

Glossa Iuridica

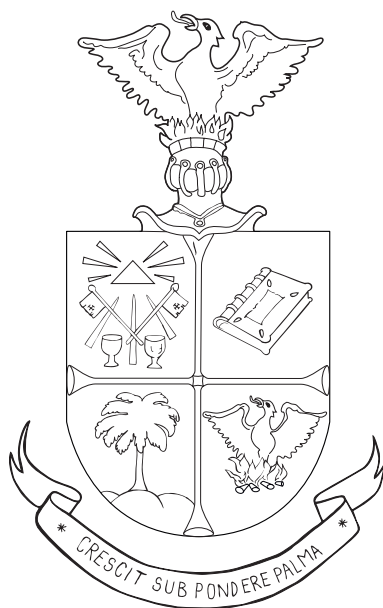
V. évfolyam, 1-2. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 1-2. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉNEK ÚJABB MODELLJEI

SALVADOR NETO LUIS
PhD-hallgató (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A migráció latin eredetű szó, ami jelzi, hogy az egyén helyeket átívelő, földrajzi értelemben meghatározható vándorlása már az ókorban egyszerre volt politikai, társadalmi, gazdasági, jogi és tudományos jelenség.¹ Az emberiség történetének kezdettől fogva része a népvándorlás. A népességvándorlás, vagyis a migráció egyik sajátossága mindig is a migránsok és potenciális migránsok közötti információcsere volt.² Maga a történelem is felfogható úgy, mint a kivándorlás és bevándorlás története. Az utóbbi években – főleg Európában – a migrációs nyomás fokozódik, és évről évre egyre kritikusabb szintre lép. Ennek megfelelően a jelenlegi helyzet kezelése érdekében a migráció szabályozása terén jelentős változtatások történtek. Leszögezhető, hogy az államoknak a nemzeti érdekellentéteket áthidalva, számos hazai és nemzetközi szervezettel együttműködve, a többi aktor érdekeire és igényeire tekintettel kell kezelniük a jelenlegi migrációs folyamatokat.

A történelemben számos esemény ciklikusan ismétlődik, ezért célszerű a múlt eseményeire és tendenciáira is figyelni, feltárva, hogy akkoriban hogyan is igyekeztek megoldani a felmerülő migrációs problémákat. Már itt utalnunk kell arra, hogy az Európai Unió migrációs szabályozási hatásköre nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghatározzák, harmadik országok esetében hány olyan állampolgárt engednek be területükre, akik vállalkozási vagy munkavállalási céllal érkeznek.³ Ez a migrációs forma azonban, a tanulási célú, családdegysítési formákhoz hasonlóan nem okoz túl sok problémát, megfelelő szabályozások megléte esetén. Sokkal nehezebb az illegális migráció kezelése.

A tanulmány célkitűzése, hogy szemléltesse a migráció kezelése nem megoldható helyi szinten, sokkal inkább nemzetközi, illetve EU-s összefogást igényel. A migráció jelenségén belül mind az illegális mind a legális bevándorlás

1 HAUZINGER Zoltán: *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. Pécs, AndAnn Kiadó, 2016, 5.

2 TARRÓSY István: *Elméleti megfontolások a nemzetközi migrációs tendenciák megértéséhez*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Migráció a 21. században*. Pécs, Publikon Kiadó, 2016, 10.

3 EUMSz.79.cikk (5) bekezdés.

is további intézkedéseket igényel. Ehhez kapcsolódóan arra a kutatási kérdésre keressük a választ, hogy az Európai Unió hogyan törekszik az irreguláris és a legális migráció hatékonyabb kezelésére. A kutatási kérdés megválaszolása érdekében az elérhető források szekunder feldolgozásával járjuk körbe a migráció területét és az irreguláris migráció kezelési lehetőségeit. A tanulmány elején a migráció értelmezésén belül a fogalmi meghatározásokat emeljük ki, majd a migráció konfliktusteremtő képességét. Ezt követően a nemzetközi migrációs törekvéseket, a nemzetközi szervezeteket, egyezményeket ismertetjük. Az Európai Unió törekvések esetében az EASO tevékenységét figyelembevéve, feltárjuk a magyar vonatkozásokat, kapcsolódási pontokat.

Rámutatunk arra is, hogy bár számos nemzetközi, EU-s és hazai rendelkezés, egyezmény született, ezek nem alkotnak egységet, koherenciájukat tekintve részterületeket szabályoznak. Ez gondot jelent.

A 2015-ös események rávilágítottak az EU-s migrációs politika hiányosságaira és ennek nyomán elindult egy összefogottabb rendszer elkészítése.

2. A migráció értelmezése

2.1. A migráció meghatározása

A migráció tartós lakóhelyváltoztatást jelent, mely lehet országhatáron belüli vagy azon kívüli. Emellett megkülönböztethetünk legális és illegális migrációs mozgásokat. A legális migráción belül a tanulási, munkavállalási és családdegyesítési célú bevándorlásokról beszélhetünk. Közös jellemzője ezen formáknak, hogy a szabad akarat alapján történik. Ezzel szemben az illegális migráció esetében kényszerítő tényezőkkel találkozhatunk. A kényszervándorlás esetében ez a menekülési kényszer, míg az illegális migrációnál a jogellenes határátlépés és jogellenes tartózkodásról beszélhetünk.⁴

2.2. A migráció, mint konfliktusforrás

A migráció több ponton jelenthet konfliktusforrást. Egyrészt számolni kell a kultúrák közötti eltérésekkel, a kultúrák közötti kommunikáció nehézségeivel. Ez a terület táplálhatja a migránsokkal szembeni előítéletek kialakulását, gyors terjedését. Másrészt a migráció bűnözési, terror jellegű események lehető-

4 Migrációs és menekültügyi politika Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról Európai Unió, 2014 https://europa.eu/european-union/file/682/download_hu?token=ik5cMzd-. (2018. 05. 13.)

ségét is magában hordozza. Ugyanakkor érdemes azt is megjegyezni, hogy a nemzetközi szakirodalom óv a migráció és a terrorizmus összemosásától.

A migrációból adódó bűnözés és a terrorizmus elterjedésének megakadályozására jó megoldás a megfelelő mennyiségű és minőségű információk összegyűjtése. Az információk már a schengeni külső határ, illetve az államhatár átlépésekor beszerezhetők, de az Europol, az Interpol, a Frontex, a TIBEK adatai is segíthetik az adatgyűjtést. Fontos, hogy a tagállamok a hírszerző, a rendvédelmi szervek adatait az országokon belül, és az országok között is megosszák egymással.⁵ A migráció konfliktust okozhat olyan téren is, hogy érinti a demográfia helyi alakulását, a munkaügyet, a szociálpolitikát és a jog kérdéseit is. A migráció a társadalomban demográfiai, gazdasági, fenntartható fejlődés szempontjából kedvezőnek tekinthető, de mindig hordozni fog biztonsági kockázatokat is.⁶ Itt jegyeznénk meg, hogy a migráció kedvező jelenségének megítélése némi önfegyelmet igényel, hiszen nézőpont kérdése, mit tekinthetünk kedvező hatásnak.

A migrációs témával foglalkozó legtöbb kutató egyetért abban, hogy a népességmozgás gyakorlatilag egyidős az emberiséggel, csupán annak típusai és értelmezései változtak. Ahogy Ritecz György és Sallai János fogalmazott „*az egyetemes és a magyar történelem során a migráció egyaránt folyamatosan jelen volt, jelen van, és ismerte a globalizáció jellemzőit, a jövőben is jelen, sőt meghatározó lesz*”.⁷ Sokan egyetértenek abban is, hogy globális szinten egyre növekedni fog a népvándorlás, ami számos konfliktus forrása lehet. A kérdés, hogy mi ennek az oka, s mit kellene tenni a nemzetközi közösségnek a probléma kezeléséért? A 21. században a migráció tanulmányozásának középpontjában már nemcsak az egyes gazdasági elméletek állnak, hanem a nemzetbiztonság, illetve a migránsok integrációja is egyre komolyabb kihívássá válik. A népvándorlás az érintett államok között önmagában is konfliktusokat generál. Az irreguláris migrációhoz jellemzően számos biztonsági kockázatot jelentő cselekmény is kapcsolódik. A biztonsággal összefüggő kutatások jellemzően a befogadó, illetve a származási országok szempontjából értékelik a történéseket, de hasonlóan fontos a migráns biztonsága is, amiről jóval

5 HEGYALJAI Máttyás: *Migráció, bűnügy, nemzetközi kitekintés*. In: HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2016, 11-25. http://real.mtak.hu/62503/1/Migr_bunu_hata-sai_2016_full_u.pdf (2018. 05. 13.)

6 LŐWEYNÉ KEMENYECZKY Ildikó: *A migráció, mint biztonságpolitikai kockázat várható alakulása és hatása a biztonság dimenzióira 2030-ig*. *Hadtudományi Szemle*, 2015/1. 189.

