyeket magyar állampolgárságú álláskeresővel nem sikerült betöltenie” elegendő, akkor mi szükség van a munkaerőigény benyújtására?

Bízunk benne, hogy a novemberi hatályba lépésig tisztázódnak a fenti kérdések, és legalább a részletszabályozás szintjén megoldások születnek. Aggódunk ugyanakkor, hogy az új szabályozás és a hatására kiépülő munkaerőmigrációs rendszer megismétli azokat a hibákat, amiket a nyugat-európai elődök évtizedekkel korábban elkövettek, és a munkaerőpiaci problémák rövid távú megoldása mellett jelentős társadalmi konfliktusok forrásává válik. A migráns munkaerőért folyó globális versenyben Magyarország sem a bérszínvonal, sem a munkakörülmények terén nem áll jól. Ezt a humánus foglalkoztatás, a szociális biztonság és a társadalmi integráció lehetősége kompenzálhatná valamelyest, azonban az új jogszabály nem ezt kínálja. Fontos lenne odafigyelni ezekre a szempontokra is a továbbiakban, hogy az ide érkező emberek elégedett és jó munkaerőként maradjanak Magyarországon.