

RENDÉSZET ÉS MIGRÁCIÓS IGAZGATÁS: MOZGÓ HATÁROK?

A nemzetközi népességmozgással kapcsolatos politikát és szabályozási, igazgatási rendszert a rendészet sajátos ágaként vagy annak aspektusaként helyezik el többen⁵²², feltehetőleg azért, mert természetesnek tekintik, hogy nincs szabad költözködési jog, az államhatárok lényegében jogrendszereket választanak el, amelyek legfeljebb saját állampolgáraiknak engedik meg alanyi jogon a kilépést, a hazatérést és a szabad tartózkodást.⁵²³ Minden más ember részére egyre több, mérlegelési körbe tartozó megkötést vezetnek be az államok, szuverenitásuk alapján. Ezt az alapelvet még az Európai Unió közös migrációs politikája és szabályai sem haladták meg, miközben hivatkoznak az európai és a tagállami alkotmányos tradíciókra, értékekre és a közrendre. A közös uniós védelmi, biztonsági és külkapcsolati rendszer létrehozásával a migrációs igazgatást egyre jobban alárendelik a rendőrségi, bűnüldözési, nemzetbiztonsági és határrendészeti szerveknek. Vajon hol húzódnak a határok a migrációs igazgatás és a rendészet között a védendő értékek, az ellátandó állami funkciók, a szervezeti megoldások és a tudományos elméletek alapján?

Alkotmányi értékek

Az állami működés fundamentumát a demokratikus és az alkotmányi értékek jelentik, amelyek beépülnek a kormányzás eszközei közé, különösen a jogi szabályozás, szervezet alapítás és a közszolgálati működés körébe. Az alkotmányban (alaptörvényben) is megjelenő értékek részben általános, a társadalmi, gazdasági élet működését régóta befolyásoló értékek, részben kifejezetten az alkotmányozó hatalom által kiválasztottak, amelyek aztán az egyes rendelkezésekben öltönek testet, államcélként, jogi alapelvekként, emberi és állampolgári jogként, kötelezettséggként vagy éppen tilalmak formájában. Ezt az érték-rendszert persze nagyban befolyásolják a nemzetközi vállalások, az emberi jogi egyezmények, az Európai Unió Alapjogi Kartája (2000), míg a részletes kifejtést a törvényekben találjuk, a kartális alkotmányban csak a legfőbb garanciák szerepelnek. Ezért nyilvánvaló, hogy az értékek listája éppúgy változó, mint azok értelmezése és kifejtése a tételes szabályokban.⁵²⁴

Az utóbbi években az Európai Unió, amely az alapszerződés értelmében, a szabadság, a biztonság és a jog egységesülő övezetévé válik fokozatosan, a biztonsághoz

⁵²² A rendészet része a határrendészet, a releváns tudományágak rendészettudományi aspektusai közt szerepel az idegenrendészet és a menedékjog. Virányi Gergely: Gondolatok a rendészettudományhoz. In: Határőrség és rendészet című konferencia, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002. 34-68. o.

⁵²³ Vita a szabad költözködéshez visszavezető útról. Tóth Judit és Szalayné Sándor Erzsébet opponensi véleménye Nagy Boldizsár: „A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltástól az Európai Unióba lépésig. Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások” c. PhD értekezéséről – a szerző válaszával. Közjogi Szemle 2012/2. szám 61-68. o.