7 RITECZ György – SALLAI János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2015, 7.

kevesebb szó esik. Sokan eleve a biztonságos életet keresve indulnak útnak.⁸

A különböző kultúrák egymás mellett élése mindig is konfliktusok forrása volt, de talán ezek a konfliktusok az elmúlt évtizedben tovább éleződtek. Erre számos példát találunk Magyarországon és más európai országokban, de a probléma világszinten is jelen van. A jelenség történelmi és elméleti szempontból is vizsgálható, de kultúrfilozófiai, politikatudományi, szociológiai, antropológiai, gazdasági és biztonsági kérdések is szép számmal merülnek fel. E kérdések megválaszolására különböző magyarázatok születtek, amelyek, bár sok esetben csak részigazságokkal szolgálnak, lehetőséget kínálnak a folyamatok, szereplők és kapcsolataik makro- és mikroszintű, rendszerszerű meghatározásához.⁹

A vándorlás vagy lakóhely-változtatás, a migráció egyaránt hatással van a kibocsátó országokra és befogadó államokra is. Mivel mindkét esetben a teljes társadalom működését érintik, így a szociológiai aspektusok is a vizsgálat tárgyát képezik a témával kapcsolatban. Leggyakrabban az ott lakó és bevándorló közösség kapcsolatának vizsgálatára terjed ki, mely konfliktusok forrása is lehet.¹⁰ Az elmúlt évtizedekben nem csupán a migrációs folyamatok változtak az egész világon, hanem a migrációs lehetőség és a migrációt kiváltó tényezők is átalakultak. Abban azonban teljes az egyetértés, hogy a közeljövőben a népvándorlás még nagyobb mértékűvé válik. Erre következtetni lehet mindazon tényezők alakulásából, amelyek éveken át meghatározták a migrációs kapcsolatrendszerek létrehozását: politikai, gazdasági, társadalmi okok, a klímaváltozás vagy a fejlett és fejlődő országok közti szakadék növekedése. Éppen ezért indokolt lenne egy olyan nemzetközi szerződés elfogadása, amely rendezné a migrációs kérdést. A menekültek helyzetének jogállásáról született eddigi egyezmények – az 1951-es genfi egyezmény, illetve a dublini rendszer – nem bizonyultak eléggé hatékonynak a jelenlegi helyzet kezelésére.

3. A migrációs szabályozás

A migrációs szabályozás több szinten történik. A legmagasabb szint a nemzetközi, ezt követi az EU-s rendelkezések köre, majd a tagállamok szintje. Migrációs szempontból a tagállamok nincsenek könnyű helyzetben, hiszen egy komplex jogi és intézményi rendszeren belül kell kialakítania saját tagállami rendelkezéseit.

8 HAUZINGER i. m. 9.

9 TARRÓSY i. m. 10.

10 ANDORKA Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 236.

3.1. Nemzetközi vonatkozások

Az államok a nemzetközi migrációs folyamatokra a jog útján is megpróbálnak válaszokat adni. A migrációs probléma jellegéből fakadóan a nemzetközi jog szintjén is felmerül a népvándorlás kezelésének igénye, ám a létező szabályozás korántsem teljes körű. Számos nemzetközi egyezmény jött létre, amelyek a migráció egyes nézőpontjaival foglalkoznak: az állampolgárság egyes kérdéseivel, a menekültekkel és a menedéjjoggal, a hontalansággal, a migráns munkavállalók helyzetével, továbbá nem utolsósorban azokkal az emberi jogi egyezményekkel, amelyek érintik a migránsok jogait is. A nemzetközi jog nem csak nemzetközi egyezményekkel, hanem nemzetközi szervezetek létrehozásával is reflektál a nemzetközi közösség előtt álló problémákra: célzatosan e jogterületre szakosodott a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM). A menekültügy szemszögéből a legfontosabb az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, míg a migránsok munkavállalása kapcsán megemlítendő a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tevékenysége.

A nemzetközi migráció több államot érint, így megoldása, kezelése is feltételezi az államok együttműködését. A nemzetközi jog feladata lenne a kapcsolódó nemzetközi szerződések kialakítása, jelenleg azonban nem létezik olyan, általános nemzetközi szerződés, mely ennek az elvárásnak megfelelné. Ennek egyrészt az az oka, hogy a kiváltó okok nem szabályozhatók. Másrészt a migráció területén az államok törekednek saját önálló szabályozásuk megőrzésére is. Itt említhető meg az ENSZ Közgyűlésének egy határozata, amely nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének jogairól szól, ez azonban nem kötelezően betartandó határozat, csak ajánlott.¹¹ Ma már elfogadott tény, hogy migrációs folyamat eredményeként kell tekintenünk a magyar államalapításra, az 1948-ban létrejött Izrael államra is.¹² Ezek az esetek rávilágítanak a migráció összetettségére és jelentőségére. A történelem bebizonyította, hogy kivándorlók nélkül nincsenek bevándorlók, így időben a kivándorlás megelőzi a bevándorlást. A globális migráció közigazgatási kezelését sem lehet értékelni meghatározó történeti vizsgálat hiányában.¹³

11 MOHAY Ágoston: *A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Migráció a 21. században*. Pécs, Publikon Kiadó, 2016, 46-47.

12 HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2011, 5.

13 Uo. 4.

A nemzetközi migrációs szabályozások esetében az intézmények és a jogalkotás mellett meg kell említenünk a nemzetközi egyezményeket, rendelkezéseket is. Átfogó jelleggel készült, de végül nem vált egyetemes jellegűvé az ENSZ 1990-es¹⁴ egyezménye a migráns munkavállalók és családtagjaik védelméről. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) néhány egyezménye is ide kapcsolódik. A 97. számú Egyezmény a munkavállalás céljából történő bevándorlásról (1949), vagy a 143. számú Egyezmény a visszaélésekre alkalmas adó körülmények között történő munkaerő-vándorlásról, a migráns munkások egyenlő esélyeinek előmozdításáról és a velük való bánásmódról, 1975-ből. Az állami üldözés elől menekülők védelméről az 1951. évi Genfi Egyezmény rendelkezik, melyet 1967-ben kiegészítő jegyzőkönyvvel láttak el. A hontalanok személyek státusáról, az őket megillető jogokról és terhelő kötelezettségekről rendelkezik az 1954. évi New York-i Egyezmény.¹⁵ Ide kapcsolódik az ENSZ 1961. évi egyezménye,¹⁶ mely a hontalanság eseteinek kiküszöbölését, illetve csökkentését szolgálja.

Az Egyezményében foglaltak végrehajtásáért az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága az UNHCR felel. Az 1951-ben alapított Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), 146 tagországot és további 13 megfigyelői státusszal rendelkező államot tömörít magába. Tevékenysége során segíti a nemzetközi migrációs jog, a politikai vita és a tanácsadás, a migráns jogok védelmének, a migráció egészségügyi és a nemek közötti egyenlőség érvényesülését. Alkotmánya elismeri a szabad mozgáshoz való jogot, és feltételezi a migráció és a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés közötti kapcsolatot.

A migránsok alapvető emberi jogait garantálja többek között az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,¹⁷ az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,¹⁸ illetve a gyermek jogairól szóló 1989. évi Egyezmény.¹⁹ Ezek mellett született egyezmény a hajótöröttek felkutatásáról és mentéséről,²⁰ illetve az embercsempészet, emberkereskedelem területén is.²¹ Az Európa Tanács 1950-es évektől foglalkozik a migrációs-bevándorlási áramlatokkal. Számos egyezmény született e

14 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, U.N.T. S., vol. 2220, 3.

15 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.

16 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

17 1966 International Covenant on Civil and Political Rights.

18 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

19 1989 Convention on the Rights of the Child.

20 1974. évi SOLAS Egyezmény és az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezménye.

21 2000. évi Palermói Egyezmény és jegyzőkönyvei.

témában, melyek regionális migrációs jogként is felfoghatók. Ilyen az 1955. évi Európai Letelepelési Egyezmény (CETS No.: 019), a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló 1957. évi Megállapodás (CETS No.: 025); vagy a migráns munkavállalók jogállásáról szóló 1977. évi Egyezmény (CETS No.: 093), míg az illegális migráció elleni küzdelem fontos eszköze az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló 2005. évi varsói Egyezmény (CETS No.: 197). E megállapodások és egyezmények mellé számos ajánlás kapcsolódik, melyek figyelemfelhívó jelleggel az újszerű kihívásokra irányítják a döntéshozók figyelmét. Így született meg 2009-ben a a Parlamenti Közgyűlés 1862. számú ajánlása az éghajlatváltozás kiváltotta migrációról és belső menekülésről. Ezeket egészítik ki a migráció tárgyában létrejött kétoldalú egyezmények sora, mely több százezres nagyságúra gyarapodott az évek során, valamint a tagállamok szintjén megszülető saját rendelkezések. Jellemzően ilyen állami szuverenitás a külföldiek belépésének és tartózkodásának szabályozása.²²

A számos egyezmény, megállapodások és államiszintű rendelkezések megszületése ellenére ma is az 1951. évi menekültügyi egyezmény a nemzetközi menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Egyrésztől, mivel pontosan definiálja ki számít menekültnek és milyen jogvédelem illeti meg őket, valamint, hogy nem küldhetők vissza olyan országba, ahol üldözhetik őket. Másrészt egyértelműen megfogalmazza a menekültek kötelezettségeit is a befogadó állammal szemben, valamint nevesíti azon kategóriákat, melyek esetében nem adható menekültstátuszt.

Az 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyv kiterjesztette az egyezmény földrajzi és időbeli határait, így egyetemes joganyaggá válhatott. Az 1967. évi jegyzőkönyv és az 1951. évi egyezmény alapjain született meg az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagena-i Nyilatkozat Latin-Amerikában, mint regionális menekültüggyel foglalkozó joganyag.²³

22 BERTA Krisztina – MOLNÁR Tamás – TÖTTŐS Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom*, 2012/2, 1-15. http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migracio-nemzetkozi-es-europai-unios-jogi-szabalyozasa-laza-univerzalis-keretektol-az#_ftn25 (2018. 05. 14.)

