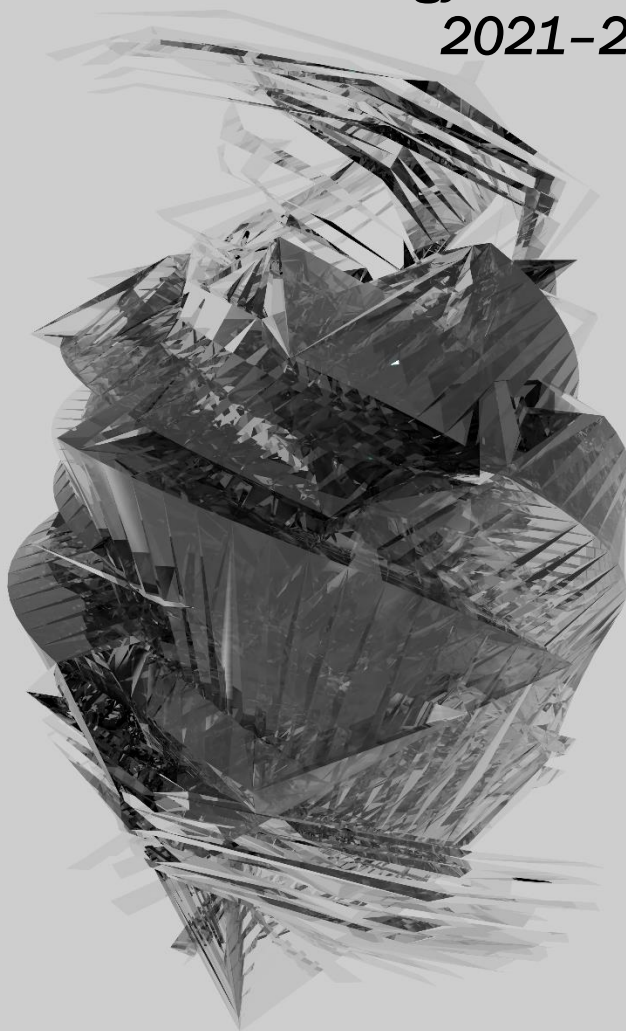


Területi folyamatok
Magyarországon
2021–2023



Területi riport
2.

Sorozatszerkesztő

Koós Bálint

Területi folyamatok
Magyarországon 2021–2023



Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

Regionális Kutatások Intézete

Budapest, 2023

Kötetszerkesztő: Koós Bálint

Szakmai lektor: Nagy Gábor

Nyelvi lektor: Gábrriel Dóra, Németh Krisztina, Váradi Monika Mária

Ábraszerkesztő: Szabó Tamás

Ez a Mű a Creative Commons Nevezd meg! 4.0 Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően felhasználható.

ISSN 3004-2755 (Nyomtatott)

ISSN 3004-2763 (Online)

ISBN 978-615-5754-52-4 (Online)

ISBN 978-615-5754-53-1 (Nyomtatott)

Kiadja a HUN-REN Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

A kiadást az MTA támogatta.

Felelős kiadó: Fertő Imre főigazgató

Borítókép: Koós Márton Teher alatt nő a kristály c. műve

Tipográfia: Franklin Gothic Book

Az Európai Unió belüli és harmadik országbeli migráció Magyarországon

Lados Gábor, Brucker Balázs

A *bevándorlás* szó hallatán a vita nagyon hamar az illegális bevándorlás felé, annak szabályozása irányába terelődik. Nem véletlenül, hiszen a migrációnak ez a látványosabb, sokakat aggasztó formája, amelyet a politikusok előszeretettel emelnek a közbeszéd szintjére, s amelynek jogi kereteit hosszú évek óta nem sikerül megújítani.

Ugyanakkor létezik legális migráció is, amely jóval kevésbé kerül a figyelem középpontjába. Az Európai Unió ezen a téren a szigorítás helyett az enyhítés mellett teszi le a voksát, a bevándorlókat illetően kedvezőbb szabályokat léptet életbe.

A legális migráció szabályozásának enyhítését egyrészt a fokozódó strukturális munkaerőhiány, másrészt az európai társadalmak elöregedése tette szükségessé. Európában a népesség gyorsan öregszik, miközben a születési arányszám tartósan alacsony (Tagai 2021). 2050-re az EU lakosságának várhatóan egyharmadát teszik ki a nyugdíjasok (Arató 2023). E folyamatnak nyilvánvaló társadalmi, gazdasági és költségvetési következményei lesznek (mint az egészségügyi és szociális ellátás finanszírozásának problémái).

Magyarországon hosszú évtizedeken át a tartósan magas munkanélküliség volt jellemző, csupán 2013 után indult meg a munkanélküliség tendenciaszerű csökkenése (Koós, Zsibók 2021), majd az évtized második felétől mind több területen vált érzékelhetővé a munkaerőhiány. Ez az alapvető átrendeződés csak részben tulajdonítható a 2013-tól megfigyelhető gazdasági fellendüléssel létrejött új munkahelyeknek. A munkaképes korú lakosság egy jelentős része ugyanis – különösen a hazánk európai uniós csatlakozását követő hétéves átmeneti időszak lezárultával – külföldön, elsősorban a jóval magasabb béreket kínáló nyugat-európai országokban keresi boldogulását.

Az elmúlt bő évtized rendkívül dinamikus változásokat hozott a magyar munkaerőpiac szereplői számára. A magyar munkavállalók egy része bekapcsolódott a nemzetközi munkavállalási célú migrációba, és Magyarország, ha lassan is, de átlépett a tartósan magas munkanélküliség korából a munkaerőhiány időszakába. Ezzel szoros összefüggésben hazánk a munkavállalási célú, nem etnikus migráció célszágává vált. Tanulmányunkban a hazai munkaerőpiacot érintő reguláris migráció uniós és hazai szabályozását vázoljuk fel, majd bemutatjuk a hazai migrációs trendeket.

Fogalmak és szabályozási keret

Migráció fogalma alatt az emberek hosszabb időtartamú helyváltogatását, vándorlását értjük. A hazai köznapi szóhasználatban „migráns” – amely kifejezést az elmúlt években sajnos számos negatív értéktartalommal ruháztak fel – jogi szempontból különböző helyzetben levő, eltérő jogokkal és kötelezettségekkel bíró személyek egyes csoportjait értjük (menekültek, bevándorlók, családegyesítők, munkavállalók, diákok stb.).

A menekült fogalmát a menekültek jogállásáról szóló Genfi Egyezmény határozza meg, mely szerint e körbe tartozik minden olyan személy, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban, vagy állampolgársággal nem rendelkezve, és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, vagy ezen okból nem akar oda visszatérni (Jogtár 1989).

