



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.11.25.
COM(2013) 837 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében

1. Az EU-n belüli szabad mozgás

1.1. Az uniós polgárok alapvető joga

Az uniós polgárok azon joga, hogy családtagjaikkal együtt bármely uniós országban szabadon mozogjanak és letelepedjenek, az uniós jog által biztosított négy alapszabadság egyike és az európai uniós integráció egyik sarokköve.

Az uniós munkavállalókat az 1960-as évek óta megilleti ez a szabadság¹. Húsz évvel ezelőtt a Maastrichti Szerződés valamennyi uniós polgár vonatkozásában elismerte a szabad mozgáshoz való jogot, függetlenül attól, hogy gazdaságilag aktívak-e vagy sem. Azóta a munkavállaláson kívüli egyéb célból (például nyugdíjba vonulás, tanulmányok folytatása, családtag kísérése céljából) történő szabad mozgás lehetősége az uniós polgárság egyik alapvető jellemzőjévé vált².

A tartózkodási jogra vonatkozó feltételeket és korlátozásokat meghatározó jogi szabályozás és ítélkezési gyakorlat kodifikálására 2004-ben került sor. 2009-ben a Bizottság iránymutatást adott a tagállamoknak a szabályok helyes alkalmazására vonatkozóan, azóta pedig szigorú érvényesítési politikát folytat, amelynek eredményeként az átültetéssel kapcsolatos kérdéseknek mintegy 90 %-a rendeződött. Most a helyi szintű alkalmazás van középpontban.

Valamennyi uniós polgár jogosult a szabad mozgásra. Egy tagállam uniós csatlakozásának közvetlen következménye, hogy polgárai jogosulttá válnak a szabad mozgásra. A tagállamok egyhangú megállapodással hozzák meg az ilyen döntéseket.

Az egységes piacon a munkavállalók szabad mozgása kedvező hatást gyakorol a gazdaságokra és a munkaerőpiacokra. Az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó négy alapszabadság megteremti az uniós erőforrások hatékonyabb elosztásának feltételeit. Az uniós polgárok szabad mozgása ösztönzi a gazdasági növekedést, mivel lehetővé teszi, hogy az emberek külföldre utazzanak, ott tanuljanak és dolgozzanak, a munkáltatók pedig a tehetségek szélesebb köréből merítsenek. Tekintettel az európai munkaerőpiacok jelentős egyensúlytalanságaira, valamint a munkaképes korú népesség csökkenésére, a munkavállalói mobilitás elősegíti a készségek és az álláshelyek egymásra találását.

Becslések szerint a 15 korábbi uniós ország GDP-je hosszú távon közel 1 %-kal növekedett az EU bővítését követő (2004 és 2009 közötti) mobilitás hatására³.

Az uniós polgárok számára a szabad mozgás az a jog, amely a legszorosabban kapcsolódik az uniós polgársághoz⁴. Összességében az uniós polgárok 56 %-a szerint ez az EU legpozitívabb

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 45. és 48. cikke.

² Az EUMSZ 21. cikke.

³ Foglalkoztatási és szociális fejlemények Európában, 2011; az EU-n belüli munkavállalói mobilitás és a bővítés hatása, 274. o.

⁴ 365. sz. Eurobarométer Gyorsjelentés, 2013. február:
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf.

eredménye⁵. Emellett az uniós polgárok 67 %-a véli úgy, hogy a szabad mozgás gazdasági előnyökkel jár országuk számára⁶.

A szabad mozgás – amellett, hogy előnyökkel jár az európaiak és az európai gazdaság egésze számára – kihívást is jelenthet azon helyi közösségek számára, ahová új tömegek áramlanak. A gazdasági válság egyes tagállamokban mélyreható vitát váltott ki a szabad mozgásnak a nemzeti szociális rendszerekre gyakorolt hatásáról, valamint a helyi szolgáltatásokra nehezedő nyomásról.

Ezzel egyidejűleg valamennyi tagállam többször is megerősítette (például a Bel- és Igazságügyi Tanácsban 2013. október 8-án folytatott vita során), hogy támogatja a szabad mozgást, és elismeri a belőle származó kölcsönös előnyöket.

E közlemény célja, hogy egyértelműsítse az uniós polgárok jogait és kötelezettségeit, valamint az uniós jog szerinti feltételeket és korlátozásokat, továbbá kitérjen az egyes tagállamok által felvetett aggályokra. Öt intézkedést határoz meg annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat és helyi hatóságait az uniós jogszabályok és eszközök lehető legjobb alkalmazásában, beleértve az európai uniós strukturális és beruházási alapok teljes körű igénybevételét is.

1.2. Kik a mobil uniós polgárok?

2012 végén 14,1 millió uniós polgár tartózkodott a sajátjától eltérő tagállamban (a teljes népesség 2,8 %-a). Ez alacsonyabb, mint a harmadik országbeli polgárok aránya (4,0 %). A mobil uniós polgárok aránya 2004 végén az össznépesség mintegy 1,6 %-a volt; ez az arány négy évvel később (2008 végén) 2,4 %-ra, ezt követően pedig lassabb ütemben (2012 végén 2,8 %-ra⁷) nőtt, egyrészt a gazdasági recesszió, másrészt a közép- és kelet-európai tagállamokból irányuló mobilitási potenciál fokozatos csökkenése miatt⁸.

Az uniós polgárok elsősorban munkával kapcsolatos megfontolásokból⁹, másodsorban pedig családi okokból döntenek a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása mellett¹⁰. 2012-ben a más tagállamban élő uniós polgárok (a továbbiakban: mobil uniós polgárok) összességének több mint háromnegyede (78 %-a) volt munkaképes korú (15–64 éves), míg a belföldi állampolgárok körében ez az arány 66 % volt. A mobil uniós polgárok átlagos foglalkoztatottsági rátája (67,7 %) meghaladja a belföldi állampolgárokét (64,6 %).

A mobil uniós polgárok körében a gazdaságilag inaktívak¹¹ részaránya nem számottevő¹²; ráadásul 64 %-uk már dolgozott abban az országban, ahol jelenleg él¹³. 79 %-uk olyan

⁵ 79. Eurobarométer Jelentés, 2013. május: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm.

⁶ A fent hivatkozott 365. sz. Eurobarométer Gyorsjelentés.

⁷ Az Európai Bizottság Foglalkoztatási Főigazgatóságának becslései az Eurostat migrációs statisztikái, valamint az európai uniós munkaerő-felmérés alapján.

⁸ Az Európai Bizottság foglalkoztatásról és társadalmi helyzetről szóló uniós negyedéves áttekintése, 2013. június, 42–43. o., az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése alapján.

⁹ ICF GHK Milieu: *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, 4. fejezet és 61. o., <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

¹⁰ Az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése, 2008-as modul a migránsok munkaerő-piaci helyzetéről, online táblázat: lfso_08cobr.

¹¹ Ők rendszerint diákok, nyugdíjasok, álláskereső és inaktív családtagok.