23 *Menekültügyi egyezmény - Korszakalkotó dokumentum, amely megalapozza tevékenységünket.* <http://www.unhcr.org/hu/237-huinformacioforrasokegyezmenyekmenekultugyi-egyezmeny-html.html> (2018. 05. 14.)

3.2. *Európai Unió*

Az elmúlt két-három évben kialakult helyzet kapcsán az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy a jogszabályok értelmében a schengeni övezet határainak védelmén felül a schengeni határországokra hárul a menekültek regisztrációja és a menekültkérelmek elbírálása. Ezeknek az országoknak azonban nincsenek meg a megfelelő eszközeik a nagyobb méretű menekülthullámok schengeni határoknál történő feltartóztatására, ahogyan az az elmúlt egy év távlatában be is igazolódott például Magyarország esetében is. Továbbá, a schengeni határországok emellett arra sincsenek megfelelően felkészülve, hogy menekülttömegek célországokba történő továbbutazását megakadályozzák. Ennek kapcsán az is megjegyezhető, hogy még a megfelelő számú és méretű befogadó táborok sem őrizhetők.²⁴ Jól érzékelhető, hogy Magyarország a 2015-ös kialakult migránshelyzetnél próbált próbált gyorsan reagálni az eseményekre. Valójában azonban arra lett volna szükség, hogy az EU szintjén megszülető stratégiai döntéseket Magyarország taktikai lépésekkel lekövesse. De nem ez történt, az uniós hiányosságok miatt a magyar döntések stratégiai szintre emelkedtek.

3.3. *Magyarország és a menekültügy*

Ami Magyarországot illeti, 2014-ben a maga mintegy 42 ezer menedékkérőjével a hetedik helyen állt a 44 fejlett ipari ország tavalyi listáján. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy két helyet előrébb léptünk 2013-hoz képest, és több mint megkétszereződött az akkori menedékkérelmek száma. Magyarország ugyanis 2012-ben még csupán a 23. helyen állt a 44 fejlett ipari ország sorában. A 2014. évi kérelmek túlnyomó részét, mintegy felét, koszovóiak adták be, őket az Afganisztánból, majd pedig a Szíriából érkezők követik. E három ország polgárai adták a Magyarországra érkezett menedékkérők mintegy 88 százalékát. A magyarországi menedékkérők túlnyomó többsége ugyanakkor nem maradt az országban, rövid idő után továbbutazott az Európai Unió valamely más tagországába. Ez a tendencia ma is fennáll.²⁵ Komoly megterhelést jelent a magyar hivatali ügyintézésre nézve a beadott kérelmek feldolgozása,

24 *Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldásához*. netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 07. 25.)

25 *Asylum Trends 2014*. UNHCR. www.unhcr.org/551128679.html (2017. 07. 25.)

elbírálása, miközben az érintett alany már régen nem elérhető a határozat meghozatalakor. Az eljáró hatóság állománykapacitása teljesen feleslegesen került lekötésre ennek kapcsán.

Az irreguláris migráció visszaszorítását szolgálhatják adminisztratív (közigazgatási, jogi, idegenrendészeti) vagy büntető, szabálysértési eszközök.²⁶ A migráció kérdését a magyar politika alapvetően idegenrendészeti problémaként kezeli, mellyel meg kívánja védeni a magyar munkaerőpiacot az illegális külföldi munkaerőtől.²⁷ Fontos megjegyeznünk, hogy bármilyen adminisztratív vagy szabálysértési eszköz akkor érheti el célját, ha az illeszkedik az EU keretirányelveihez. Önmagában a tagállami intézkedésektől nem várható el végleges megoldás.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) tartalmaz néhány olyan rendelkezést, melyet menekültügy szempontjából létfontosságú figyelembe venni. Mindenekelőtt érdemes megemlíteni az alapvető jogokról szóló fejezetet (Szabadság és Felelősség), melynek XIV. cikk (3) bekezdése kimondja: „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Egyszóval Magyarország – összhangban több nemzetközi konvencióval – alaptörvényében is egyértelművé tette: elkötelezett a menekültek megsegítésének ügye iránt, a segítségnyújtást állami kötelezettségnek tekinti. Ugyancsak világos Magyarország Alaptörvénye szerint, hogy a menekült kizárólag nem magyar állampolgársággal rendelkező személy lehet. Ebben az esetben az a kivételes helyzet áll fenn, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó magyar jogszabályok hatálya – lásd: Magyarország területén tartózkodó személyek – nem a magyar állampolgárokat érinti.²⁸

A menekültügy terjedő horderejét nem kizárólag a menekültek számszerű növekedése okozza. Egyrészt a tudomány szempontjából e téma félig-meddig „ideális terepe” az utóbbi évek válságai által kiváltott hatások tanulmányozá-

26 HAUZINGER i. m. 43-44.

27 GÖRBE Attiláné – ZÁN Krisztina (2013): *A migráció, mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe*. m.ludita.uninke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10164/Modernkori%20magyar%20hat%C3%A1rrend%C3%A9szet.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2017. 07. 05.)

28 MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: A menekültügy jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/2, 87-95.

sának. Másrészt ráirányítja a figyelmet a társadalomtudományokkal szembeni új elvárásokra, az új viszonyulások szükségességére is. Ugyanis a migrációs válság hatására egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a működés módját leíró kérdések helyett a jelenség tágabb értelmezési kereteit kezdjék el alaposan vizsgálni. Migrációs krízisben a jog- és politikaelmélet is szélsőségessé válik: saját előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia, amikor a mindennapi tapasztalat rácáfol az addigi várakozásokra. A magyar tudomány menekültkérdéssel, illetve bevándorlással kapcsolatos szakirodalmának áttekintése akkor is szolgál általános tanulságokkal, ha ezen íráskor nagyobb része a közelmúlt migrációs folyamatai előtt jött létre. Fontos megjegyeznünk egy jelentősen meghatározó vonatkozást: a migrációs mozzanatok jogalkotói és különösen jogalkalmazói kezelése egy szervezeti tanulási folyamat része. Felbecsülhetetlen értékű tapasztalati tőke a menekültügyben, illetve az idegenrendészetben.²⁹

A menekültügy terjedő horderejét nem kizárólag a menekültek számszerű növekedése okozza. Egyrészt a tudomány szempontjából e téma félig-meddig „ideális terepe” az utóbbi évek válságai által kiváltott hatások tanulmányozásának. Másrészt ráirányítja a figyelmet a társadalomtudományokkal szembeni új elvárásokra, az új viszonyulások szükségességére is. Ugyanis a migrációs válság hatására egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a működés módját leíró kérdések helyett a jelenség tágabb értelmezési kereteit kezdjék el alaposan vizsgálni. Migrációs krízisben a jog- és politikaelmélet is szélsőségessé válik: saját előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia, amikor a mindennapi tapasztalat rácáfol az addigi várakozásokra. A magyar tudomány menekültkérdéssel, illetve bevándorlással kapcsolatos szakirodalmának áttekintése akkor is szolgál általános tanulságokkal, ha ezen íráskor nagyobb része a közelmúlt migrációs folyamatai előtt jött létre. Fontos megjegyeznünk egy jelentősen meghatározó vonatkozást: a migrációs mozzanatok jogalkotói és különösen jogalkalmazói kezelése egy szervezeti tanulási folyamat része. Felbecsülhetetlen értékű tapasztalati tőke a menekültügyben, illetve az idegenrendészetben.

4. A legális migráció kezelése

A legális migráció esetében az EU inkább lehetőségként, mint problémaként tekint a kérdésre. A migráció komoly hatást fejt ki a munkaképes korú lakosság

29 RIXER Ádám: A menekültkérdés a tudományban és a művészetekben a mai Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2015/3-4, 122-133.

nagyságára, javítja az időskori függőségi rátát, növelné a fiatalok munkavállalók arányát a munkavállalók között. Mindezek mellett pozitív hatással bír a migráns kibocsátó országok gazdasága esetén is. Ezek az előnyök akkor érzékelhetők igazán, ha a migráció legálisan történik és a bevándorlóknak sikerül beilleszkedniük a befogadó országokba. A legális migráció történhet tanulási/kutatási, munkavállalási vagy családdegyesítési céllal. A legális bevándorlók akkor kapnak tartózkodási engedélyt és egyéb jogokat, ha érvényes úti okmánnyal, egészségbiztosítással rendelkeznek. Sok esetben emellett elvárás, hogy anyagi fedezettel is bírjanak a befogadó országbeli tartózkodásuk idejére, illetve beszéljék a helyi nyelvet. A kutatási munka fellendítése érdekében az EU gyorsított eljárás keretében fogadja, a jóváhagyott kutatási szervezetek meghívására érkező kutatókat. Minezek mellett a kutatók jogosultak a társadalombiztosításra, az EU-n belül más tagállamokban történő kutatás végzésére, illetve a családdegyesítésre.

Munkavállalási célú bevándorlás esetén a magasan képzett bevándorló munkavállalók az uniós kék kártyával speciális tartózkodási és munkavállalási engedélyt kapnak. A kutatókhoz hasonlóan, jogosultak a családdegyesítésre, illetve az EU-n belüli szabad mozgásra is. A kék kártya az EU tagállamai közül 25 esetében, a magasan képzett, nem uniós polgárok számára elérhető. Az irányelv 2009 óta létezik, célja a gazdasági fejlődés ösztönzése, az EU-n kívüli állampolgárságú szakképzett munkavállalók bevonásával.³⁰

A kék kártya leegyszerűsíti az ügyintézkést és az uniós állampolgárokhoz hasonló jogokat biztosít a munkavállalók számára. A munkavállalási migráció esetén a magasan kvalifikált munkavállalók mellett az idegymunkások esetében is elvárt a megfelelő szabályozás. Így elkerülhető az idegymunkások kiszákmányolása, valamint biztosítható, hogy a munka befejezésekor visszatérjenek hazájukba, ezzel is csökkentve a vízum lejárataát követő illegális migráció kialakulását. Külön kategóriát képez a multinacionális vállalatok esete, ahol a munkavállalók EU tagállamokba történő áthelyezését szintén uniós irányelv szabályozza. A családdegyesítés kiemelt terület abból a szempontból, hogy a bevándorlók esetében segíti az integráció folyamatát. Ugyanakkor az EU a tartózkodási engedély megadásához ilyen esetekben kiköti a megfelelő szálláshely és a családtag megélhetéséhez szükséges anyagi források rendelkezésre állását.