A bevándorlók fogalomkörébe azok a harmadik országbeli személyek tartoznak, akik nem a hazájukban való üldöztetés miatt, hanem a beutazásra és tartózkodásra vonatkozó engedély birtokában utaznak be az EU valamely országába. A döntésükben szerepet játszhatnak

gazdasági és szociális okok. A tagállamok nemzeti hatáskörben maguk határozzák meg, hogy harmadik országokból hány olyan állampolgárt engednek be a területükre, akik munkavállalási vagy tanulási szándékkal, esetleg családegyesítés céljából érkeznek. Harmadik országból a bevándorlás lehetősége az Európai Unió valamely országába – eltérően a menedékjog biztosításától – nem alapvető emberi jog, annak lehetővé tétele a tagállam diszkrecionális jogkörébe tartozik (Szurday 2018).

Az EU-n belüli és a harmadik országból érkező migrációt mind az európai uniós, mind a hazai jog szabályozza. Az Európai Unió joga 2004. május 1-től a magyar jogrendszer részévé vált, s az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogszabályokkal szemben. Az uniós jog mind az Unión belüli szabad mozgást, mind az EU-n kívülről érkező bevándorlást szabályozza. Fontos leszögezni, hogy az uniós jogban a bevándorlási politika kizárólag az ún. harmadik országok (azaz az Európai Unión kívüli államok) állampolgárait vagy hontalan személyekre vonatkozik. Az uniós tagállamok állampolgáira nem a migrációs szabályok, hanem a személyek szabad mozgásáról szóló rendelkezések vonatkoznak, függetlenül attól, hogy gazdasági célú (belső piaci, pl. külföldi munkavállalás) vagy nem gazdasági indíttatású (pl. tanulmányok külföldi oktatási intézményben) tagállamok közötti személymozgásról van-e szó (Mohay 2020).

Az Unión belüli szabad mozgás, avagy az Unión belüli migráció

A közös, majd később a belső (vagy más néven egységes) piac az európai integráció egyik legfontosabb vívmánya, amely a mai napig az európai integráció alapját képezi. Az Európai Unió belső piaca azt jelenti, hogy az EU egész területén az összes gazdasági tényező szabadon, a lehető legnagyobb mértékben a tagállamok beavatkozásától mentesen mozoghat. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 26. cikkének (2) bekezdése szerint „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”.

A személyek szabad mozgása kezdetben kizárólag a munkavállalókra, mint gazdasági szereplőkre korlátozódott, tehát elsősorban gazdasági szabadságként jelent meg. A mozgás szabadsága biztosította a tagállami állampolgároknak, hogy bármely másik tagállamban a fogadó ország munkavállalóival azonos feltételek szerint munkát vállaljanak (munkavállalás szabadsága). Az uniós polgárság intézményének bevezetésével azután a tagországok a gazdaságilag inaktív személyeket is felruházták a mozgás szabadságának jogával (Rác 2020).

A munkavállalók szabad mozgásának elvét az EUMSZ 45. cikke rögzíti. A Szerződés egyértelműen megtiltja a tagállamok munkavállalói közötti, állampolgárság alapján történő megkülönböztetést a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. Ez a cikk jogot biztosít továbbá a munkavállalóknak arra, hogy állásajánlatokra jelentkezzenek, a tagállamok területén szabadon mozogjanak, munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjanak, valamint a munkavállalás befejeztét követően bizonyos feltételek mellett az adott tagállam területén maradjanak. Az Európai Gazdasági Térségben tagsággal rendelkező nem uniós országok (Izland, Liechtenstein, Norvégia) állampolgárai ugyanolyan jogok és kötelezettségek mellett dolgozhatnak az EU-ban, mint az uniós munkavállalók. Emellett az Unió más nem EU-s államokkal (pl. Svájc) is kötött hasonló, kétoldalú megállapodásokat.

A 2004/38/EK irányelv összekapcsolja a uniós polgárságot a tagállamok állampolgárainak a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogával az EU területén. Az irányelv értelmében az első három hónapban minden uniós polgár jogosult feltételek és formaságok nélkül – csupán érvényes személyi igazolvány vagy útlevél birtokában – egy másik uniós ország területén tartózkodni. Hosszabb időtartam esetén a fogadó tagállam előírhatja a polgár számára, hogy az országban tartózkodását észszerű és mindenkre egyformán alkalmazandó időszakon belül vetesse nyilvántartásba. Az uniós polgároknak – három hónapot meghaladó tartózkodás esetén – bizonyos feltételeknek kell megfelelniük: a nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók tartózkodási joga attól függ, hogy rendelkeznek-e

elegendő forrással ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális rendszerére, továbbá rendelkezniük kell betegbiztosítással. A diákok és a szakképzésben részt vevők szintén rendelkeznek tartózkodási joggal, csakúgy, mint a munkanélküliként regisztrált személyek. Az uniós polgárok a fogadó tagállamban való ötéves folyamatos, jogszerű tartózkodást követően huzamos tartózkodási jogot szereznek. Az irányelv érinti a családegyesítés kérdését is: a „családtag” fogalmát (amely korábban a házastársra, a 21. évüket be nem töltött egyenes ági leszármazottakra vagy eltartott gyermekekre, valamint a felmenő egyenes ági, eltartott rokonokra korlátozódott) kiterjesztette a regisztrált élettársra is, ha a fogadó tagállam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik. A munkavállaló e családtagjainak állampolgárságuktól függetlenül joguk van ahhoz, hogy ugyanabban az országban tartózkodjanak (EP és Tanács 2004).

Az (EU) 492/2011 rendelet meghatározza a foglalkoztatásra, az egyenlő bánásmódra és a munkavállalók családjára vonatkozó szabályokat. A rendelet értelmében a tagállamok valamennyi állampolgára jogosult arra, hogy egy másik tagállamban való munkakeresése során azonos szabályok vonatkozzanak rá, mint a belföldi munkavállalókra. A tagállamok nem alkalmazhatnak megkülönböztető gyakorlatokat, például nem korlátozhatják az állásajánlatokat az adott tagállam állampolgárai számára, illetve nem követelhetnek meg olyan nyelvi készségeket, amelyek túlmennek az adott munkakör szempontjából szükséges mértéken. Az uniós munkavállaló emellett jogosult arra, hogy a nemzeti munkaügyi hivataltól a fogadó tagállam állampolgárait megilletővel azonos támogatásban, szociális ellátásban és adókedvezményekben részesüljön, és joga van ahhoz, hogy az álláskereséshez szükséges ideig a fogadó tagállamban tartózkodjon (EP és Tanács 2011a).

A tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján megtagadják egy uniós polgártól a belépéshez vagy tartózkodáshoz való jogot. Az EUMSZ 45. cikkének (4) bekezdése értelmében a munkavállalók szabad mozgása nem vonatkozik a közszférában történő foglalkoztatásra, ugyanis az EU-tagországoknak joguk van arra, hogy a közszektorban bizonyos

állások esetében csak saját állampolgárait alkalmazzák. Ugyanakkor csak azoknak az álláshelyeknek az esetében lehet a felvételt a kérdéses ország állampolgáira korlátozni, amelyek betöltése közvetlenül vagy közvetve a közhatalom gyakorlásával és azzal a kötelezettséggel jár, hogy a munkavállalónak az állam általános érdekeinek védelmében kell eljárnia.

2004-től kezdődően az új tagállamok csatlakozását követő átmeneti időszakban (ez a csatlakozást követő hétéves időszakra vonatkozik) bizonyos feltételek alkalmazhatók voltak a munkavállalók e tagállamokból, e tagállamokba és e tagállamok között történő szabad mozgásának korlátozása érdekében. Jelenleg egyetlen tagországgal szemben sincsenek hatályban átmeneti időszakok.

A harmadik országokból érkező bevándorlókra vonatkozó politika

Az EU bevándorlási politikája az EU-n kívülről, ún. harmadik országokból érkező személyeket érinti. Az államok – szuverenitásukból adódóan – meghatározhatják, hogy milyen feltételek mellett engedélyezik külföldiek számára a területükre való belépést, az ott tartózkodást, illetve, hogy milyen feltételekkel távolíthatóak el külföldiek az adott állam területéről (Bruhács 1999; Mohay 2020).

Jogi szempontból megkülönböztetjük a reguláris és az irreguláris bevándorlást. Reguláris bevándorlás során az egyének a szükséges okmányok birtokában, míg irreguláris bevándorlás esetén ezek hiányában vándorolnak egyik államból a másikba (Mohay 2020). A reguláris migráció esetén az EU hatáskörébe tartozik, hogy meghatározza a többek közt családegyesítés céljából az egyes tagállamokba belépő vagy ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásának feltételeit. A tagállamok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy hány harmadik országbeli állampolgárt engednek be munkavállalás céljából.

Mivel a harmadik országokból érkező, EU-ba irányuló munkavállalási célú bevándorlásra vonatkozó általános rendelkezések elfogadása nehézségekbe ütközött, a jelenlegi megközelítés lényege, hogy a migránsok különböző csoportjai szerint kell ágazati szabályozást elfogadni.

A harmadik országbeli állampolgárok felsőfokú képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009/50/EK irányelv bevezette az „uniós kék kártyát”. Ez egy olyan munkavállalási és tartózkodási engedély, amely lehetővé teszi a nem uniós polgárok számára, hogy egy uniós tagállamban dolgozzanak és éljenek, feltéve, hogy diplomával vagy – ha a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik – legalább öt éves, a felsőfokú képzéssel összehasonlítható szakmai tapasztalattal, valamint egy minimális fizetési küszöböt elérő állásajánlattal rendelkeznek. A 2023 végén hatályba lépő szabályok szerint elegendő a hathónapos időtartamú munkaszerződés vagy kötelező érvényű állásajánlat, továbbá csökkentették azt a minimálbérküszöböt, amelyet a kék kártyát igénybe vevő kérelmezőknek a jogosultsághoz meg kell keresniük. További változásként a kék kártya birtokosai számára egyszerűsödik az uniós országok közötti utazás és a családjukkal való családegyesítés is. A kék kártya érvényessége maximum négy év, a tartózkodási engedély azonban megújítható, és a munkavállalók magukkal hozhatják családtagjaikat (Tanács 2009).

Azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik tartózkodási és munkavállalási engedélyért folyamodnak egy tagállamban, de nem jogosultak a kék kártya igénybevételére, az összevont engedélyről szóló irányelv (2011/98/EU) közös, egyszerűsített eljárást hoz létre. Ezt az engedélyt legfeljebb két évre állítja ki az a tagállam, ahol a nem uniós állampolgár dolgozni és élni fog. A jelenleg hatályos szabályok felülvizsgálat alatt állnak, hogy még vonzóbbá váljon az uniós munkavállalás (EP és Tanács 2011b).

A munkavállalás azonban nem csak hosszú távú lehet, a jogi környezetben szükség van a rövid távú munkavállalás (pl. idegymunka) szabályozására is. A 2014 februárjában

elfogadott 2014/36/EU irányelv fekteti le a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való belépésének és tartózkodásának feltételeit. A külföldi állampolgárságú idénymunkások tagállamtól függően legfeljebb öt–kilenc hónapig tartózkodhatnak törvényesen és ideiglenesen az Unió területén, hogy az évszakok változásához igazodó tevékenységet végezzenek. Ugyanakkor ezen időszak alatt meg kell tartaniuk harmadik országbeli állandó lakóhelyüket. A harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, valamint „au pair” tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló (EU) 2016/801 irányelvet 2016. május 11-én fogadták el (EP és Tanács 2016).

Az Európai Unióban hosszú távon tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok helyzetét továbbra is a 2003/109/EK tanácsi irányelv szabályozza, melyet 2011-ben módosítottak azzal a szándékkal, hogy hatálya kiterjedjen a menekültekre és a nemzetközi védelem egyéb kedvezményezettjeire is. A jogszabály lehetővé teszi az öt évig valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodók számára a huzamos tartózkodási jog megszerzését, ezáltal számos területen egyenlő bánásmódot is biztosít, továbbá speciális státuszt hoz létre azoknak, akik e huzamos tartózkodási engedély birtokában egy másik tagállamban kívánnak hosszú távon tartózkodni (Tanács 2003).

Bár a harmadik országból érkező bevándorlás vonatkozásában az EU közös szabályokat alkotott a határellenőrzés, a menekültügy és a bevándorlás szabályozására, fontos hangsúlyozni, hogy az Unió szabályozási hatásköre nem tiltja, hogy a tagállamok korlátozzák a munkavállalási vagy vállalkozási céllal harmadik országból érkezők számát, a tagállami munkaerőpiacot érintő döntések továbbra is a tagállamok kezében marad (Chalmers, Davies, Monti 2010; Mohay 2020). A munkavállalási célú migráció kapcsán az EU kialakította az ún. „közösségi preferencia” elvét, amelynek értelmében a tagállamok csak akkor és csak annyiban teszik lehetővé a munkavállalási célú bevándorlást, amennyiben az álláshelyek nem tölthetők be nemzeti

vagy uniós munkaerővel, illetve már legálisan az EU területén tartózkodó harmadik országbeli munkavállalókkal (Council 1994).