¹² Az ICF GHK Milieu fent hivatkozott jelentése, 3. fejezet, 16. o., az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése alapján.

háztartásban él, amelynek van legalább egy foglalkoztatott tagja¹⁴. 2005 és 2012 között csökkent az inaktívak aránya a mobil uniós polgárok körében¹⁵.

1.3. A mobil uniós polgárok hatása a fogadó tagállamok jóléti rendszerére

A mobil uniós polgárok átlagban nagyobb valószínűséggel rendelkeznek munkahellyel, mint a fogadó ország állampolgárai¹⁶. Javítják a fogadó ország gazdaságának működését, mivel segítenek kezelni a szakképzett munkaerő hiányát, valamint a munkaerő-piaci nehézségeket¹⁷. A mobil uniós polgárok a legtöbb tagállamban a fogadó ország jóléti rendszerének nettó befizetői: több adót és társadalombiztosítási járulékot fizetnek be, mint amennyi ellátásban részesülnek. A mobil uniós polgárok emellett gyakran a fogadó tagállamban igénybe vett közszolgáltatások költségei tekintetében is nettó befizetők¹⁸. Ezért valószínűleg nem jelentenek terhet a fogadó tagállamok jóléti rendszerére nézve. Ezt a közelmúltbeli független kutatások is megerősítik¹⁹. Ezt igazolják továbbá a Bizottsághoz a tagállamoktól nemrégiben beérkezett adatok is, amelyek szerint az uniós polgárok nem veszik jobban igénybe a jóléti juttatásokat, mint a fogadó ország állampolgárai^{20, 21}.

A jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó uniós felmérés is megerősíti, hogy az uniós polgárok a legtöbb országban ugyanakkora vagy kisebb valószínűséggel vesznek igénybe szociális ellátásokat, mint az adott ország állampolgárai.

Ha a mobil uniós polgárok szociális ellátásban részesülnek, akkor – életkorukra és foglalkoztatási helyzetükre tekintettel – általában nagyobb valószínűséggel részesülnek álláskeresési járadékban, lakhatási támogatásban és családi ellátásban, mint öregségi,

¹³ Az ICF GHK Milieu fent hivatkozott jelentése, 3. fejezet, 25. o., az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése alapján.

¹⁴ Az ICF GHK Milieu fent hivatkozott jelentése, 24. o., az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése alapján.

¹⁵ Az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése. A gazdaságilag inaktívak aránya a (15 év feletti) mobil uniós polgárok körében 2005-ben 34,1 % volt, 2012-re pedig 30,7 %-ra csökkent (az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése).

¹⁶ Az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése.

¹⁷ Foglalkoztatási és szociális fejlemények Európában, 2011; az EU-n belüli munkavállalói mobilitás és a bővítés hatása, 268–276. o.

¹⁸ Dustmann et al.: *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OECD: *Fiscal Impact of Migration*, OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

¹⁹ OECD: *Fiscal Impact of Migration*, OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; az ICF GHK Milieu fent hivatkozott jelentése; Dustmann et al.: *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS: *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (1. és 7. fejezet); *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, szerk.: Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston: *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf.

²⁰ A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság által összegyűjtött bizonyítékok ténybeli és jogi nehézségeket jeleznek a koordinációra vonatkozó rendelkezések alkalmazása, valamint a lakóhelyhez kötött, adókból finanszírozott ellátások inaktív személyek részére történő megítélése terén. – Nagyobb mértékű csalásra azonban nincs bizonyíték.

²¹ Lásd a statisztikai melléklet 2. ábráját. A Tanács kérésére a Bizottság 2013 júniusában felhívta a tagállamokat, hogy szolgáltatassanak információkat egyebek mellett azokról a mobil uniós polgárokról, akik szociális ellátást kértek vagy vettek igénybe. A választ adó 21 tagállam közül Ausztria, Belgium, Horvátország, Magyarország, Lengyelország, Svédország és az Egyesült Királyság nem tudott ilyen adatokkal szolgálni. Litvánia a szociális biztonsági ellátások kivételéről szolgáltatott adatokat. A fennmaradó 13 tagállamtól származó adatok különböző ellátásokra vonatkoznak, és nem összehasonlíthatók, ezért ezeket grafikusán, országonként külön kördiagramon ábrázoljuk.

betegségi vagy rokkantsági ellátásban. Így is csak kis részét képviselik az ilyen ellátásban részesülőknek – összhangban azzal, hogy az összlakossághoz viszonyított arányuk a legtöbb tagállamban meglehetősen alacsony.

Adatok igazolják továbbá, hogy a mobil uniós polgárok nagyon alacsony részt képviselnek a különleges, nem járulékalapú, azaz a szociális biztonsági juttatás és a szociális segélyezés jellemzőivel egyaránt rendelkező ellátások igénybevevői között: a vizsgált országok közül hatban (Ausztria, Bulgária, Észtország, Görögország, Málta és Portugália) az összes (uniós polgársággal rendelkező) kedvezményezettnek kevesebb mint 1 %-a, öt másik országban (Németország, Finnország, Franciaország, Hollandia és Svédország) 1–5 %-a, Belgiumban és Írországból pedig több mint 5 %-a mobil uniós polgár (Írország esetében az igényléseken alapuló becslésről van szó)²².

Nemrégiben készült tanulmányok²³ következtetése szerint nincs statisztikai összefüggés a jóléti rendszerek nagyvonalúsága és a mobil uniós polgárok beáramlása között.

²² Az ICF GHK Milieu fent hivatkozott jelentése, 5. fejezet, 84. o.

²³ Lásd például az ICF-GHK Milieu jelentésében, valamint a CEPS következő tanulmányában szereplő szakirodalmi áttekintést: *Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*.

2. Az uniós polgárok jogai és kötelezettségei az uniós jog alapján

A szabad mozgás joga, valamint a szociális segélyre és szociális biztonsági ellátásra való jogosultság az uniós jog által meghatározott feltételekhez kötött, jóllehet a tagállamok alkalmazhatnak ezeknél kedvezőbb feltételeket is. Az uniós jog úgy kívánja megkönnyíteni a határokon átnyúló mobilitást, hogy egyaránt szolgálja a szabad mozgás jogát gyakorolók, valamint az e joggal nem élő személyek javát.

Az uniós polgároknak az EU területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára vonatkozó feltételeket és korlátozásokat a 2004/38/EK irányelv (a továbbiakban: az irányelv)²⁴ határozza meg. A munkavállalók sajátos jogait a 492/2011/EU rendelet²⁵ rögzíti. A mobil uniós polgárok szociális biztonsági jogosultságait uniós szinten a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet (a továbbiakban: a rendeletek)^{26, 27} szabályozza.

2.1. Ki jogosult a szabad mozgásra?

Az első három hónapban minden uniós polgárt megillet az a jog, hogy az érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtoklása mellett bármely egyéb feltétel és formalitás nélkül egy másik uniós országban tartózkodjon²⁸.