Az integráció segítése érdekében egyrészt lehetőséget kapnak a befogadó ország nyelvének elsajátítására, a tanulásra, a munkavállalásra. Másrészt viszont elvárt a fogadó ország értékrendjének és szabályainak tiszteletben

30 *EU Blue Card – Live and work in the European Union!* <http://www.eu-bluecard.com> (2018.05.18.)

tartása. Az integráció szabályait a tagállamok hozzák meg, az EU-n belüli egységes rendszer kialakítása érdekében a folyamatot az EU a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével segíti. Ezt szolgálják a közös alapelvek, a Common Basic Principles (CBPs) betartása. Az alapelvek kitermelik, hogy az integráció kétirányú folyamat, mindkét fél előnyökre tehet szert általa. Kitérnek az oktatás, a munkához történő hozzásegítés, valamint a kulturális különbségek kezelésének fontosságára. Ez utóbbi esetében az EU szabályok tiszteletben tartása elvárt. Ezt szolgálja az integráció programjának jövőbeni beillesztése a Fundamental Rights Agency (FRA) programba. Az integrációval kapcsolatos elgondolások koherens megvalósulását segíti a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának kialakítása (NCPs).³¹ Ennek keretén belül a tagállamok megoszthatják a gyakorlatban bevált módszereket segítve egymás munkáját. Ezt a folyamatot erősíti az Európai Integrációs Fórum, a civilek, a regionális hatóságok és az Unió intézményei közötti párbeszéd helyszíne.

Az integráció másik sarkalatos pontja a nem uniós államokkal való kapcsolat-tartás milyensége. Négy cél körvonalazódik e téren. A migráció szervezésének segítése, az illegális migráció leküzdése, a migráció és a mobilitás határainak lehetőségekhez képest a legnagyobbra növelése, valamint a nemzetközi védelem támogatása és a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítése. A folyamatot segíti a szakpolitikai és jogi eszközök mellett, a Frontex,³² illetve az EASO tevékenysége is. Ide kapcsolódik az EU vízumrendszere, mely a schengeni térségbe érkezők belépését szabályozza. Az alapot az 1995. májusában meghozott Tanács 1683/95/EK rendelete³³ a vízumok egységes formátumának meghatározásáról adja. A kétoldalú együttműködés érdekét a mobilitási partnerségek jelentik, melyekből már több született, többek között Moldovával, a Zöld-foki-szigetekkel, Grúziával, Örményországgal, Marokkóval, Azerbajdzsánnal és Tunéziával.

Mindezen feladatok hatékony ellátása érdekében az EU finanszírozási lehetőségeket kínál a tagállamok számára mind az integráció, mind az illegális bevándorlók kiutasítása és saját országukba történő visszatérés terén. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapban erre több mint 3 milliárd euró

31 *Common framework for the integration of non-EU nationals* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14502&from=HU> (2018. 05. 18.)

32 Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:l33216> (2018. 05. 18.)

33 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995R1683&from=HU> (2018. 05. 18.)

áll rendelkezésre a 2014-2020-s időszakban. Az Alap támogatja a jogszerű migrációt, a méltányos és hatékony visszaküldési stratégiákat, a migrációs és a menekülthullámok által leginkább érintett tagállamok támogatását, a közös európai menekültügyi rendszer megerősítését, továbbfejlesztését.

Hosszú távon az EU érdeke, hogy vonzó migrációs célpont maradjon, ezért migrációs politikájában erre kell törekednie. Az emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása mellett a kétoldalúságra is figyelni kell a migrációs politika változtatása, fejlesztése esetén. A jól képzett munkaerő bevonása és Eu-n belül tartása érdekében további lépéseket kell tenni a kék kártya rendszer fejlesztésére, az illegális migráció visszaszorítása terén pedig a regionális és kétoldalú megegyezések bővítése jelenthet megoldást.³⁴

5. Módszerek, törekvések az irreguláris migráció kezelésében

5.1. Európai Unió

Az Amszterdami Szerződésben célkitűzésként meghatározott „Szabadság, biztonság és jog térségének” elgondolásának megvalósulását először a Tamperei Program gyorsította fel.³⁵ Ekkor kerültek lefektetésre a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjai. 2004-től, a Tamperei program lejártakor elfogadott Hágai Program³⁶ már az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, tekintettel a 2001-es amerikai és 2004-es madridi terrortámadásokra. A Hágai Program célja az Unió és a tagállamok közös képességeinek javítása volt, a tagállamok közötti szolidaritásra és gyakorlati együttműködésre alapozva. Migráció szempontjából négy fő pillért határozott meg. A közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorlás-politikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát. Ekkor foglalták közös programba³⁷ a migrációval kapcsolatos programokat. Ide került a 2007-2013 közötti időszakra a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, és az Európai Integrációs Alap létrehozására, valamint a már létező Európai Menekültügyi Alap továbbfejlesztésére. 2004-ben migráció területén a Nizzai szerződés is változásokat hozott. Bevezették az együtt döntési eljárást és a

34 *Migrációs és menekültügyi politika Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról.* Európai Unió, 2014, https://europa.eu/european-union/file/682/download_hu?token=ik5cMzd-. (2018. 05. 13.)

35 Tampere Program: 1999. október 15-16.

36 Hágai Program: 2004. november 8.

37 „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” elnevezésű általános program.

tanácsi minősített többségű döntéshozatalt a harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárok szabad mozgása feltételeinek szabályozására és az illegális bevándorlással kapcsolatos fellépésekre is.

A Stockholmi Program³⁸ már a polgárt állítja a középpontba és prioritásként fogalmazza meg a schengeni térség bővítésének szükségességét, ahol biztosított az alapvető jogok és szabadságok védelme. A Lisszaboni szerződés³⁹ még szélesebb körben, – többek között vízumkötelezett és a vízummentes harmadik országok jegyzéke (EUMSZ 77. cikk), a legális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk) – valósul meg az Európai Parlament és az EU Tanácsának együtt döntése. A Lisszaboni szerződés alapján a tagállamok parlamentjei is beleszólhatnak, „sárga lapot” küldhetnek az uniós jogalkotóknak, amennyiben úgy vélik a kérdéses tervezet a szubszidiaritás elvébe ütközik. A migráció kérdései a tagállamok és az Unió megosztott hatáskörébe tartoznak mára, azzal a kitéttel, hogy a tagállamok joga feltételes az unió elsődleges jogával – jogharmonizáció – szemben.⁴⁰ Az EU korábban közös minimumszabályokat határozott meg a menekültügy kérdésében, ezeket ma is sokféleképpen értelmezik, és számos vita tárgyát képezik, illetve az alkalmazásuk tagállamonként változó képet mutat. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítésének jelentősége ugyanakkor elvész, amennyiben a védelmet kérő személyek nem jutnak az Európai Unió határain belülre. Erre tekintettel a határátkelőkön alkalmazott ellenőrzési intézkedéseket úgy kell kijelölni, hogy azok igazodjanak a védelmet kérők szükségleteihez is. Az Európai Unió az áttelepítésen keresztül szolidaritást vállal. Bár az áttelepítésben közreműködő Uniós tagországok és az Unióba befogadott áttelepített menekültek száma alacsony szintet mutat, eközben lassan növekvő tendencia figyelhető meg.

Az UNHCR 2008-ban még 121 000 áttelepítésre szoruló személy tartott nyilván, de közülük csupán 5603 személy talált új hazára az unió tíz tagállamában az éves áttelepítési programok kapcsán. Ehhez képest ugyanebben az időszakban az Egyesült Államok 60 000 áttelepített menekültet fogadott. „Egy közös áttelepítési program megfelelően szolgálná a célt, hiszen amellett, hogy sokkal több áttelepítési helyet eredményezne a tagállamokban, és ennek következtében több nehéz helyzetben lévő menekültnek nyújtana új reményt, demonstrálná az Európai Unió szolidaritását azokkal a fejlődő

38 Stockholm Program: 2010. május 4.

39 Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007. 12. 17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

40 BERTA – MOLNÁR – TÖTTŐS i. m. 8.

országokkal, amelyek nagyszámú menekültet fogadnak be.”⁴¹ Az Európai Unió déli szomszédságában egyre bizonytalanabbá váló helyzetet figyelembe véve egyre növekszik azoknak a száma, akik az EU területére igyekeznek bejutni. Az EU-nak és tagállamainak a változásokra tekintettel a korábbinál még intenzívebben kell azon dolgoznia, hogy hatékony, emberséges és egyúttal biztonságos európai migrációs politikát alakítsanak ki. Ebben azonban a tagállamok vezetői nehezen tudnak közös nevezőre jutni.