Magyarországi szabályozás

A külföldieket a hazai migrációs szabályozás – az Európai Unió vonatkozó szabályozásának megfelelően – két nagy csoportra osztja: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra. A harmadik országbeli személyek magyarországi beutazása vízumköteles, kivéve azon országok állampolgárait, akik vízummentességet élveznek. Vízummal vagy vízummentesen legfeljebb 90 napot tartózkodhatnak Magyarországon, a 90 napot meghaladó tartózkodáshoz engedély szükséges. A tartózkodási engedély célja szerint megkülönböztetünk álláskeresési, munkavállalási, tanulmányi, családegyesítési, valamint egyéb célú engedélyeket (BÁH 2016).

Magyarországon évek óta nincs érdemi munkanélküliség, a munkaerőhiány viszont annál nagyobb. A KSH 2023. II. negyedéves adatai alapján kevesebb, mint 80 ezer betöltetlen álláshely van az országban. Ráadásul az ország növekvő munkaerőigénye a jelenlegi újraparosítási stratégiával (Lux 2023) is összefügg, amelyben a feldolgozóipar kiemelt szerepet kap. Az Európán kívülről érkező ellenőrizetlen migrációt éveken át ellenző Fidesz-KDNP kormány – a hazai munkaerőhiány kezelésére – 2023 őszén az uniós irányelvekkel összhangban álló törvénytervezetet nyújtott be a vendégmunkások foglalkoztatásával kapcsolatban. A tervezet szerint először minden egyes álláshely esetében meg kell vizsgálni, hogy van-e magyar munkavállaló, ha igen, akkor őt kell alkalmazni, s csak ha nincs, akkor lehet vendégmunkást foglalkoztatni. Csak annyi vendégmunkás jöhet Magyarországra, amennyi betöltetlen álláshely van. A vendégmunkások korlátozott ideig tartózkodhatnak Magyarországon, ezt követően el kell hagyniuk az ország területét. A szezonális munkavállalás céljából kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje legfeljebb hat hónap, amely tizenkét hónapon belül hat hónapot meg nem haladó időtartamig meghosszabbítható.

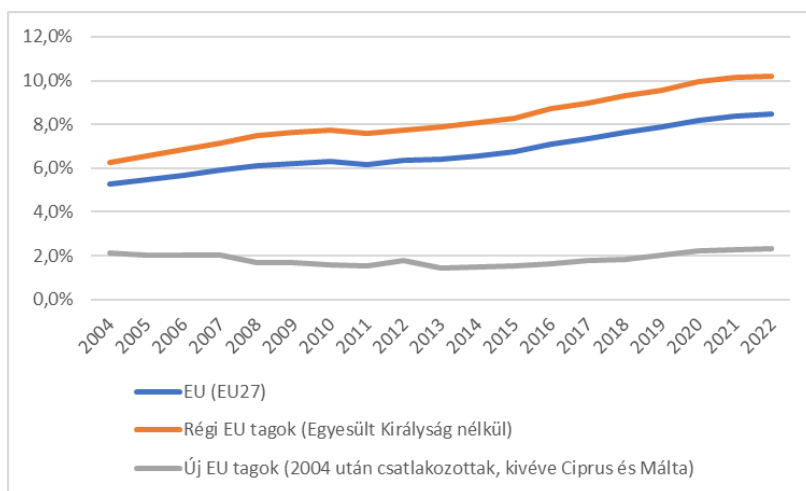
Beruházás megvalósítása céljából kiállított munkavállalási célú tartózkodási engedély a beruházás megvalósításáig, de legfeljebb három évre jogosít tartózkodásra Magyarország területén – ez az időtartam nem hosszabbítható meg. A törvényjavaslat szerint a foglalkoztató köteles gondoskodni arról, hogy a vendégmunkás a munkaviszonya megszűnése vagy megszüntetése esetén Magyarország területét a munkaviszony megszűnését követő legkésőbb hatodik napon elhagyja (HRPortal 2023). A gazdaságfejlesztési miniszter közleménye szerint – a harmadik országbeli állampolgárok legmagasabb létszámáról szóló 19/2015. (VII. 3.) NGM rendelet 2. § (3) bekezdésével összhangban, amely szerint a foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok száma nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző évben bejelentett munkaerőigények havi átlagát – a jelenlegi munkapiaci adatok és előrejelzések alapján 2024-ben egyidejűleg legfeljebb 62 ezer harmadik országbeli állampolgár foglalkoztatható Magyarországon (Jogtár 2015).

Magyarország emellett 2013-ban – külföldi példa alapján – bevezette a letelepedési államkötvényt, amely egy olyan értékpapír, amelyet az EU-n kívüli befektetők vásárolhatnak a magyar kormány által kijelölt közvetítőkön keresztül, és ezért cserébe magyarországi letelepedési engedélyhez juthatnak, és ezáltal az egész Európai Unióban szabadon utazhatnak. Ezzel a konstrukcióval 2013 és 2017 között közel 20 ezren éltek (G7 2019). A kormánypártok 2023. november 14-én ismét benyújtották a magyar Országgyűlésnek a letelepedési kötvény újbóli bevezetéséről szóló törvényjavaslatot. Az előző konstrukcióhoz hasonlóan a közvetlen cél itt is a központi költségvetés bevételeinek rövid távú növelése lehet, de a részletek ismeretében lesz csak látható, hogy melyek lehetnek a hosszú távú hatások. A törvénytervezetben immáron vendégbefektetői program néven hivatkoznak arra a gyakorlatra, amikor harmadik országból érkezők évekre szóló tartózkodási engedélyt vásárolhatnak (Miniszterelnökség 2023).

Külföldiek az Európai Unióban

2022-ben az Európai Unió területén 37,7 millió bevándorlót tartottak nyilván. Ez magában foglalja mind a másik tagországba költöző EU-s állampolgárokat, mind a harmadik országokból érkezőket, ami összesen az Unió teljes népességének 8,5%-a (1. ábra). Az Unió 2004-es bővítését követően a külföldiek aránya növekedni kezdett. A 2008–2009-es gazdasági világválság megtörte ezt a tendenciát, de a csökkenés átmenetinek bizonyult. A COVID-19 pandémia idején több mint 600 ezer ember tért haza szülőföldjére, így ekkor újra csökkenésnek indult a külföldiek száma és aránya. Mindazonáltal kijelenthetjük, hogy az egyik uniós alapelv, a tagországok közötti szabad mozgás megmozgatta a közösség állampolgárait, hiszen 2021-ben a teljes EU-s munkaerő 3,9%-a, több mint 10 millió aktív korú (20–64 éves) uniós polgár vett részt benne (Hassan et al., 2023).