Az első három hónap elteltével az uniós polgárnak – a fogadó országbeli jogi helyzetétől függően – bizonyos feltételeket kell teljesítenie ahhoz, hogy tovább tartózkodhasson az adott uniós országban. A tanulók és a gazdaságilag inaktív egyéb személyek – például a nyugdíjasok – és családtagjaik csak akkor jogosultak három hónapnál hosszabb tartózkodásra, ha teljes körű egészségbiztosítással, valamint elegendő pénzügyi forrással rendelkeznek saját maguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére. Az álláskeresőket legfeljebb hat hónapig vagy akár annál hosszabb ideig is feltétel nélkül megilleti a fogadó tagállamban való tartózkodás joga, amennyiben igazolják, hogy tényleges esélyük van az elhelyezkedésre²⁹.

Öt év elteltével az uniós polgárok és családtagjaik jogot szereznek a fogadó országban való állandó tartózkodásra³⁰.

2.2. Ki jogosult szociális segélyre?

A szociális segélyek egy tagállam által rendszerint azon személyek számára biztosított ellátások, akik nem rendelkeznek az alapvető szükségleteik kielégítéséhez elegendő erőforrással.

A mobil uniós polgárok és családtagjaik tartózkodásuk kezdetétől ugyanazon szociális segélyekre jogosultak, mint a fogadó ország saját állampolgárai³¹. Azon további uniós

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.).

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról (HL L 141., 2011.5.27., 1. o.).

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról (HL L 284., 2009.10.30., 1.o.).

²⁷ A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogokra irányadó sajátos rendelkezéseket a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló, 2011. március 9-i 2011/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 88., 2011.4.4., 1. o.) tartalmazza.

²⁸ Az irányelv 6. cikke.

²⁹ Az irányelv (9) preambulumbekzdése, 7. cikke, valamint 14. cikke (4) bekezdésének b) pontja.

³⁰ Az irányelv 16. cikke.

polgárokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy másik uniós tagállamban, szintén megilleti az adott ország saját állampolgáraival egyenlő bánásmód³²; ugyanakkor léteznek olyan biztosítékok, amelyek célja, hogy megóvják a fogadó tagállamokat az indokolatlan pénzügyi terhektől.

A tartózkodás első három hónapja alatt a fogadó tagállamot az uniós jog nem kötelezi arra, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgároknak vagy a pályakezdőknek szociális segínyt nyújtson³³.

A tartózkodás ezt követő időszakában, az ötödik év végéig az uniós polgárok a gyakorlatban valószínűleg nem lesznek jogosultak szociális segélyre, hiszen csak úgy szerezhettek tartózkodási jogot, hogy a nemzeti hatóságok felé igazolták elégséges megélhetési forrásukat, amelyek előírt összege a szociális segélyek igénybevételére vonatkozó jövedelemhatárral egyenlő, vagy annál magasabb³⁴.

Ha azonban az inaktív uniós polgárok szociális segínyt igényelnek (például mert gazdasági helyzetük idővel megváltozik), igényüket az egyenlő bánásmódhoz való jogukra tekintettel kell elbírálni. A szociális segély igénylésének ténye – bizonyos esetekben – okkal keltheti azt a gyanút a nemzeti hatóságokban, hogy az érintett indokolatlan teherré vált a szociális segítségnyújtási rendszerre³⁵.

E tekintetben a tagállam a szociális segélynek vagy a különleges, nem járulékalapú ellátásnak³⁶ egy másik tagállamból származó uniós polgár részére történő odaítélését ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az uniós polgár megfeleljen a három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jog megszerzésére vonatkozó feltételeknek³⁷. A tagállam azonban nem tagadhatja meg automatikusan ezeket az ellátásokat a gazdaságilag inaktív uniós polgároktól, és nem tekintheti automatikusan úgy, hogy az ilyen ellátásokat igénylő személy nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással, és ezért nincs joga az országban tartózkodni³⁸. A hatóságoknak számos tényezőre figyelemmel kell értékelniük a konkrét helyzetet; ilyen például az összeg, az időtartam, a nehézség átmeneti jellege, vagy az, hogy a segély odaítélése összességében mekkora terhet jelentene a nemzeti segélyrendszer számára³⁹. Amennyiben a hatóságok arra a következtetésre jutnak, hogy az érintettek indokolatlan terhet jelentenek, tartózkodási jogukat megszüntethetik⁴⁰.

Öt évi jogszerű tartózkodást követően az uniós polgárok ugyanúgy jogosultak szociális segélyre, mint a fogadó tagállam állampolgárai.

2.3. Ki jogosult szociális biztonsági ellátásra?

A rendeletek biztosítják, hogy a mobil uniós polgárok ne veszítsék el szerzett jogaikat, ha az EU-n belül mozognak. Tipikus szociális biztonsági ellátás például az öregségi nyugdíj, a

³¹ A fent hivatkozott 492/2011/EU rendelet 7. cikkének (2) bekezdése.

³² Az irányelv 24. cikke.

³³ Az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének értelmében nem tekinthető „szociális segélynek” az olyan pénzbeni ellátás, amelynek célja – a nemzeti jogalkotó általi minősítésétől függetlenül – a munkaerőpiacra való belépés megkönnyítése: a C-22/08. és C-23/08. sz., Vatsouras és Koupatantze egyesített ügyekben hozott ítélet 45. pontja.

³⁴ Az irányelv 8. cikkének (4) bekezdése.

³⁵ Az irányelv 14. cikkének (2) bekezdése.

³⁶ A 883/2004 rendelet hatálya alá tartozó ellátások; lásd a fenti 1.3. fejezetet, valamint a C-140/12. sz. Brey-ügyben hozott ítéletet.

³⁷ A C-140/12. sz. Brey-ügyben hozott ítélet 38. és 42. pontja.

³⁸ Az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése.

³⁹ Az irányelv 15. cikke, valamint a C-140/12. sz. Brey-ügyben hozott ítélet 72. pontja.

⁴⁰ Az irányelv 14. cikkének (1) bekezdése.

hozzátartozói nyugellátás, a rokkantsági ellátás, a betegségi ellátás, a gyermek születésekor kapott támogatás, az álláskeresői járadék, a családi ellátás vagy az egészségügyi ellátás.

A fogadó ország szociális biztonsági rendszerében ugyanazok a feltételek vonatkoznak a – foglalkoztatott és önfoglalkoztató – munkavállalókra és családtagjaikra, mint a belföldi állampolgárokra, hiszen járulék- és adóbefizetéseikkel – a többi belföldi munkavállalóhoz hasonlóan – ők is hozzájárulnak az ellátások finanszírozásához.

E téren azonban nincs uniós harmonizáció. A fogadó ország jogszabályai határozzák meg, milyen ellátások igényelhetők, és azok milyen feltételekkel, mennyi ideig és mekkora összegben vehetők igénybe. Az ellátásra való jogosultság ezért tagállamonként eltérő.

A szociális biztonsági ellátásokat a foglalkoztatás helye szerinti országnak kell nyújtania, gazdaságilag inaktív uniós polgárok esetében pedig a lakóhely szerinti országnak.