Az EU migrációs politikájának egyik legfontosabb prioritása jelenleg az illegális migráció megelőzése, továbbá az irreguláris migránsok visszaküldése származási országukba. Ide kapcsolódóan született meg az ún. visszatérési irányelv, ami egyértelmű, átlátható és méltányos szabályokat ír elő az irreguláris helyzetű harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésének kezelésére. Az EU által megkötött visszafogadási megállapodások kulcsfontossággal bírnak az uniós visszaküldési politika végrehajtásakor. Az EU a migrációs útvonalak átalakulása miatt ezen felül több tengeri műveletet is elindított, hogy biztosítsa a külső határokat.⁴²

Az EU külső határainak hatékony igazgatása ugyanis nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az Unión belüli szabad mozgás jól működjön és emellett kiemelt funkciót töltsön be az EU lakosságának védelmében is. Az Európai Tanács a külső határokon folytatott ellenőrzés megerősítésére szólított fel 2015 szeptemberében, majd 2016 októberében útjára indult az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség. A külső határokon történő megerősített ellenőrzésekről, illetve az ellenőrzések új technológiák alkalmazása révén történő megerősítéséről folyamatosak az egyeztetések a tagállamok között.⁴³

5.2. Közös migránspolitika

Az EU migránspolitikája kiterjed a legális és az illegális bevándorlás területére is. A bevándorlás egyaránt kedvező lehet a befogadó és a kibocsátó ország számára is. Legyen szó akár magasan kvalifikált munkaerőről vagy olyan bevándorlóról, aki elvégzi az uniós polgárok helyett, az általuk nem kedvelt

41 *Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához.* netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 07. 25.)

42 *A migrációs nyomás kezelése az EU-ban.* Európai Tanács, 2017. www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/ (2017. 07. 20.)

43 *Az EU külső határainak megerősítése.* Európai Tanács, 2017. www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/strengthening-external-borders (2017. 07. 21.)

feladatokat. Ugyanakkor a migráció árnyoldala az illegális bevándorlás. Az Unió tagállamai között a belső határ megszűnésével együtt jár, hogy az uniós külső határait kell védeni, amihez a tagállamok összefogása szükséges. A külső határvédelem mellett a bevándorlás jogi kereteinek meghatározása is felmerül a migráció kapcsán. Az EU a tagállamok hatáskörében hagyta a területükre beutazó bevándorlókra vonatkozó eljárások kidolgozását és a befogadni kívántak létszámához kapcsolódó döntéseket, ugyanakkor a nemzeti bevándorlási politikák kiegészítéseként egységes jogi keretet hoz létre.

Az illegális bevándorlás esetében jellemzően emberkereskedelem révén jutnak az EU területére migránsok. Legyen szó menekültekről vagy jogellenes határátlépőkről és jogtalanul a vízum lejártá után maradókról. Az EU egyértelműen fellép az emberkereskedelem és a fekete foglalkoztatás ellen. Az illegális bevándorlók származási országukba történő visszaküldésére vonatkozó, az EU egészére érvényes előírások tiszteletben tartják a bevándorlók alapvető jogait, de alapvető céljuk a mielőbbi önkéntes távozás elősegítése. Azon bevándorlók esetében, akik nem hajlandók önszántukból visszatérni hazájukba, érvényesíthető a kitoloncolás.

Az EU a tagállami migrációs feladatokat finanszírozási lehetőségekkel segíti a nem uniós polgárok beilleszkedésének és az illegális bevándorlók kiutasításának, illetve saját országukba történő visszatérésének területén. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap 2020-ig 3,137 milliárd eurót biztosít a tagállamok számára a migráció kezelésére, a kapcsolódó közös uniós rendelkezések végrehajtására. A Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása keretprogram négy eszköze, mint a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, az Európai Menekültügyi Alap és a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő Európai Integrációs Alap szintén jelentős összeget, 4 milliárd eurót fordított a migrációs politikai megvalósulására.⁴⁴

Az Európai Unió egyik fő célkitűzésének tekinti a szolidaritáson alapuló, előrettekintő és átfogó európai migrációs politikát. A migrációs politika arra szolgál, hogy kiegyensúlyozott megközelítést alakítson ki a legális migráció és az irreguláris migráció kezelésében. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 79. és 80. cikke.⁴⁵ 2014 márciusában a „Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra!” címmel új közlemény nyomán indult el a 2014-

44 *Migrációs és menekültügyi politika. Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról Európai Unió*, 2014 https://europa.eu/european-union/file/682/download_hu?token=ik5cMzd-. (2018. 05. 13.)

45 *Bevándorláspolitiká* http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuid=FTU_4.2.3.html (2018. 05. 15.)

2020 közötti időszakra vonatkozó stratégiai iránymutatások összeállítása.⁴⁶ Ez az intézkedés már a végrehajtásra és az egységes szerkezetbe foglalásra összpontosított. 2015 májusában az EU közzétette az európai migrációs stratégiát, mely azonnali intézkedéseket javasolt több ponton, például a Földközi-tengernél kialakult helyzet kezelésére.

A stratégia négy fő irányt jelöl meg, melyek az irreguláris migráció kiváltó okainak csökkentése, a határok igazgatása a biztonság megőrzésével, erősebb közös menekültügyi politika kialakítása, a legális migrációra vonatkozó politika kialakítása. Ez utóbbi esetében célzottan a „kék kártya” rendszer felülvizsgálata, az integrációs politikák új prioritásainak meghatározása, és a migrációs politika olyan jellegű optimalizálása kapott helyett, mely mind a személyek, mind a származási országok számára optimalizálja az előnyöket. Mindezek mellett előtérbe került az áthelyezési és áttelepítési programok kialakításának elképzelése, illetve az uniós fogadóállomások koncepciója, a gyors azonosítás és nyilvántartásba vétel érdekében, valamint javaslat született az embercsempészet elleni küzdelmet célzó újabb műveletre.⁴⁷ A stratégiai elképzelések mentén 2016-ban megszülettek a Bizottság legális migrációval és menekültüggyel kapcsolatos iránymutatásai. A négy célkitűzés a legális migrációt segítő területeket célozta meg. A kék kártya felülvizsgálatát, eredményesebb migráció kezelési modell kialakítása, harmadik országokkal történő együttműködés megerősítése, valamint innovatív vállalkozások EU-ba vonzása.

Az évek során megszületett rendelkezések a legális, az illegális migrációt, valamint a beilleszkedés kérdéseit érintik. Ezek közül először az irreguláris, majd a legális migrációhoz kapcsolódó rendelkezések folyamatát, néhány jelentősebb sarokpontját ismertetjük, hogy jobban érthetővé válhasson a jelenlegi helyzet. 2002-ben két rendelkezés is született. Az egyik a „könnyítési csomag”,⁴⁸ a másik pedig az ehhez kapcsolódó büntetőjogi keret.⁴⁹ Ez utóbbit egészítette ki egy rendelkezés, mely az emberkereskedők áldozatai számára kiállított tartózkodási engedélyről szólt.⁵⁰ 2015 tavaszán elfogadásra került egy cselekvési terv a migráncsempészet ellen. A harmadik ország állampolgárai esetében, akiket irreguláris tartózkodásuk miatt visszatérítenek, már született

46 EUMSZ 68. cikk.

47 KBVP-művelet.

48 2002/90EK tanácsi irányelve a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról.

49 2002/946/IB kerethatározatot.

50 2004/0081/EK tanácsi irányelv.

irányelv 2008-ban,⁵¹ de a végrehajtásról szóló első jelentést csak 2014-ben fogadták el. 2015 második felében elkészült a kapcsolódó uniós cselekvési terv és a jövőre vonatkozó tanácsi következtetések.

2017-ben a visszatérítésre vonatkozó cselekvési terv megújult és az év második felében egy kézikönyv is készült. Emellett az EU két másik vonalat is követ az irregulárisan itt tartózkodók esetében. Az egyik az őket foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciók,⁵² a másik a származási (és tranzit) országokkal folytatott tárgyalások a visszafogadás feltételeiről, az emberkereskedelem elleni küzdelem lehetőségeiről. Az így született megállapodások kölcsönös együttműködési kötelezettséget jelentenek mindkét fél esetében.⁵³ Itt térnénk ki a dublini reformra. A Dublin III. rendelet 2014. évtől hatályos.⁵⁴ 2016 májusában jogalkotási javaslat született a rendszer reformjára, amit 2017. októberében a LIBE bizottság elfogadott. Eszerint többek között kiigazító kiosztási mechanizmus szükséges, referenciakulccsal a tagállamok népességének mérete és gazdasága alapján. Kezeleni szükséges a tagállamok közötti biztonsági kockázatot jelentő menedékkérők áthelyezését, a nemzetközi védelem iránti családi kérelmek együttes feldolgozását. A menedékkérők számára egyértelmű ösztönző és visszatartó rendszert kell kialakítani a szökés és a másodlagos mozgások elkerülése érdekében, továbbá egyértelműen meg kell határozni a szökés jelentését.⁵⁵

5.3. Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal

Az irreguláris migráció egyik területe a kényszervándorlás (menekült státusz). E terület fontosságát ismerte fel az EU, amikor megalapította az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (a továbbiakban: EASO),⁵⁶ az 439/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében, mely fontos szerepet kapott a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) megvalósításában. Az intézmény célja a menekültügyben folytatott gyakorlati együttműködés erősítése. Emellett támogatja a tagállamok menekültügyi tevékenységét. A támogatás lehet gyakorlati és technikai, operatív vagy tényeken alapuló. Az

51 2008/115/EK.

52 2009/52/EK.

53 *Bevándorláspolitikai*. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.3.html (2018. 05. 15.)

54 Dublin II. Rendelet (2003) és Dublin-egyezmény (1990) következő állomása.

55 <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-dublin-regulation> (2018. 05. 14.)