1. ábra: A külföldi állampolgárok arányának változása az EU-ban (2004–2022)

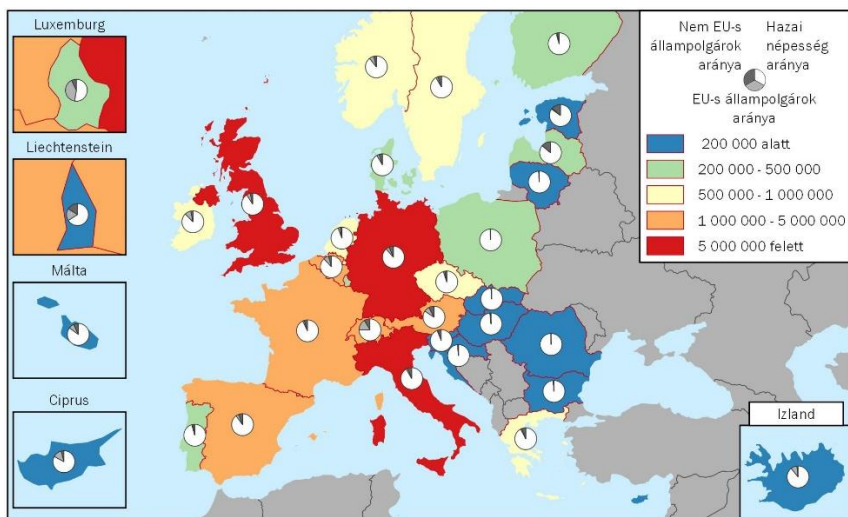


Forrás: Eurostat

A külföldiek eloszlásában markáns területi különbségek figyelhetők meg. A bevándorlók döntő többsége a régi tagországokban

összpontosul, ahol arányuk napjainkra elérte a teljes népesség tizedét (több mint 35 millió fő). A 2004 után csatlakozott új tagországokban ezzel szemben a külföldiek aránya alig több mint 2% (2,3 millió fő). A legtöbb bevándorló, közel 11 millió fő Németországban él, de sokan költöznek Spanyolországba, Franciaországba és Olaszországba (5–5 millió), míg a legkevesebben Litvániában, Horvátországban, Máltán, Szlovákiában és Bulgáriában élnek (2. ábra).

2. ábra: A külföldi állampolgársággal rendelkezők aránya az Európai Unió és az EGT tagországokban, valamint az Egyesült Királyságban (2016–2020)



Forrás: Eurostat

Más képet kapunk, ha a teljes népességen belüli arányukat vizsgáljuk meg, hiszen a legtöbb külföldivel arányosan Luxemburgban találkozunk, ahol majdnem minden második ember külföldi, ami nem meglepő, tekintve az ország EU-n belüli szerepét és az ehhez kapcsolódó intézményrendszert. Tíz százalék feletti arányt láthatunk az Unió néhány kisebb népességű országában (Ciprus, Észtország, Lettország), illetve olyan meghatározó célországok esetében, mint Németország, Ausztria, Spanyolország, A lista másik végén találjuk viszont az EU új tagországait, amelyek sokkal inkább munkaerőkibocsátónak tekinthetők, ahol a külföldiek aránya

jellemzően 1–2 % körül alakul (pl. Románia, Lengyelország, Bulgária, Szlovákia, Magyarország).

Az EU-s és nem EU-s állampolgárok megoszlása talán még markánsabban kirajzolja az Unión belüli eltéréseket (2. ábra). Amíg a 14 millió fő uniós bevándorló 95%-a a régi tagországok valamelyikében él, addig a 2004 után csatlakozott tagországokat kevesebb mint 600 ezer fő választotta. Az uniós állampolgárok számát meghaladja a harmadik országból érkezőké (2022-ben összesen 22 millió fő), közülük 1,6 millióan telepednek le az új tagországokban. Ez részben a hagyományos migrációs kapcsolatok révén a környező országokból érkező bevándorlásnak tudható be, de az elmúlt években a távol-keleti munkavállalók megjelenése is tovább emelte az arányukat ebben a térségben.

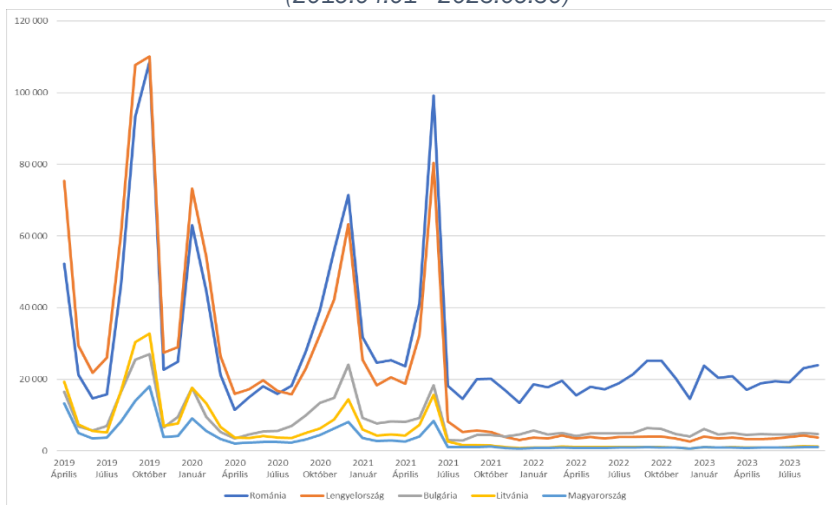
Kelet–Közép–Európa országait megvizsgálva látható, hogy a legvonzóbb célterületnek Németország tekinthető: a horvát elvándorlók 72%-a, magyarok 51%-a, lengyelek 50%-a, csehek 49%-a, szerbek és szlovének 42%-a ott telepszik le, vagy vélhetően vállal munkát. Ausztria a másik fontos célterület a régiót elhagyók számára, pl. szlovének 36%-a, szerbek és magyarok 25%-a, szlovákok és horvátok 17%-a regisztrált az alpesi országban. Románia és Ukrajna munkavállalói ezzel szemben legnagyobb arányban Olaszországba vándoroltak, ezt követi a német nyelvterület, mint a második és a harmadik legvonzóbb térség.

A szomszédos országok és általában a kelet- és közép-európai térségben élők számára a fontosabb migrációs célterületek egybeesnek a nagy EU-s mintákkal, a legtöbben a régi tagországok, de leginkább Németország felé vándorolnak. Egyetlen esetben jelenik meg egy poszt-szocialista ország jelentős migrációs célterületként, ez pedig Csehország, ahol az ukránok napjainkra a legnagyobb lélekszámú külföldi közösséggé váltak (2022-ben 171 ezer fő).