A koordinációra vonatkozó rendelkezések értelmében egy személynek csak egy tartózkodási helye lehet, amely az illető személy érdekeltségeinek központja (a „szokásos tartózkodási hely” tagállama). A gazdaságilag inaktív személyek csak abban az esetben vehetik igénybe a szociális biztonsági ellátásokat, ha a szokásos tartózkodási hely megállapítására irányuló alapos vizsgálat igazolja, hogy az érintettet valódi kapcsolat fűzi az adott tagállamhoz. E vizsgálat során átfogóan értékeli az igénylő egyedi helyzetét, szigorú szempontok alapján (a tartózkodás időtartama, célja, családi helyzet, szándékok)⁴¹. Az ideiglenes jelleggel másik országba költöző és korábbi lakóhelyüket a származási országukban megtartó személyek szokásos tartózkodási helye általában nem változik.

3. Feltételek és korlátozások az uniós jog alapján

Az uniós jog egy sor szigorú biztosítékkal segíti a tagállamokat a visszaélések és a csalások elleni küzdelemben. E biztosítékok teljes körű kihasználása a tagállamok felelőssége. A Bizottság támogatja törekvéseiket.

3.1. A visszaélés és csalás elleni küzdelem az irányelv alapján

Az irányelv alkalmazásában a következőképpen határozható meg a visszaélés és a csalás fogalma⁴².

- *Csalás*: a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való, uniós jog szerinti jogosultság megszerzése érdekében elkövetett szándékos megtévesztés vagy egyéb manipulatív magatartás. A gyakori esetek közé tartozik a személyazonosító vagy a tartózkodási okmányok hamisítása, illetve a tartózkodási joghoz kapcsolódó feltételekre vonatkozó ténybeli adatok téves bemutatása, például valótlan állítás az elégséges források meglétével vagy az önfoglalkoztatás tényével kapcsolatban.
- *Visszaélés*: olyan, kizárólag az uniós jog által garantált szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog megszerzését célzó, színlelt magatartás, amely bár formailag betartja az uniós szabályokban lefektetett feltételeket, nem áll összhangban a szabályok céljaival.

A visszaélés tipikus példája a színlelt házasság. Az azonosított színlelt házasságokról a tagállamok által benyújtott adatok⁴³ tanúsága szerint ez a jelenség létezik, de mértéke

⁴¹ Lásd a C-76/76. sz. Di Paolo-ügyben, a C-102/91. sz. Knoch-ügyben, valamint a C-90/97. sz. Swaddling-ügyben hozott ítéletet.

⁴² COM(2009) 313, 4.1. szakasz.

⁴³ A Tanács kérésére a Bizottság felhívta a tagállamokat, hogy szolgáltatassanak információkat a szabad mozgás jogával névházasságok révén történő visszaélésekről. 12 tagállam szolgáltatott statisztikát az **azonosított** ügyekről. 2010 és 2012 között Cipruson 174, Portugáliában pedig 144 ilyen házasságot

tagállamonként jelentősen eltérő. Az alacsony számok ellenére a szervezett bűnözés hatása aggodalomra ad okot. Az Europol⁴⁴ szerint egyes szervezett bűnözői hálózatok névházasságokat szerveznek harmadik országbeli állampolgárok és mobil uniós polgárok között annak érdekében, hogy előbbieket bejuthassanak az EU-ba és ott jogszerűen tartózkodhassanak. E téren az Europol és az Eurojust segítséget és támogatást nyújthat a nemzeti hatóságoknak, különösen az emberkereskedelemmel kapcsolatos ügyekben.

3.2. A szabad mozgás közrendi okokból történő korlátozásai az irányelv alapján

A szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályok lehetővé teszik, hogy a tagállamok az irányelv által biztosított jogok korlátozása, különösen pedig e jogok megtagadása vagy megvonása révén hatékony intézkedéseket fogadjanak el a visszaélések és a csalások ellen.

A szabad mozgást korlátozó bármely intézkedés csak akkor lehet indokolt, ha megfelel az arányosság elvének. Ez az elv⁴⁵, amely közvetlenül a Szerződésen alapul, valamennyi alapszabadságra érvényes, és az irányelvben is megjelenik⁴⁶. Megelőzési célú általános korlátozás sosem szabható ki; például nem lehetséges az arányosságra, az egyedi körülményekre és a jogsértés súlyára való tekintet nélkül egy meghatározott helyzetben lévő valamennyi személy kiutasítása, illetve rájuk vonatkozó általános visszautazási tilalom elrendelése.

E korlátozások formája az egyes tagállamoktól függ, de rendszerint a következőket foglalják magukban:

- Közrendi vagy közbiztonsági okokból egy személy beutazásának megtagadása vagy az adott személy kiutasítása.

A „közrend” és a „közbiztonság” fogalmát a tagállamok határozzák meg, nemzeti szükségleteiknek megfelelően. E fogalmakat azonban szigorúan kell értelmezni⁴⁷,

jegyezték fel; ugyanezen időszakban Lengyelország (391-ből) 2 tartózkodási igazolvány iránti kérelmet utasított el ebből az okból; a Cseh Köztársaságban 2012-ben 51, 2013 januárja és júliusa között pedig 22 ilyen házasságot jegyezték fel; 2012-ben Dánia 8 színlelt házasságot azonosított, Finnország pedig (650-ből) 10 vízumkérelmet utasított el ebből az okból; 2012–2013-ban Svédország (összesen 26 546 tartózkodási engedély iránti kérelemből) 30 esetben tagadta meg a tartózkodási jogot névházassággal és okirat-hamisítással kapcsolatos okokból; Hollandia (három kísérleti projektben vizsgált 550 házasság közül) 368 névházasságot azonosított 2007 óta; Írországban 2010-ben 9 színlelt házasságot jegyezték fel; 2011 májusa és októbere között az Egyesült Királyság 176 EGT családi engedély iránti kérelmet utasított el a házasságok valódiságával kapcsolatos aggályok miatt (256 olyan esetből, ahol felmerült a visszaélés gyanúja – ez az adott időszakban beérkezett kérelmek mintegy 2 %-ának felel meg); Észtország és Románia pedig azt jelezte, hogy egyetlen színlelt házasságot sem azonosítottak, az előbbi esetében 2011 januárja és 2013 júliusa között, az utóbbi esetében pedig 2007 januárja óta. Két esetben szolgáltatott adatot névházasság gyanújával kapcsolatban: Az Egyesült Királyságból az anyakönyvvezetők 934 (2010), 1 741 (2011) és 1 891 (2012) gyanús esetről tettek jelentést. A Németországból érkezett jelentések szerint a gyanús ügyek száma jelenleg valamennyi tartományban együttesen 250; 2012-ben Hessen tartományban 167, Berlinben 43, Münchenben pedig 71 gyanús ügyet észleltek.