56 European Asylum Support Office (EASO).

EASO segítő jelleggel bekapcsolódik az EU által létrehozandó korai előrejelzésre, készülségre és válságkezelésre vonatkozó mechanizmusba, mely a tagállamok megfelelőbb felkészültségét szolgálja menekültügy kapcsán. Korai előrejelzés keretén belül rendszeres regionális kitekintést biztosít, saját származási országokra vonatkozó adatai,⁵⁷ valamint a Frontex, az UNHCR és a Nemzetközi Migrációs Szervezettől származó adatok alapján. Felkészültség területén képzéssel, minőségügyi eszközökkel és elemzéssel segíti tagállamok munkáját. Válságkezelésben pedig a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamokat segíti operatív intézkedésekkel.

Az EASO menekültügyi támogató csoportokat rendel ki egy-egy tagállamba, az ottani menekültügyi rendszer segítése érdekében. A csoportokat nemzeti szakértők alkotják, akik az EASO menekültügyi intervenciók szakértői állományából kerülnek kiválasztásra. A csoportok bármilyen támogatást megadhatnak, mely a menekültügyi ellátási rendszert segíti és része az EASO és a tagállam közötti megállapodásnak. A befogadás, a képzés, a származási országokra vonatkozó információk és ismeretek és a menekültügyi esetek, köztük a veszélyeztetett csoportok kezelésének területét is támogathatják. A csoportok kirendelése a tagállam kérésére történik meg, a tagállam és az EASO által aláírt megállapodás keretein belül rögzítik a menekültügyi támogató csoportok által végrehajtandó intézkedéseket.

A folyamatos adategyeztetésre, adatcserére biztosít lehetőséget a konzultációs fórum. A kétirányú párbeszéd során a szakértők ismereteiket osztják meg, így segítve az EASO tevékenységét a KEMR⁵⁸ megvalósításában. Az EASO létrehozásával kapcsolatos javaslat a hágai programban kapott helyett 2004-ben. Végül az EASO-rendelet 2010. június 19-én lépett hatályba és a szervezet 2011. február 1-jén kezdte meg működését uniós ügynökségként.⁵⁹ A 2015-ben Európába érkező menekültáradat szükségessé tette a közös európai menekültügyi rendszer reformját, melynek része az EASO szerepének erősítése is.⁶⁰

57 COI származási országra vonatkozó adatok.

58 Az Európai Tanács 1999. évi tamperei ülésén állapodott meg egy közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) létrehozásáról.

59 *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal*. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822HUC3.pdf> (2018. 05. 14.)

60 *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal: 1,3 millió menedékkérelem 2016-ban* <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20171117STO88354/europai-menekultugyi-tamogatasi-hivatal-1-3-millio-menedekkerelem-2016-ban> (2018. 05. 14.)

6. Magyarország törekvései a migrációval szemben

A migrációval kapcsolatos magyar jogszabályok alapvetően összhangban vannak az EU rendelkezéseivel. Az Amszterdami szerződés, a Tamperei és a Hágai programban foglaltak végrehajtása érdekében azonban szükségessé vált a menedéjogról szóló törvény megváltoztatására.⁶¹ Magyarország speciális geopolitikai helyzetéből adódik, hogy a schengeni övezet határának őrzője, így az illegális migráció megjelenik a határterületen. Ugyanakkor a 2015-s események hatására történt kerítés állítás ezt a folyamatot megállította. Az uniós rendelkezések esetében Magyarországnak, mint tagállamnak, azok betartása mellett, kötelessége saját nemzeti érdekeit is képviselni. Mindeközben figyelni kell a hazai joganyagok uniós irányelveihez történő illeszkedés megfelelőségére is. A helyzetet tovább nehezíti, hogy Magyarországnak ismernie kell más tagállamok szabályozási koncepcióit is.⁶²

Az irreguláris migráció kezelésekor fontos tényező a vízumkötelesség kérdése. Egyrészt meghatározandó, ki élvez vízummentességet, másrészt figyelni kell a vízumkötelezett országokban működő külképviseletek vízumkiadó hatóságainak tevékenységét. Azokkal az országokkal szemben, ahonnan nagyarányú nem kívánt migráns érkezése várható, indokolt a vízumkötelezettség bevezetése. A vízumkötelezettség megállapításakor a többi uniós tagállam érdekeit is figyelembe kell venni. A schengeni egységes vízumot a Schengeni határ-ellenőrzési kódexre⁶³ figyelemmel a tagállam képvisellete állítja ki a vízumköteles országok állampolgárainak. A vízum kiadásakor vizsgálni kell az adott ország adatbázisát (VIS), illetve információit is annak érdekében, hogy ki lehessen szűrni azokat a személyeket, akik sértenék az adott ország érdekeit beutazásukkal, illetve illegálisan utaznának be.⁶⁴ Az ellenőrzést segítik a migráns kibocsátó országokból delegált okmányszakértők, akik jellemzően a

61 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról; 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.

62 BERTA – MOLNÁR – TÖTTŐS i. m. 8.

63 „E rendelet célja, hogy az EU külső határain átkelő személyek határellenőrzésére vonatkozó szabályok meghatározásán, illetve a belső határokon végzett határellenőrzések ideiglenes visszaállításán keresztül javítsa az integrált határellenőrzési európai uniós politika jogalkotási oldalát.” 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) alapján, forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114514> (2018. 05. 14.)

64 RITECZ - SALLAI i. m. 87-88.

küldő országok határrendészetének dolgozói.⁶⁵ A kihelyezett összekötő tisztviselők az illegális migrációs tevékenységek és a küldő ország biztonságát fenyegető cselekmények megakadályozását segítik elő. A szakértők munkájának fontosságát mutatja, hogy Magyarországon 2009 és 2012 között 912 fő esetében derítettek fel illegális szándékú beutazást. Ez az eredmény egyúttal azt is igazolja, hogy az összekötők elengedhetetlen munkát végeznek a korai előjelző rendszerben ('early warning system').

A korai előjelző rendszer foglalkozik a statisztikai adatok elemzésével, értékelésével, továbbá a közvetett és közvetlen operatív információkkal. Ezek segítségével a szakértők figyelemmel tudják kísérni az illegális és legális migrációt és szükség szerint lehetőségük van megtenni a kellő lépéseket. Az ILONet-ben aktívan jelen vannak az összekötő tisztek, a határőrök, a bevándorlási szervek, a vámórség, a rendórség, és egyéb bűnüldöző szervek. Ezzel erősítve azon elvet, mely szerint a migráció ellen csak közös munkával, együttműködéssel lehet érdemben fellépni.⁶⁶

Magyarország migrációs stratégiáját kormányrendelet fogadta el.⁶⁷ A stratégia egységes keretbe foglalja azokat a migrációt érintő körülményeket, melyeket figyelembe kell venni a kapcsolódó jogszabályok, rendelkezések elkészítésekor, szem előtt tartva az Európai Unió kapcsolódó irányelveit. A stratégia a migráció jelenlegi jellemzőiből kiindulva határozza meg a jövőbeli teendőket és feltárja azokat a lehetőségeket, melyek megvalósításához a Menekültügyi és Migrációs Alap nyújthat forrást. A stratégia hat elvet fogalmaz meg, melyből négy a legális, egy az illegális migrációhoz,⁶⁸ egy pedig a kommunikációs tevékenységhez kapcsolódik. A Magyarországot érintő migráció kezelése széles intézményi kör bevonását igényli. Több minisztérium érintettsége mellett a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Rendórség

65 Uo. 88-89.

66 Uo. 89-90.

67 Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf (2018. 05. 13.)

68 „[...] ötdrésztt határozottan fellép az országba való beutazás és tartózkodás szabályainak megsértése avagy az országban való tartózkodásra jogosító lehetőségekkel való visszaélés esetén fennálló jogellenes állapot megszüntetése érdekében (illegális migráció ellenihatózott fellépés elve)” Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. 5. http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf (2018. 05. 13.)

is részese a folyamatoknak, valamint a nemzetközi szervezetekkel történő kapcsolattartásban résztvevő szervezetek.⁶⁹ Magyarország migrációs stratégiája illeszkedik az Európai Unió által a 2014-2020 közötti Belső Biztonsági Alaphoz, a magyar Nemzeti Biztonsági Stratégiához, az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013-2016 közötti Nemzeti Stratégiához.

A stratégia az illegális migráció esetéhez sorol minden harmadik országbeli állampolgárt, amennyiben a beutazás és tartózkodás feltételeit nem, vagy már nem teljesítik. Ez azt jelenti, hogy az érvényes vízummal érkezők, de annak lejáta után is Magyarországon tartózkodókat is idesorolja a stratégia. Magyarország esetében megjelenő migrációs problémák háttérében megjelenik a többi tagállam migrációs jellemzői is. Egyes tagállamok fejlettsége vonzó a migránsok számára, akik Magyarországon átutazva szeretnének eljutni a kiválasztott uniós államba. Más tagállamok hiányosságai pedig erősítik a határon jelentkező migrációs nyomást. Jelenleg a délkeleti, keleti irányból érkező migrációs hullámok jelentettek kihívást. Hazánk tranzitország jellegére tekintettel a jelenlegi uniós célországok tapasztalatai, problémái a mi jövőképpünket vázolhatják fel. Az illegális migráció esetében a sikeresség kulcsa a hatékony előszűrő rendszer kialakítása, az emberkereskedelem visszaszorítása, valamint a visszafogadási megállapodások sikeressége, további bővítése. Az olyan eseteket is kezelni kell, ahol a kiutasítás nem történhet meg. Ilyenkor biztosítani szükséges a magyar beilleszkedés, munkavállalás feltételeinek kialakítását hazai és uniós szinten is. Az illegális migráció szerves része a lakosság megfelelő tájékoztatása, a külföldiekkel szembeni elutasító magatartás kialakulásának elkerülése.