Az Egyesült Királyság hagyományosan fontos befogadó ország az EU-s munkavállalók számára. A Brexit utáni időszak egybeesett a COVID-19 pandémiával, így a két folyamat együttesen éreztette hatását a nemzetközi vándorlás alakulásában. A szigetország EU-ból való

kiválása bizonytalan helyzetet szült az uniós állampolgárok maradása körül, a korábbi szabad mozgás megszűnésével a munkavállalást letelepedési engedélyhez (EU Settlement Scheme) köttették.

3. ábra: A letelepedési engedélyek számának havi változása az öt legtöbb engedélyt megkapott kelet- és közép-európai ország bontásában (2019.04.01 – 2023.09.30)



Forrás: Eurostat

A brit Belügyminisztérium (Home Office) adatai alapján 2023. szeptember 30-ig² összesen 6,9 millió uniós állampolgár regisztrált, akiknek közel kétharmada (4,2 millió fő) az új tagországokból származik. A legtöbb EU-s jelentkező román (1,6 millió), lengyel (1,2 millió), olasz (658 ezer), portugál (504 ezer) és bolgár (449 ezer) állampolgár. A magyarok a 10. legtöbb jelentkezést adták le, összesen 181 490 fő kért letelepedési engedélyt. Az engedélyek kiadásában öt nagy hullámot fedezhetünk fel (3. ábra). Az első hónap magas engedélykérését követően a Brexit körüli tárgyalások bizonytalanságára adott válaszreakcióként 2019 őszén érkezett a legtöbb kérvény (2019 szeptember és október hónapokban több mint 1 millió kérelem), majd a szigetország hivatalos kilépésének

² A regisztráció 2019. március 30-án indult el.

környékén (2020. január 31.), közvetlenül a COVID-19 pandémia előtt volt a harmadik nagy hullám.

Az adatokból felsejlenek a pandémia alatti bizonytalanabb és nyugodtabb időszakok, amikor a tömeges lezárások (lásd 2020. július, 2021. január) és a „COVID-szabályok” időszaka alatti visszaesések, majd az ezt követő enyhítésekkel párhuzamosan az engedélykérések számában is tükröződött a nemzetközi migrációban résztvevők szándéka. A 2021. júliusi utolsó nagy dömpinget követően a letelepedési kérvények visszaestek havi 40–50 ezer körüli mennyiségre, amely minden ország adatán jól lekövethető.

Az adatok további két szempont, korcsoport és területi bontás (brit tagországok) szerint is elérhetőek, amely alapján szembeűnő, hogy a magyarok között a legnagyobb a 18–64 éves korcsoport aránya (86%).³ Ebbe ugyan a felsőoktatásban tanulók is beletartoznak, de a kivándorlás fő motivációjára jól következtethetünk a munkaképes korú népesség ilyen magas arányából. A területi eloszlást tekintve semmiféle eltérő mintát nem láthatunk a többi bevándorlóhoz viszonyítva, tehát a döntő többség Angliában él (160 630 fő), Skóciát jóval kevesebben választották (10 020 fő), míg Észak-Írország (3 320 fő) és Wales (3 250 fő) a legkevésbé népszerű célterület.⁴

Külföldiek Magyarországon

Ezek után azt vizsgáljuk meg, honnan érkeztek Magyarországra az aktív korú külföldi állampolgárok. 2021-ben Magyarországon összesen 333 ezer fő, 15 és 50 év közötti külföldi állampolgár rendelkezett tartózkodási engedéllyel. Földrajzi hovatarozásukat tekintve igen vegyes képet láthatunk, vannak a környező országokból, az Európai Unió többi tagországából, illetve jelentős

³ Csupán a horvátok (88,6%) és szlovének (89,7%) esetében volt nagyobb ez az arány, de a két ország esetében összesen alig pár ezren jelentkeztek (Horvátország: 15 800 fő, Szlovénia: 6000 fő).

⁴ A letelepedési engedélyek számának területi bontásában minden állampolgárság esetében található néhány százalékos eltérés.

számú külföldi állampolgár érkezett Ázsia vagy Afrika egyes országaiból is (4. ábra).

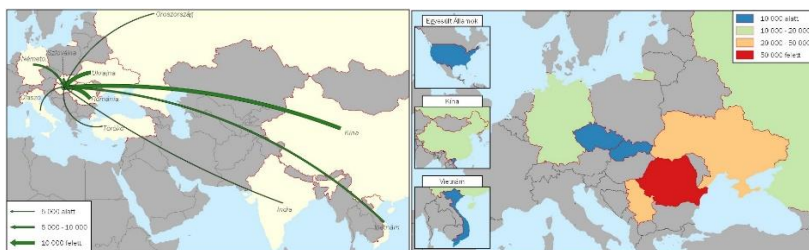
1. táblázat: Külföldiek származási országa állampolgárság és születési ország szerint (2021)

Állampolgárság szerint		Születési ország szerint	
Ukrajna	22 821	Románia	116 647
Románia	13 053	Ukrajna	45 679
Kína	11 171	Szerbia	24 382
Szlovákia	9 607	Szovjetunió	17 857
Németország	7 340	Németország	15 119
Vietnam	5 004	Kína	10 890
Indonézia	2 850	Szlovákia	9 303

Forrás: Belügyminisztérium

A legtöbben ukrán, román és kínai állampolgárok, de viszonylag sok szlovák, német és vietnami bevándorló is van. A születési ország alapján a külföldiek száma jócskán eltér az előző lehatárolástól (1. táblázat), ellenben hiba lenne külföldinek tekinteni ezt a teljes sokaságot, mivel több mint fele (169 ezer fő) határon túli magyar, akik Romániában, Ukrajnában, Szerbiában, a volt Szovjetunió, Szlovákia vagy az egykori Csehszlovákia területén születtek, de rendelkeznek magyar állampolgársággal (4. ábra).

4. ábra: A Magyarországra érkező külföldi állampolgárok fő küldő területei (2021)



Forrás: Belügyminisztérium

Ha csak azokra a külföldiekre fókuszálunk, akik külföldön születtek és nincs magyar állampolgárságuk, tartózkodási engedéllyel 2021-ben közel 134 ezer fő tartózkodott hazánkban (2. táblázat). A 15 és 50 év közötti korcsoportban a férfiak vannak többségben (59%), a letelepedésükre pedig erős fővárosi (47%) koncentráció jellemző. Érdekes, hogy a 100 ezer fő feletti nagyvárosok súlya (7%) a vélhetően munkavállalás céllal érkező 25–50 év közötti korcsoportnál jócskán elmarad a 100 ezer fő alatti településektől (30%). Ha az egyes alcsoportokat külön-külön vizsgáljuk, az látható, hogy legkisebb arányban a munkavállalási korú (25–50 év) nők tartózkodnak a vidéki nagyvárosokban (3%), míg az ugyancsak munkavállalási korú férfiak leginkább Budapesten összpontosulnak (21%).