⁴⁴ *Súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó, 2013. évi európai uniós fenyegetésvértékelés*, 1.9. szakasz, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *Súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó, 2011. évi európai uniós fenyegetésvértékelés*, a segítők által támogatott illegális bevándorlásról szóló fejezet, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

⁴⁵ A C-55/94. sz. Gebhard-ügyben hozott ítélet 37. pontja és a C-100/01. sz. Olazabal-ügyben hozott ítélet 43. pontja.

⁴⁶ A (16) preambulumbekzdés, valamint a 15. cikk (1) bekezdése, a 15. cikk (3) bekezdése és a 27. cikk (2) bekezdése.

⁴⁷ A 41/74. sz. Van Duyn-ügyben hozott ítélet 18. pontja, a C-348/09. sz., P. I. ügyben hozott ítélet 23. pontja, valamint a C-434/10. sz. Aladzhov-ügyben hozott ítélet 34. pontja.

úgy, hogy azok a társadalom valamely alapvető érdekére jelentett valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt előfeltételeznek⁴⁸. Kivételes körülmények között fenyegethetik a közrendet a kevésbé súlyos, de rendszeresen elkövetett bűncselekmények is annak ellenére, hogy az egyes bűncselekmények/szabálysértések önmagukban nem lennének elegendők ahhoz, hogy a kellően súlyos veszély fogalmát kimerítsék. A büntetőjogi felelősség többszöri megállapítása azonban önmagában nem elégséges ahhoz, hogy súlyos veszélyt jelentsen a közrendre. A nemzeti hatóságok kötelesek bizonyítani, hogy az illető személyes magatartása veszélyt jelent a közrendre⁴⁹. Továbbá nem vezethet korlátozó intézkedésekhez egy olyan magatartás, amelyet egy tagállam a saját állampolgárai részéről elfogad⁵⁰. Korlátozó intézkedések nem hozhatók általános megelőzési céllal⁵¹, és nem szolgálhatnak gazdasági célokat⁵².

- Visszautazási tilalmat⁵³ csak súlyos esetben lehet kitoloncolási határozattal együttesen elrendelni, amennyiben bizonyítást nyer, hogy az elkövető valószínűleg a jövőben is súlyos veszélyt fog jelenteni a közrendre. Ezek az intézkedések nem követhetik automatikusan a büntetőjogi felelősség megállapítását⁵⁴.

A visszautazási tilalom hatálya alatt álló személyek ésszerű időtartam eltelte után kérelmezhetik a tilalom feloldását⁵⁵.

A szabad mozgás jogával való visszaélés vagy annak csalárd módon történő megszerzése esetén a jogsértés súlyától függ, tekinthető-e úgy, hogy az illető személyek súlyos veszélyt jelentenek a közrendre, és így indokolt-e a kiutasítás, illetve adott esetben a visszautazási tilalom.

3.3. A csalás és a hibák leküzdése a szociális biztonsági koordináció terén

A szociális biztonsági koordináció szempontjából a következőképpen lehet meghatározni a csalás és a hiba fogalmát.

- *Társadalombiztosítási csalás*: valamely tagállam jogát sértő bármely cselekmény vagy mulasztás, amelynek célja szociális biztonsági ellátások megszerzése vagy igénybevétele, vagy a társadalombiztosítási járulékok fizetésére irányuló kötelezettségek elkerülése⁵⁶.

⁴⁸ Az irányelv 27. cikkének (1) bekezdése, valamint a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben hozott ítélet 35. pontja és a C-348/09. sz., P. I. ügyben hozott ítélet 34. pontja.

⁴⁹ A C-349/06. sz. Polat-ügyben hozott ítélet 39. pontja; a 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról szóló közlemény, COM(2009) 313, a 3.2. szakasz vége.

⁵⁰ A 115/81. és a 116/81. sz., Adoui és Cornouaille egyesített ügyekben hozott ítélet 8. pontja, valamint a C-268/99. sz. Jany-ügyben hozott ítélet 61. pontja.

⁵¹ Lásd az irányelv 28. cikkének (1) bekezdését, valamint a 67/74. sz. Bonsignore-ügyben hozott ítélet 6. pontját.

⁵² A C-434/10. sz. Aladzhov-ügyben hozott ítélet 29. és 30. pontja, valamint a C-249/11. sz. Byankov-ügyben hozott ítélet 35. és 36. pontja.

⁵³ E közleményben a „visszautazási tilalom” kifejezés megfelel az irányelv 32. cikke szerinti „beutazási és tartózkodási tilalom” kifejezésnek.

⁵⁴ A C-348/96. sz. Calfa-ügyben hozott ítélet 27. és 28. pontja.

⁵⁵ Az irányelv 32. cikkének (1) bekezdése, valamint a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornouaille egyesített ügyekben hozott ítélet 12. pontja.

⁵⁶ Az 1999. április 22-i tanácsi állásfoglalás (HL C 125., 1999.5.6., 1. o.) A. része 2. pontjának a) alpontja.

- *Hiba*: tisztviselők vagy polgárok nem szándékos tévedése vagy mulasztása⁵⁷.

A Bizottság támogatja a szociális biztonság terén elkövetett csalások és hibák elleni tagállami erőfeszítéseket. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság keretében jól bevált rendszer működik a tagállamok közötti együttműködés javítására. Ennek keretében a tagállamok kapcsolattartási pontok hálózatát alakították ki együttműködésük javítása, valamint a csalásokról és hibákról szóló éves jelentések közreadása érdekében.

A társadalombiztosítási csalásra a tagállamok jogrendszerei – büntetőjogi vagy közigazgatási jellegű – szankciókat is előírhatnak. A társadalombiztosítási csalás önmagában nem minősül az irányelv 35. cikke értelmében vett, a szabad mozgás jogával kapcsolatos visszaélésnek vagy csalásnak. Ha azonban egy jogszerűen tartózkodó mobil uniós polgár csalárd módon, hamis nyilatkozat segítségével vesz igénybe ellátást, az irányelv általános szabályai alapján – a fent említett arányosság elvének betartásával – kiszabható a kiutasítás és a visszautazási tilalom, ha úgy tekinthető, hogy az uniós polgár súlyos veszélyt jelent a közrendre.

4. Társadalmi befogadás

Egyes tagállamok nehéz helyzetről számolnak be bizonyos városokban. Így különösen – még ha a mobil uniós polgároknak csak kis része érintett is – a rossz munkavállalási kilátások és egyéb nehéz helyzetek különös terhet jelenthetnek az egyébként is hátrányos helyzetben lévő területek számára, különösen az olyan helyi szolgáltatásokra, mint az iskoláztatás, az egészségügy és a lakhatás. A jelentések szerint a hajléktalanság olyan terjedő jelenség, amely – bár abszolút számokban alacsony – aggodalomra ad okot, és a társadalmi kirekesztés komoly megnyilvánulása⁵⁸.

A társadalmi befogadási politikák középpontjában azok az akadályok állnak, amelyekkel a polgárok az oktatás, a foglalkoztatási és pénzügyi szolgáltatások, valamint a családi és gyermekellátások igénybevétele kapcsán találják szembe magukat. A Bizottság továbbra is támogatja a tagállamokat azon integrált aktív befogadási stratégiáik végrehajtásában⁵⁹, amelyek pozitív szerepet játszhatnak a mobil uniós polgároknak a fogadó ország társadalmába történő befogadásában.