A jövőre nézve az illegális migráció szempontjából a mennyiségi és minőségi kihívásokkal is szembe kell néznie hazánknak. A menedékkérők számának ingadozása mennyiségi problémákat vethet fel. Az egyszerre nagyobb számban érkezők megterhelik a befogadó intézményeket és a hatósági eljárást lefolytató szerveket is. Az érkezők létszám ingadozása kapacitás tartalékolást és képzett állomány átcsoportosíthatóságát igényli. Minőség szempontjából a nemzeti összetétel változékonysága okozhat problémát. Ennek csökkentése érdekében a migráns kibocsátó országokkal kapcsolatos szakmai iránymutatások, országismertető elérhetőségéről. Emellett az eljárások színvonalának emelése érdekében törekedni kell a technikai és a minőségbiztosítási fejlesztésekre

69 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR), a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (ICMPD). Végül, de nem utolsósorban meghatározó szereplők az ezen a területen tevékenykedő nem kormányzati szervezetek (NGO-k).

is. A magyar migrációs stratégia külön kezeli a vízumpolitikát, a szabad mozgást és legális migrációt, az illegális migrációt, a nemzetközi védelmet és az integrációt.⁷⁰ A kétfokozatú – tehát az előzetes és részletes vizsgálati – szakra felbontott menekültügyi eljárás a két szakasz összevonásával egyszerűsödött a gyakorlatban, ezzel pedig, ahogy írtam az eljárási idő is lerövidült. A módosítás következtében a menekültkénti elismerést kizáró okok is kiegészültek a terrorcselekménnyel, valamint a terrorizmus finanszírozásával és az ezekre való felbujtással. A törvénymódosítás okán már nem lehet menekültként elismerni azt a külföldi személyt sem, akinek magyarországi tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti, vagy azt veszélyezteti. Mindezekon felül, életbe lépett az államhatárról szóló törvény módosítása is. Ez utóbbi a magyar-szerb határon épülő ideiglenes biztonsági határzár miatt vált szükségessé. Ennek értelmében a magyar államot schengeni külső határokon a határvonaltól számított 10 méteres sávon belül közérdekű használati jog illeti meg.⁷¹

A migránskérdés kapcsán a kormány a büntető törvénykönyv (Btk.) és a büntetőeljárás törvény módosítását is szükségesnek ítélte meg. Ennek kapcsán a magyar kormány azt is hangsúlyozta, hogy ez elsődlegesen az embercsempészek elleni szigorú és hatékonyabb büntetőjogi fellépést irányozza elő. Ezt a célt szem előtt tartva megemelték az embercsempészés büntetési tételeit. Illetve a Btk. három új tényállással egészült ki. Ezek a tényállások a következők: a határzár tiltott átlépése, valamint a határzár megrongálása és a határzárrel kapcsolatos építési munka akadályozása. Jelentős változásként értékelhető, hogy a határzárrel kapcsolatos bűncselekmények esetében a terhelhet a büntetési tételhatártól függetlenül bíróság elé állíthatják – szemben a korábbi gyakorlattal.⁷²

Az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXVII. törvényt több kritika érte. Többek között a Magyar Helsinki Bizottság emberjogi civil szervezet részéről. Az egyik probléma a szervezet szerint, hogy a biztonságosnak

70 Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. http://belugyi-alapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf (2018. 05. 13.)

71 Jogi Fórum / MTI (2015): Új menekültügyi szabályok, egészségügyi alapellátási törvény – Jogszabály-változások augusztus 1-jével. www.jogiforum.hu/hirek/34183 (2017. 07. 23.)

72 BARANYA Róbert (2015): *Szeptember közepén hatályba lép a menekültügyi szigorítás.* http://magyarhirlap.hu/cikk/34594/Szeptember_kozepen_hatalyba_lep_a_menekultugyi_szigoritas (2017. 07. 25.)

ítelt országok listájával a magyar kormány lényegében a menekültkérelmek 99 százalékát gyorsított eljárásban dobhatja vissza, lévén a menekültek legnagyobb része Szerbia felől érkezik hazánkba. A menedékkérőket az új gyakorlatban, első körben 12 órával tovább lehet fogva tartani, ez akár 36 órát is jelenthet, ami viszont csak további terhet jelent a már amúgy is túlterhelt intézmények számára. Az új szabályok értelmében a kérelmező számára hiányoznak a megfelelő eljárási garanciák ahhoz, hogy megvédhesse a hatóság előtt az álláspontját. Aggályos továbbá, hogy a menekülteknek fel kell venni a kapcsolatot a származási országukkal – a menedékkérők között ugyanis alig van valakinek európai értelemben vett hiteles személyazonosító okmánya.⁷³ 2015. augusztus 1-én hatályba lépett a magyar menedékjogról szóló törvény módosítása is, ami lehetőséget teremt arra, hogy hazánk megtagadja a belépést háborús térségekből érkező menedékkérőktől. Ehhez kapcsolódóan a kormány meghatározta a biztonságos országok listáját.⁷⁴ Azok a menedékkérők, akik ezekből az országokból származnak, és menedékjogért folyamodnak, azok sorsáról gyorsított eljárásban döntenek a magyar hatóságok. Ellenben, aki nem biztonságos országból származóként akar belépni hazánk területére, annak akár automatikusan is visszautasíthatják a menedékkérelmét.

Az Amnesty International (AI) nemzetközi emberi jogi szervezet álláspontja szerint ezen módosítás okán olyan helyzet állhat elő, hogy Magyarország tömegesen toloncol majd vissza Szerbiába menekülteket, ami akár tízezrek életét és sorsát érintheti. Az AI szerint ez nem csak etikai, hanem jogi tekintetben is problémás, lévén így Magyarország megtagadja a menedékkérőktől kérelmeik egyéni elbírálásra való jogát – amihez a polgárháborús övezetektől érkező menekülteknek alanyi joguk van a nemzetközi egyezmények alapján. A kérdés azért is fontos, mivel a Helsinki Bizottság adatai szerint a hazánkban érkező migránsok 99 százaléka, mintegy 86 ezer ember Szerbián keresztül lépett be az országba 2015-ben.⁷⁵

Magyarországnak, mint az Európai Közösség tagjának valamennyi olyan határos országgal, amely nem tagja az Európai Uniónak, érvényben lévő visz-

73 Novák Benjámin (2015): *Helsinki Bizottság: A menekültügyi törvény szembe megy a nemzetközi gyakorlatokkal*. hu.budapestbeacon.com/kiemelt-cikkek/helsinki-bizottsag-a-menekultugyi-torveny-szembe-megy-a-nemzetkozi-gyakorlatokkal/ (2017. 07. 14.)

74 Az Európai Gazdasági Térség országai, az Egyesült Államok azon államai, ahol nincs halálbüntetés, Svájc, Bosznia-Hercegovina, továbbá Koszovó, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland, valamint a balkáni országok köréből Albánia, Macedónia, Montenegró és Szerbia.

75 Rényi Pál Dániel (2015): *Mától módosul a menekültjogi törvény, incidensek jöhetnek a magyar-szerb határon*. 444.hu/2015/08/01/holnaptol-modosul-a-menekultjogi-torveny-incidensek-johetnek-a-magyar-szerb-hataron/ (2017. 07. 14.)

szafogadási egyezménye van érvényben. Ezzel a jogszabálmódosítással azok a menedékkérők, akik egy biztonságos harmadik országon keresztül érkeznek Magyarországra, kérelmük érdemi vizsgálata nélkül is visszaküldhetőek ebbe az országba.⁷⁶ Az elmúlt két-három évben kialakult helyzet kapcsán az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy a jogszabályok értelmében a schengeni határországokra hárul a menekültek regisztrációja és a menekültkérelmek elbírálása, a schengeni övezet határainak védelmén felül. Ezeknek az országoknak azonban nincsenek meg a megfelelő eszközeik a nagyobb méretű menekült-hullámok schengeni határoknál történő feltartóztatására, ahogyan az az elmúlt egy év távlatában be is igazolódott pl. Magyarország esetében is. Továbbá, a schengeni határországok emellett arra sincsenek megfelelően felkészülve, hogy menekülttömegek célországokba történő továbbutazását megakadályozzák. Ennek kapcsán az is megjegyezhető, hogy még a megfelelő számú és méretű befogadó táborok sem őrizhetőek.⁷⁷ Magyarországon a szerb-magyar határszakasz két pontján 2015. szeptember közepe óta működnek tranzitzőnák. Az irreguláris migráció szabályozott mederbe terelésében betöltött szerepük vitathatatlan. Ugyanakkor meg kell jegyezzük, hogy a tranzitzőnák eddigi tapasztalata alapján a kitűzött kormányzati célt elérték, „zsilip-funkciójuk” működik, de a befogadási intézményrendszer sajátosságai okán az illegális migráció továbbgyűrűzését önmagukban ezek a létesítmények nem képesek megakadályozni. A tranzitzőnákban jelentkező kérelmezők nagy része a kérelem érdemi vizsgálatának idejére nyitott, tehát feltételekhez kötött, de alapvetően szabad ki-bejárást biztosító intézményben kerül elhelyezésre. Ez pedig magában hordozza annak kockázatát is, hogy az ügyfelek nagy része még a jogerős döntést megelőzően ismeretlen helyre (ez jellemzően valamely nyugat- vagy észak-európai országot jelenti) távozik. Ez a kockázat nagyon is fennáll, az eljárást a kérelmező „idő előtti eltűnésére” tekintettel megszüntető végzések számaránya a korábbi években az összes döntéshez mérten 70-90% között mozgott.⁷⁸

A migrációs hullám felerősödése hatására a migráció veszélye, mint idegenrendészeti kérdés felértékelődött. Az idegenrendészet – a rendészetten belül – a közrend biztosítása, valamint a jogszabályok érvényesítése és azok

76 *Menedékkérők hozzáférése a nemzetközi védelemhez*. Budapest, Magyar Helsinki Bizottság, 2014.