2. táblázat: A külföldi állampolgársággal rendelkezők megoszlása Magyarországon (ezer fő, 2021)

	25 év alatti		25-50 éves		50 év alatti	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
Magyarország	20,2	16,9	58,8	37,4	79,0	54,4
Budapest	8,7	7,9	27,9	18,7	36,6	26,7
100 ezer fő felett ⁵	5,2	4,9	5,7	3,5	10,9	8,4
100 ezer fő alatt	6,3	4,0	25,1	15,1	31,5	19,2

Forrás: Belügyminisztérium

A kibocsátó országok szerint vizsgálva az adatokat, érdekes mintázatot fedezhetünk fel (3. táblázat). A vizsgált csoport egészére jellemző a férfitöbbség, különösen kiugró a férfiak aránya az indonéz, szerbek, románok és az ukránok között. A kínai bevándorlóknál a nemek közötti arányok kiegyenlítették, a szlovákok esetében enyhe nőtöbbség (56%) figyelhető meg.

⁵ 2022. évi népszámlálás alapján: Debrecen, Szeged, Miskolc, Pécs, Győr, Nyíregyháza, Kecskemét.

A lényeges különbséget láthatunk ugyanakkor térbeli eloszlásuk tekintetében. Általánosságban elmondható, hogy az ázsiai bevándorlók (pl. kínaiak, indonézok, vietnamiak) leginkább a fővárosban telepednek le, a németek a három településnagyság-típus között egységes arányban oszlanak meg, és térbeli elhelyezkedésük mintázata regionális sajátosságokat mutat (pl. Balaton-parti települések, határ mente, Dél–Dunántúl), míg a környékbeli országokból érkezők túlnyomórészt a 100 ezer fő alatti településeket részesítik előnyben.

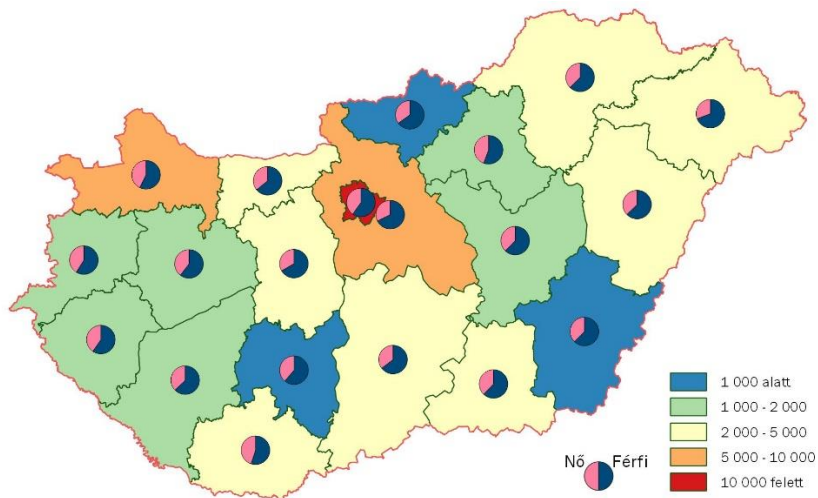
3. táblázat: A legnépesebb külföldi bevándorlók csoportjainak nemi és településnagyság szerinti megoszlása Magyarországon (2021)

Állampolgárság	Férfi	Nő	Településnagyság szerint		
			Budapest	100 ezer fő feletti település	100 ezer fő alatti település
ukrán	66,7%	33,3%	28,2%	7,3%	64,5%
román	70,0%	30,0%	33,3%	5,4%	61,3%
kínai	49,9%	50,1%	75,9%	9,9%	14,2%
szlovák	44,4%	55,6%	22,5%	7,5%	70,0%
német	52,9%	47,1%	35,3%	35,1%	29,7%
indonéz	71,3%	28,7%	53,2%	15,3%	31,4%
vietnami	55,0%	45,0%	75,5%	7,1%	17,4%
szerb	71,3%	28,7%	27,8%	14,7%	57,5%

Forrás: Belügyminisztérium

A munkavállalási korú, 25 és 50 év közötti külföldiek térbeli elhelyezkedését megvizsgálva további különbségeket fedezhetünk fel a vármegyék szintjén. Elmondható, hogy közel minden második munkaképes korú külföldi állampolgár Budapesten él (47 ezer fő). A főváros népszerűségétől jócskán elmaradva Pest és Győr–Moson–Sopron vármegyét találjuk a második és harmadik helyen (egyenként több mint 8–8 ezer fővel), az ország többi részében pedig átlag 2 ezer fő telepedett le vármegyénként (5. ábra). A legkevesebb bevándorló Békés, Tolna és Nógrád vármegyékben telepedik le, számuk egyik területi egységben sem éri el a 800 főt. A nemi arányokat tekintve mindenhol a férfiak vannak többségben (60–65%).

5. ábra: A 25–50 év közötti külföldiek területi megoszlása Magyarországon (2021)



Forrás: Belügyminisztérium

Az állampolgárság tekintetében a korábbi területi minta kissé módosul a vármegyei szintű adatokkal. A főváros és agglomerációja jelentősen kiemelkedik szinte minden állampolgárság esetében (57,1%). Ez kifejezetten látványos a távol-keleti állampolgárok esetében (84-88%), de megfigyelhető az olasz, a brit, a francia, az amerikai vagy a lengyel letelepedőknél is (75–80%). Ettől eltérő területi mintázat rajzolódik ki a szerb, a szlovák és az ukrán állampolgárok letelepedésénél, akik jelentős részben a térben közeli, határ menti vármegyékben (Csongrád–Csanád, Győr–Moson–Sopron, Komárom–Esztergom, Borsod–Abaúj–Zemplén és Szabolcs–Szatmár–Bereg vármegye) telepedtek le. E folyamatra az egyik példát Pozsony határon átnyúló szuburbanizációja szolgáltatja, melynek következtében szlovákok költöztek át a magyar határ magyar oldalára a földrajzi közelség, a könnyű elérhetőség (M15 autópálya, illetve schengeni határ), valamint a kedvező lakáspiaci folyamatok következtében, és innen napi ingázással járnak Pozsonyba dolgozni (Hardi 2022).