A társadalmi befogadással kapcsolatban nyújtott uniós finanszírozás segítséget kíván nyújtani e téren. A tagállamok igénybe vehetik az Európai Szociális Alapot (ESZA) azon helyi hatóságaik támogatására irányuló programjaik kidolgozásakor, amelyek a saját országuk területén a társadalom periferiájára került személyek jelentette kihívással szembesülnek, legyen szó akár az adott ország állampolgáiról, akár más uniós tagállamból érkező polgárokról. A 2007 és 2013 közötti időszakban 12,9 milliárd EUR-t különítettek el az ESZA költségvetéséből társadalmi befogadási célokra. A mobil uniós polgárok az ESZA által

⁵⁷ A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság H5 sz. határozata (2010. március 18.) a csalások és a hibák elleni küzdelem terén a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK tanácsi rendelet és 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet keretében zajló együttműködésről (HL C 149., 2010.6.8., 5. o.).

⁵⁸ Lásd *A hajléktalanság problémájának kezelése az Európai Unióban* című, SWD (2013)42 final számú bizottsági szolgálati munkadokumentumot, amely a *Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014-2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén* című, 2013. február 20-i COM(2013) 83 final bizottsági közleményt kíséri.

⁵⁹ A Bizottság 2008. október 3-i közleménye a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről szóló ajánlásról, COM(2008) 639 végleges; a Bizottság fent hivatkozott, *Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014-2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén* című, 2013. február 20-i közleménye; a Bizottság 2011. április 5-i közleménye: *A nemzeti roma integrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig*, COM(2011) 173 végleges.

támogatott egyéb intézkedések – például az egész életen át tartó tanulás, a munkavállalás elősegítése és az érintettek kapacitásának növelése – eredményeiből is részesülhetnek. 2007 és 2013 között összesen 17,8 milliárd EUR fordítható az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) szociális infrastruktúra céljára, vagyis a lakhatás, valamint az oktatás, az egészségügy és a gyermekgondozás terén végzett beruházások támogatására. Felkérjük a tagállamokat, hogy használják ki az ESZA és az ERFA kínálta lehetőségeket annak érdekében, hogy továbbra is támogathassák a társadalmi befogadást segítő tevékenységeket a 2014–2020-as programozási időszakban.

A Bizottság javaslatot tett a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD) 2014–2020-as időszakra történő létrehozására. Az alap célja, hogy enyhítse a szegénység legsúlyosabb formáit azzal, hogy nem pénzügyi segítséget nyújt a leginkább rászorulóknak, valamint kezeli az éhezést, a hajléktalanságot és a gyermekeket érintő anyagi nélkülözés problémáit.

5. Öt intézkedés

A Bizottság öt konkrét, a tagállamokkal együtt végrehajtandó intézkedést terjeszt elő annak érdekében, hogy segítse a nemzeti és helyi hatóságokat a szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályok hatékony alkalmazásában és a rendelkezésre álló források helyi szintű felhasználásában:

1. A tagállamok támogatása a színlelt házasságok visszaszorításában

A Bizottság azzal fogja segíteni a nemzeti hatóságokat a szabad mozgás jogával kapcsolatos esetleges visszaélések leküzdését célzó uniós szabályok érvényesítésében, hogy kidolgozza a névházasságok elleni küzdelem kézikönyvét.

Ez a kézikönyv – amely a tagállamokkal együttműködésben készül – egyértelműsíteni fogja a nemzeti hatóságok számára azt a jogszabályi keretet, amelyet akkor kell alkalmazniuk, ha gyanús ügyeket vizsgálnak, vagy arról határoznak, hogy színlelt házasság miatt megvonják vagy megtagadják-e a szabad mozgás jogát. Ez anélkül segíthetné a hatóságokat az ilyen visszaélési ügyek kezelésében, hogy veszélyeztetné azon alapvető célkitűzés megvalósulását, miszerint az uniós jogot jóhiszeműen alkalmazó uniós polgárok és családtagjaik számára biztosítani, illetve könnyíteni kell a szabad mozgás gyakorlását.

2. A hatóságok segítése a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó uniós szabályok alkalmazásában

A Bizottság a tagállamokkal szorosan együttműködve javítani fogja a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó szabályok alkalmazását. Ezzel összefüggésben előkészítés alatt van a szociális biztonságra vonatkozó uniós szabályok szerinti „szokásos tartózkodási hely” egyértelmű megállapítását segítő gyakorlati útmutató.

A társadalombiztosítási intézmények közötti szorosabb és hatékonyabb együttműködés kulcsszerepet játszik abban, hogy a személyek a lehető leggyorsabban és a lehető legjobb feltételek mellett gyakorolhassák jogaikat, továbbá ne kerüljön sor túlfizetésre és jogosulatlan igények teljesítésére. Az igazgatási bizottságban képviselt hatóságok és intézmények együttműködnek annak érdekében, hogy biztosítsák az egységességet, hatékonyságot, információcserét, valamint az e rendelkezések végrehajtásához szükséges eljárásokat. A jelenleg is egyeztetés alatt álló egyik fontos eszköz az intézményközi elektronikus kommunikációs rendszer létrehozása, amelynek a csalások és a hibák leküzdése érdekében a személyes adatok cseréjére szolgáló, biztonságos elektronikus platformot kellene tartalmaznia.

Az igazgatási bizottságban a Bizottság szorosan együttműködik a tagállamokkal a rendelet hatékony alkalmazásának elősegítését célzó gyakorlati útmutató kidolgozása érdekében. Ezt a Bizottság 2013 végéig közzéteszi majd weboldalán.

A gyakorlati útmutató egyértelműen meg fogja határozni a rendeletek szerinti „szokásos tartózkodási hely” fogalmát, és hasznos iránymutatást és pontosítást fog jelenteni a tagállamok számára⁶⁰.

3. A hatóságok támogatása a társadalmi befogadással kapcsolatos kihívások megoldásában

A Bizottság javaslata szerint a 2014–2020-as programozási időszakban minden tagállamban az ESZA-forrásoknak legalább a 20 %-át a társadalmi befogadás támogatására, valamint a szegénység elleni küzdelemre kellene fordítani.

A Bizottság továbbra is erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy növelje a helyi hatóságok képességét az európai strukturális és beruházási alapok hatékony kihasználására.