77 *Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához*. netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 07. 25.)

78 HORVÁTH Dániel (2016): Gondolatok a tranzitzőnák és az irreguláris migráció kapcsolatáról. <http://www.migraciokutato.hu/hu/2016/04/27/gondolatok-a-tranzitzo-nak-es-az-irregularis-migracio-kapcsolatarol/> (2017. 07. 20.)

betartatása érdekében a külföldiek és a hontalanok Magyarország területére történő beutazásával, illetve az ország területén tartózkodásával és letelepedéssel, továbbá bevándorlásával foglalkozik. A Határőrség történetének egyik mérföldköve volt, amikor a rendszerváltozás után életbe lépett az 1994. évi idegenrendészeti törvény, ez ugyanis lényegesen átformálta a szervezet addigi ezirányú tevékenységét, valamint ez volt az a jogszabály, ami idegenrendészeti hatósági jogkörökkel ruházta fel a Határőrséget.⁷⁹ A migrációs hullám kezeléseként a kabinet javaslata szerint „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején kötelező tartózkodási helyet írnak elő azoknak, akik bevándorlás céljából kérelemmel fordulnak a magyar államhoz. Ez a tartózkodási hely az országhatár lesz, ahol 200-300 ember elhelyezésére alkalmas konténereket állítanak fel, ezekben kell megvárniuk a migránsoknak kérelmük jogerős elbírálását, korlátozva ezzel a szabad mozgásukat. Ezeken a helyeken a bírósági eljárás feltételeit is biztosítani fogják telekommunikációs eszközökkel.”⁸⁰ A magyar kormány álláspontja szerint a kötelező tartózkodási hely kijelölése jelentős mértékben csökkentheti a jövőben a biztonsági kockázatot hazánk esetében.⁸¹ Ide kapcsolódóan érdemes megjegyezni, hogy 2016. februári adatok szerint a magyarországi táborokban 586 ember tartózkodik.⁸² Ennek terhe, illetve a biztonsági kockázat kezelése ugyanakkor jelentős terhet ró a magyar költségvetésre. Mindezek felül pedig szükségessé teszi a rendőrség után a honvédséget is megerősíteni, ami magával hozza a létszám-, bér- és eszközfejlesztést egyaránt az elkövetkező időszakra nézve.⁸³

Az idegenrendészeti hatóságok munkáját segítő, illetőleg az illegális migránsokkal szemben alkalmazható kényszerintézkedéseket tekintve a szankciókat az Szmtv., a Harmtv. és végrehajtási rendeleteik, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, továbbá az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Kormányrendelet szabályozza jelenleg. A Btk. és az egyes szabálysértésekről szóló Kormányrendelet mindeközben nem tesznek különbséget harmadik országbeli és szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek között. Ezt a hiányosságot a jogalkotó szerint a részletszabályok kiküszöbölik. Ezek között találjuk meg például azt is, hogy

79 BORSÁ Csaba (2007): Idegenrendészeti aktuális kérdések az integráció tükrében. pecs-hor.hu/periodika/2007/VII/borsa.pdf (2017. 07. 05.)

80 *Illegális bevándorlás – Lázár: négy törvény módosul az idegenrendészeti őrizet visszaállítása érdekében.* www.boon.hu/illegalis-bevandorlas-lazar-negy-torveny-modosul-az-idegenrendeszeti-orizet-visszaallitasa-erdekeben/3371728 (2017. 07. 05.)

81 Uo.

82 Uo.

83 Uo.

kikkel szemben mely szankciót lehet alkalmazni hazánk határain belül. A Visszatérési Irányelvnek történő megfelelést is szem előtt tartva, a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendészeti szabályozás rendszere teljesen átalakult az elmúlt évben és hatályba lépett a módosító törvénycsomag is a végrehajtási rendeletek módosítása érdekében.⁸⁴

A migráció kezelése miatt a Készenléti Rendőrség feladata is kibővült. „Magyarország rendőri szervei közül a legösszetettebb speciális feladatokat a Készenléti Rendőrség látja el. A szervezet a Rendőrség állandó csapaterejének bázisa, a budapesti és vidéki alegységeinkkel együtt több mint 5000 főt foglalkoztat.”⁸⁵

7. Összegzés és következtetések

A következő negyedszázadban minden valószínűség szerint erősödni fog a nemzetközi népességmozgás. A fejlődő és a fejlett országok közötti óriási különbségek miatt tovább növekedhet a potenciális nemzetközi migránsok száma, és mivel a fejlett országok közös védőfalat állítottak fel, minden valószínűség szerint meg fogjuk tapasztalni az „észak és dél” közötti feszültségek erősödését a migrációs kérdéssel kapcsolatban is, amely végső soron az egyenlőbb elbáráns feltételeinek kiköveteléséhez vezet egy új nemzetközi rend keretei között.

A legális migráció területén a kék kártya rendszer és az integrációs folyamatok továbbfejlesztése lehet cél a hatékonyság érdekében. Az illegális migráció kezelésének kérdésében két szempontot kell figyelembe venni. Egyrészt stratégiai célt, megvalósítást az Európai Unió esetében lehet elképzelni, másrészt a tagállamok szintjén a migráció kezelésben bár létezik jogszabályalkotás, de inkább az uniós irányelvek taktikai adaptálásáról, kivitelezés területén pedig a hatósági tevékenységről beszélhetünk. Amennyiben az EU-s megoldás kidolgozása elhúzódik, úgy a tagállamok kénytelenek stratégiai szintre emelni migrációs rendelkezéseiket, ami magával vonja, hogy taktikai megoldásaik stratégiai szintet érnek el. Jó példa erre a magyar határzáremelés. Az adott tagállam migrációs politikáját tehát az Európai Unió migrációs politika és irányelvek, valamint a tagállami szinten elérhető jogszabályok, taktikai lépések együtt határozzák meg. Az illegális migrációval szemben csak együttműködéssel, szoros és közös munkával lehet fellépni.

84 Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hét éves stratégiai tervdokumentum.

85 Készenléti Rendőrség: www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/teruleti-szervek/keszenleti-rendorseg (2017. 07. 05.)

Előfordul, hogy a migráció félelmet, ellenérzést is kiválthat a fogadó államok lakóiban, akik ennek következtében fenyegető erőtt, s nem pedig lehetőséget vagy segítségre szoruló áldozatot látnak az érkezőkben. A lakosság jelentős része ilyen esetben, mint betolakodó idegenekre tekint a migránsokra, akik álláspontjuk szerint veszélyeztetik a megszokott körülményeiket és jólétük színvonalát. Ez a hiedelem részben a sajátos emberi működéssel magyarázható. Fentiek alapján kijelenthető, hogy a migráció kezelése nem egyszerű feladat. A népvándorlásnak egyfelől nincs egységes, átfogó módszere, amely alapján az állandó vagy ideiglenes helyváltoztatás egyszerűen megérthető lenne. Másfelől a migrációban látható tendenciák azt mutatják, hogy a jelenlegi folyamatok megértéséhez nem elegendő kizárólag egyetlen egy tudomány eszköztárát igénybe venni. Ezzel kapcsolatban elméleti modellek sora foglalkozik azzal, hogy a jelenség milyen előzményekre vezethető vissza, és milyen típusai lehetnek. A migrációs kutatások következőképpen időbeli, térbeli és motivációs dimenziókat is felölelnek.

Leszögezhető, hogy a migráció és a menekültkérdés az elmúlt évek kiemelt problémájává lépett elő. Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy a menekültek helyzete nem új keletű probléma, főleg az európai országok esetében.

Bár a menekültkérdéssel kapcsolatban számos egyezmény van érvényben, mint az 1951. évi Genfi Egyezmény, az 1967. évi jegyzőkönyv, az Afrikai Egyezség-szervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagena-i Nyilatkozat Latin-Amerikában, ezek véleményem szerint nem érvényesülnek hatékonyan. Külön-külön megfelelően kezelnek egy-egy felmerült problémát, de érvényességük, hatáskörük esetében hiányzik a koherencia. Összességében kijelenthető tehát, hogy a tagállamok esetében az együttműködés és a közös fellépés mind vonzóbb megoldást jelent a migráció kezelésére. Így a migráció szabályozásában létfontosságú a nemzetközi együttműködés, hogy az államok multilaterális keretek között érvényesíteni tudják azon érdekeiket, amelyeket globális módon nem tudnak. Emberi és jogi szemszögből alapvető kötelesség segíteni annak, aki segítséget kér, azonban a nemzetközi közösség jelenleg nem tesz meg mindent a migráció kezelésére. Mindent összevetve, hosszabb távú gondolkodásra van szükség a migrációs probléma megoldásához. Amennyiben az említett kezelési módszereket hatékonyan és következetesen alkalmazzák, és mind az EU-tagállamok, mind Magyarország saját biztonsági érdekeit szem előtt tartja, lényegesen csökkentheti a migrációs nyomást, illetve nagyobb hatékonysággal kezelheti a globális migrációs jelenséget.