Összefoglalás

Az Európai Unió gazdasági versenyképességének fenntartásához, fejlesztéséhez nagy szükség van a harmadik országból érkező bevándorlókra. Az ő munkavállalásukat jogilag egyrészt az egységes uniós, másrészt a tagállami szabályozások formálják. Fontos rámutatnunk arra, hogy nem csupán az EU-n kívülről érkező munkavállalók járulhatnak hozzá a munkaerőhiány mérsékléséhez, az EU-s állampolgárok szabad mozgása is jelentős tényező. Részben a jogszabályi keretek, részben a gazdasági és munkaerőpiaci folyamatok miatt ezek a munkavállalók (legyenek akár EU-s állampolgárok, akár harmadik országból érkezők) eltérő térbeli preferenciákkal jellemezhetők.

Az EU 2004-es bővítése óta jól érzékelhető a szabad munkaerőmozgás hatása a tagországokban regisztrált külföldi állampolgárok számában. Az elmúlt közel két évtizedben több mint másfélszeresére nőtt a külföldiek száma (2004-ben 22,7 millió fő; 2022-ben 37,7 millió fő). A hivatalos adatokat áttekintve megállapíthatjuk, hogy az EU-n kívülről érkező száma (2020-ban 22 millió fő) meghaladja azon EU-s állampolgárok számát, akik külföldiként más tagországban élnek (2020-ban 14 millió fő). E sokaságtól valamennyire elmarad a gazdaságilag aktív korú népesség nagysága (lásd a 2021-ben 10,2 millió 20 és 64 év közötti EU-s munkavállalót más EU-s tagországban) (Hassan et al., 2023), de az arányok így is jól kirajzolódnak.

Fontos rámutatunk arra, hogy a vándorlás területileg erősen koncentrált: egy szűk országcsoport, sőt, csupán néhány régió, város a migráció fő vonzó területe (pl. a régi – 2004 előtti – EU-tagországok, vagy a fővárosi térségek, gazdasági centrumok és várostérségük), míg mások a népességvesztés szerteágazó problémáival szembesülnek (pl. az újonnan csatlakozott tagországok, az EU keleti határ menti térségei, a hegyvidéki térségek, a gyéren lakott sarkkörüli területek, illetve az egyéb szempontból periférikus vagy marginalizálódó terek).

Magyarországra a szomszédos országokból érkezik a bevándorlók jelentős része (Ukrajna, Románia, Szerbia, Szlovákia), de az utóbbi

időben jelentősen megnőtt a távol-keletiek (Kína, Vietnám, Indonézia) száma is. A regisztrált aktív korú bevándorlókra jellemző a férfitöbbség, valamint az erőteljes térbeli koncentráció a meghatározó foglalkoztatási centrumokban (Budapesti agglomeráció, ipari központok).

A szomszédos országokból érkező állampolgárok esetében ettől eltérő térpreferencia figyelhető meg. Az ukrán, a szlovák és a szerb betelepülők többségét a határ menti térségekben regisztrálták, a főváros jelentősége kisebb a számukra. A jövőben megvalósuló gazdasági fejlesztések (pl. feldolgozóipari beruházások) várhatóan tovább módosítják a külföldiek térbeli és demográfiai összetételét, és a fő csomópontokon kívül eső, pontszerű lokációkban jelennek meg nagy számban külföldi munkavállalók.

Sajnos az utóbbi időben rendre olyan negatív hangvétellű újságcikkek jelennek meg, amelyek a külföldi, leginkább ázsiai vagy afrikai országokból érkezőkre és a munkavállalásuk, vagy csupán az itt létük miatt kialakult negatív folyamatokat hangoztatják. Nem szabad figyelmen kívül hagyni a külföldiek által előidézett társadalmi konfliktusokat, de azokat kellő objektivitással és a téma alapos körbejárásával szükséges kezelni.

Irodalom

- Arató L. (2023): *Legálisan az EU-ba: új utak nyílnak a bevándorlók előtt.* [Szabadeuropa.hu](https://www.szabadeuropa.hu).
- Bruhács J. (1999): *Nemzetközi jog II. (Különös rész).* Dialóg Campus, Pécs-Budapest.
- Chalmers, D., Davies, G., Monti, G. (2010): *European Union Law* (2nd ed.), Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511841408>
- Hardi, T. (2022): Differences and similarities in the expansion of suburban built-up areas around the different city regions of three Central European countries. *Tér és Társadalom*, 3., 165-193. <https://doi.org/10.17649/TET.36.3.3429>
- Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B., Cinova, D., Gasperini, M., Geraci, M. (2023): *Intra-EU labour mobility at a glance 2022.*

- European Commission, Brüsszel.
- Koós B., Zsibók Zs. (2021): Munkaerőpiac: ahol minden új és minden változatlan. In: Koós B. (szerk.): *Területi Riport 2021*, 52–92.
- Lux G. (2023): Ipar: újraiparosodási folyamatok a külső sokkok korában, jelen kötetben
- Mohay Á. (2020): Bel- és igazságügyi együttműködés: a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. In: Kengyel Á. (szerk.): *Európai uniós politikák*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 590–622.
- Rácz R.(2020): A belső piac: a négy szabadság biztosítása. In: Kengyel Á. (szerk.): *Európai uniós politikák*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 118–187.
- Szurday K. (2018): *Összefoglaló az Európai Unió migrációs politikájáról és a továbblépésre vonatkozó tervekről.* europatarsasag.hu.
- Tagai G. (2021): Népesedési jellemzők és területi különbségeik alakulása az ezredfordulót követően. In: Koós B. (szerk.): *Területi Riport 2021*, 8–51.

Egyéb források

- BÁH (2016): [Nemzeti letelepedési engedély](#); (2016.07.06)
- Council (1994): Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country national to the territory of the Member States for employment (HL 1996 C 274).
- EP és Tanács (2004): 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, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról...
- EP és Tanács (2011a): Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról EGT-vonatkozású szöveg.
- EP és Tanács (2011b): Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról,...
- EP és Tanács (2016): Az Európai Parlament és a Tanács (EU)

2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről.

Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) (2009):

G7 (2019): 59 országból jött Magyarországra a húszezer letelepedési kötvényes. g7.hu

HRPortal.hu (2023): Benyújtották az új vendégmunkástörvényt: szigorodnak az itt tartózkodás feltételei. hrportal.hu

Jogtár (1989): 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Jogtár (2015): 19/2015. (VII. 3.) NGM rendelet a Magyarországon egyidejűleg foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok legmagasabb létszámáról.

Miniszterelnökség (2023): Törvényjavaslat: A harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról: <https://www.parlament.hu/irom42/06079/06079.pdf>

Tanács (2003): A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.

Tanács (2009): A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről.

Telex (2023): Maximum 62 ezer vendégmunkás dolgozhat Magyarországon. telex.hu (2023.11.10)