Az új, 2014–2020-as programozási időszakban minden tagállamban az ESZA-forrásoknak legalább a 20 %-át a társadalmi befogadás támogatására, valamint a szegénység és a hátrányos megkülönböztetés minden formája elleni küzdelemre kell fordítani (szemben a jelenlegi, mintegy 17 %-os aránnyal). Emellett az ESZA-ból finanszírozható lesz valamennyi nemzeti, regionális vagy helyi szintű érdekelt fél kapacitásának bővítése is. A mobil uniós polgárok származási és céltagállamai szakpolitikai iránymutatást fognak kapni arra vonatkozóan, hogyan alakítsák ki társadalmi beilleszkedést segítő programjaikat az ESZA támogatásával. Különös figyelmet kap a hátrányos helyzetű személyek, köztük a romák társadalmi befogadása. A Bizottság szorosan együttműködik a tagállamokkal, és szorgalmazza, hogy partnerségi megállapodásaikban, majd pedig vonatkozó operatív programjaikban is jelöljenek meg nagyra törő célokat az e téren felmerülő kihívások kezelése tekintetében, és biztosítsák a megfelelő finanszírozást. Emellett a kapacitási problémák – például az irányító hatóságok igazgatási kapacitásának és szakismereteinek hiánya – megoldása érdekében a Bizottság javasolja a tagállamoknak annak megfontolását, hogy programjaik egyes részének irányítását és végrehajtását olyan közvetítő szervekre bízják,

⁶⁰ A gyakorlati útmutató tárgya kizárólag a rendeletek alkalmazása lesz – az irányelv alkalmazására nem fog kiterjedni.

amelyek bizonyított tapasztalattal rendelkeznek, és ismerik a helyszíni szereplőket. A Bizottság a segítséget igénylő területekre összpontosít, és más nemzetközi szervezetekkel együttműködve⁶¹ konkrét intézkedéseket dolgoz ki annak érdekében, hogy átfogó kiegészítő támogatási csomag álljon azon települések rendelkezésére, amelyek elkötelezettek a marginalizált közösségek – különösen a romák – befogadásának területükön történő javítása mellett. A Bizottság a PROGRESS program révén is támogatja az európai városok között a romák befogadásával kapcsolatban zajló együttműködést.

Emellett a Bizottság országspecifikus ismertetőiben fogja bemutatni a rendelkezésre álló európai strukturális és beruházási alapokat, hogy segítse a regionális és helyi hatóságokat abban, hogy finanszírozási lehetőségeket találjanak a társadalmi befogadást, valamint a szegénység elleni küzdelmet előmozdító projektjeikhez.

4. A helyi hatóságok szükségleteinek kezelése a bevált módszerek cseréjének előmozdítása révén

A Bizottság segíteni fogja a helyi hatóságokat abban, hogy megosszák a szabad mozgásra vonatkozó szabályok alkalmazása, valamint a társadalmi befogadással kapcsolatos kihívások kezelése terén egész Európában összegyűlt, bevált módszereiket.

A Bizottság 2013 végéig elkészíti azt a tanulmányt, amely a szabad mozgás hatásait vizsgálja hat olyan európai nagyvárosban⁶², amelyek a mobil uniós polgárok szabad mozgásának és társadalmi befogadásának előmozdítását és megkönnyítését célzó politikát hajtanak végre, például az újonnan érkezők számára nyújtott egyablakos információs szolgáltatások révén. Ez alapján a Bizottság – a Régiók Bizottságával együttműködve – 2014 februárjában megszervezi a regionális és a helyi hatóságok képviselőinek részvételével tartott első konferenciát a bevált módszerek kicserélése érdekében.

5. A helyi hatóságok segítése a szabad mozgásra vonatkozó uniós szabályok helyi szintű alkalmazásában

A Bizottság létre fog hozni egy online képzési modult, mely a helyi hatóságok munkatársait fogja segíteni abban, hogy maradéktalanul megértsék és alkalmazzák az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát biztosító jogszabályokat.

A Bizottság javaslatot tett arra, hogy valamennyi tagállamban jöjjenek létre a mobil uniós polgároknak jogi segítséget és tájékoztatást nyújtó testületek; emellett az EURES-hálózat megerősítésén is dolgozik annak érdekében, hogy az álláskereső és a munkáltatók megtalálhassák egymást.

Mint azt az uniós polgárságról szóló 2013. évi jelentés is jelzi⁶³, a helyi hatóságok kulcsfontosságú szerepet játszanak a polgárok szabad mozgáshoz való jogainak érvényre juttatásában, mivel gyakran ők jelentik az első érintkezési pontot az új lakóhelyen letelepedő polgárok számára. A Bizottsághoz beérkezett panaszok azt jelzik, hogy az ügyfélszolgálati tisztviselők bizonyos esetekben nem rendelkeznek elégséges ismerettel a szabad mozgáshoz való jogokkal kapcsolatban. A Bizottság 2014 végéig a tagállamokkal együttműködve ki fog dolgozni egy online képzési eszközt (10. intézkedés), amelynek célja, hogy javítsa a helyi

⁶¹ Például az EGT-beli norvég alap, az Európa Tanács, az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja, a Nyílt Társadalom Alapítvány és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége.

⁶² Barcelona, Dublin, Hamburg, Lille, Prága és Torino.

⁶³ 2013. évi bizottsági jelentés az uniós polgárságról – Uniós polgárok: az Ön jogai, az Ön jövője, COM(2013) 269 final, 2013.5.8.

hatóságok ismereteit az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogaival kapcsolatban, és segítse őket bizonytalanság felmerülése esetén vagy összetett ügyekben.

2013 áprilisában a Bizottság javaslatot terjesztett elő a mobil uniós munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről szóló irányelvre vonatkozóan. A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb fogadják el a javaslatot⁶⁴. Az irányelv biztosítaná, hogy a nemzeti szervek tanácsot adjanak és segítséget nyújtsanak a mobil munkavállalók és családtagjaik számára jogaik érvényesítéséhez.

Emellett a Bizottság – összhangban a Bizottság 2013. évi munkaprogramjával és az uniós polgárságról szóló 2013. évi jelentés 2. intézkedésével⁶⁵ – javaslatot fog benyújtani az Európai Foglalkoztatási Szolgálat (EURES) korszerűsítésére, a foglalkoztatási szolgálatok nemzeti szintű szerepének és hatásának fokozása, az uniós munkaerő-piaci mobilitás koordinációjának javítása, valamint az EURES valódi európai munkaerő-toborzó és -közvetítő eszközzé történő fejlesztése érdekében.

⁶⁴ COM(2013) 236, 2013.4.26.

⁶⁵ COM(2013) 269 final, 2013.5.8.

6. Következtetés

A szabad mozgás az a jog, amelyet a polgárok az Európai Unióról szóló szerződésben rögzített jogok közül a legtöbbször értékelnek, és az európai uniós integráció legfontosabb vívmányának tartanak. Ez a jog az uniós polgárság egyik kulcseleme.

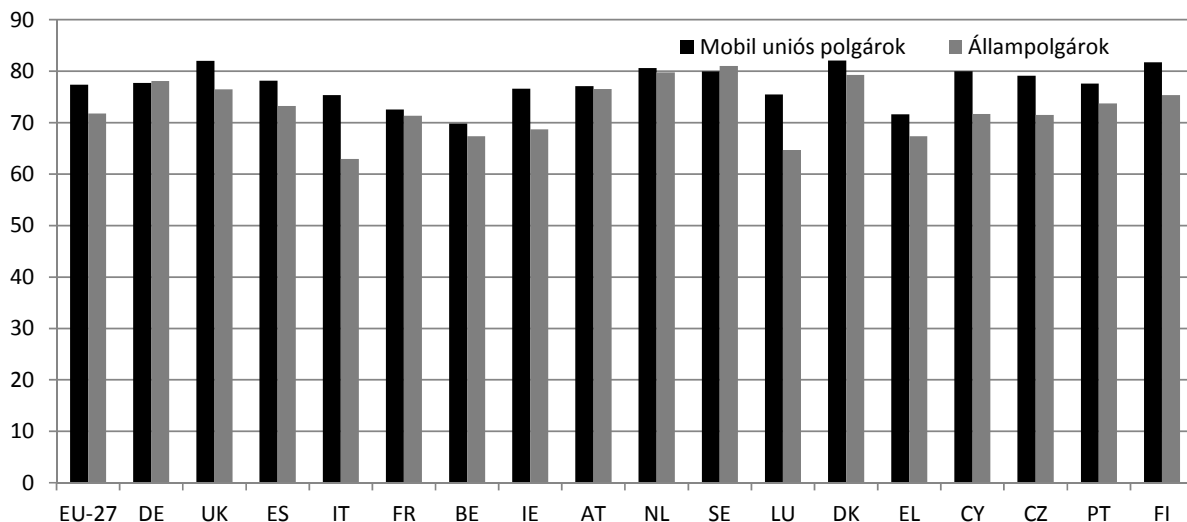
A tagállamok és az EU közös felelőssége, hogy a szabad mozgásra vonatkozó szabályok a polgárok javát, a növekedést és a foglalkoztatást szolgálják.

A szabad mozgásra, valamint a szociális segélyekhez és a szociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok megkönnyítik a szabad mozgáshoz való jog hatékony gyakorlását, és megvédik azokat, akik e jogot rendeltetésszerűen gyakorolják. Ugyanakkor szigorú biztosítékokat tartalmaznak az uniós polgárokat megillető jogokkal való visszaélés megelőzése, az uniós jog alapján fennálló kötelezettségek teljesítése, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a fogadó tagállamok szociális segítségnyújtási rendszerét ne érje indokolatlan terhelés. A tagállamok és az uniós intézmények közös felelőssége a szabad mozgáshoz való jog biztosítása, adott esetben az olyan közvélekedéssel szemben is, amely nem a tényeken vagy a gazdasági realitásokon alapul. E felelősség gyakorlása során a nemzeti hatóságok számíthatnak a Bizottság támogatására az e közleményben kifejezett megközelítés alapján, illetve az itt meghatározott öt intézkedésen keresztül.

STATISZTIKAI MELLÉKLET

1. ábra: A (15 és 64 év közötti) mobil uniós polgárok és állampolgárok munkaerő-piaci részvétele, 2012

Az országok a területükön tartózkodó munkaképes korú (15–64 éves) mobil uniós polgárok számának sorrendjében szerepelnek az ábrán.



Forrás: Az Eurostat európai uniós munkaerő-felmérése (lfsa_argan táblázat). Megjegyzés: Az ábrán csak a mobil uniós polgárok főbb célországai szerepelnek. 2012-ben ebben a 17 tagállamban élt a mobil uniós polgárok 99 %-a.

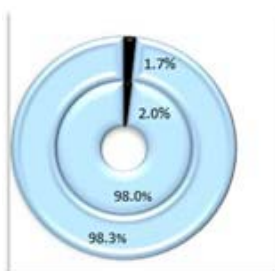
2. ábra: Mobil uniós polgárok által egyes tagállamokban felvett szociális ellátások

Külső kör: a mobil uniós polgárok százaléka az adott országban élő saját állampolgárokhoz viszonyítva; belső kör: a jóléti juttatások kedvezményezettjeinek százalékos megoszlása a saját állampolgárok és a mobil uniós polgárok között. A saját állampolgárokat **világoskék**, a mobil uniós polgárokat **fekete**, a harmadik országbeli állampolgárokat pedig (adott esetben) **lila** színnel ábrázoljuk.

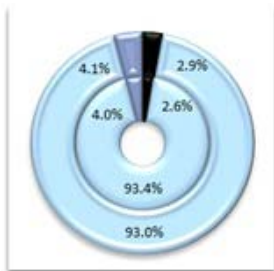
A népességi arányra vonatkozó adatok: Az Eurostat 2012. évi migrációs statisztikái az Eurostat munkaerő-felmérésével, nemzeti adatforrásokkal és saját becslésekkel kiegészítve.

A szociális ellátások felvételére vonatkozó adatok: az adatokat a Bizottság a szabad mozgással foglalkozó szakértői csoporton keresztül gyűjtötte össze a tagállamoktól. Az adatok nem összehasonlíthatók, egyebek mellett az ellátások uniós szintű harmonizációjának hiánya miatt.

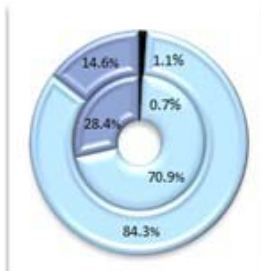
Cseh Köztársaság – nem biztosítási jellegű jóléti ellátások *(a dátum nincs megjelölve)*



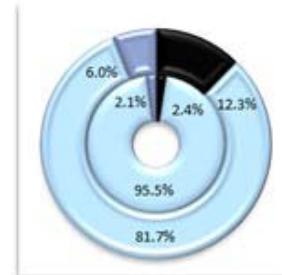
Dánia – szociális ellátásban vagy munkabérben részesülők 2012-ben



Észtország – jóléti ellátások 2012-ben



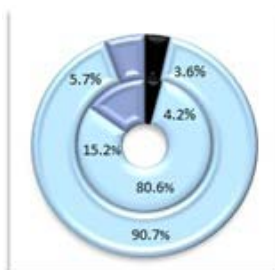
Ciprus – jóléti ellátások 2013 júliusában



Finnország – álláskeresői járadékok 2012-ben



Németország – álláskeresőknél nyújtott szociális ellátások 2012-ben



Görögország – nyugdíjak 2013 júniusában



Írország – álláskeresői járadékok, lakhatási és gyermekellátások (családok és gyermekek részére) 2013-ban



Hollandia – jóléti ellátások 2012-ben



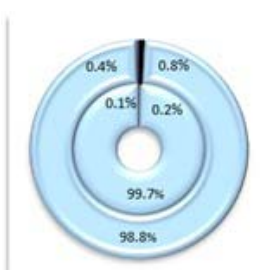
Portugália – társadalmi integrációt segítő ellátások, családi ellátások és időseknek nyújtott támogatás



Románia – jóléti ellátások 2013 júniusában *(a mobil uniós polgárok és a harmadik országbeli állampolgárok együttesen)*



Szlovákia – jóléti ellátások 2013 májusában



Szlovénia – szociális segélyek 2013 augusztusában