⁵²⁴ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

való jogot egyneművé akarja tenni a szabadsághoz való joggal.⁵²⁵ Noha az ENSZ a humán biztonság felértékelődésére már 1994-ben felhívta a figyelmet, majd a milleneumi célok közt is szerepeltette például az egyenlőtlenségek csökkentésére, a szolidaritásra és a legfontosabb szükségletekre (élelemhez, vízhez, gyógyszerhez, védőoltáshoz való jogra) irányuló együttes erőfeszítéseket, az Unió az Alapjogi Kartára hivatkozva, mindenki jogaként definiálta a személyi biztonsághoz való jogot. Ezzel mintegy megalapozza a szabadságjogok legitim korlátozását is, hiszen két azonos súlyú dologról (szabadságjogok kontra biztonsághoz való jog) rendelkezik így a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harcban. Ez a mesterséges szembeállítás nagyban hozzájárult a szabadság európai leértékeléséhez és a biztonság mindenek elé helyezéséhez.⁵²⁶ Ugyanakkor a biztonság (ide sorolva az állam, a nemzet, a közösségek, a nemzetközi kapcsolatok, az élet, a munkahely, a vagyon, a szociális, a jog-és a közbiztonságot is) dogmatikai szempontból jogi érték, hiszen a szabadságok érvényesülésének mintegy előfeltétele. A biztonság jogilag védett értéként az alkotmányokban is megjelenik, és legfőbb védelmezője – a többi alkotmányi értékhez hasonlóan – az alkotmánybíráskodást végző szerv,⁵²⁷ de semmiképpen sem azonos a szabadsághoz való jogokkal, és főleg nem azoknak a riválisa.

A biztonság megóvása, védelme, megteremtése olyan jogi érték, amelyhez számos szabályozási elem kapcsolódik, például a jog-és közrendet alapjaiban támadó magatartások (pl. joggal való visszaélés, kínzás, embertelen bánásmód, diszkrimináció, gyűlölködés, agresszió és háborús propaganda) tilalma, a polgárokat érintő kötelezettségek (pl. a katasztrófa-elhárításban való közreműködés, a közteherviselés, a hatalom erőszakos megragadása elleni fellépés), valamint a különböző felelősségi szabályok. Ezek az alkotmány és a törvények szintjén persze változatos szóhasználattal tűnnek fel, így gyakran a közrendet, belső rendet, közkerölcsöket, a közjót és/vagy a közbiztonságot szolgálva. Mivel az értékelő alanytól (pl. alkotmányozó hatalom, törvényhozó hatalom, uniós jogalkotó) függ az érték kiválasztása és meghatározása, önmagában a szóhasználat nem igazít el, csak a tartalmi elemek összevetése. Különösen jellemző, hogy az uniós (közösségi) jog (EKSZ/EUMSZ) egységesítését és bizonyos esetekben a tagállami kivételek biztosítását garantálják a közrend védelmére vonatkozó klauzulák és jogi rendelkezések (pl. az áruk, a tőke, a szolgáltatások, a munkaerő szabad áramlása, a letelepedés szabadsága), gyakran a gyűjtő-kategóriának tekinthető közérdekre⁵²⁸ hivatkozva. A közrend, a közbiztonság tehát a négy gazdasági szabadság kereteinek meghatározásával, az adott jogvitában definiálódik, és ezzel kialakul a tagállami közrendre épülő európai közrend értéktartománya, mércéje.⁵²⁹

Állami feladatok

Az alkotmányi értékek érvényre juttatásának az állami munkamegosztásba való beépítése, így a közrend, a közbiztonság, a személyek mozgása feletti őrökődés, hogy a társadalom általános működése és egyes speciális tevékenységek zavartalanok legyenek. Legáltalánosabban a közrend és a közbiztonság feletti őrökődést, ennek megsértése esetén

⁵²⁵ Europe's 21st Century Challenges – Delivering Liberty. Edited by Didier Bigo, Sergio Carrera, Elspeth Guild and Rob Walker, *Ashgate*, England 2010

⁵²⁶ Tóth Judit: A szabadságjogok értékvesztéséről. In: *OKRI Szemle* 2011. Szerk: Virág György, Budapest, 2012 pp. 30-50.

⁵²⁷ Tóth Judit: A rendszet alkotmányossági minimumai és az alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2011/2: 15-26.

⁵²⁸ Tóth Judit: Közérdek az Európai Bíróság előtt. *Európai Tükör*, 2007:1; 31-58

⁵²⁹ Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalma. In: *Tanulmányok a rendszeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése c. tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények Vol.12. 2011, Pécs, pp.29-38.

annak helyreállítását, közjogi eszközökkel a rendészeti tevékenység biztosítja. Jellemzője a legitim erőszak alkalmazása, a döntéseinek akár azonnali végrehajtása (intézkedés), míg más esetekben formális határozatait követi csak a végrehajtás, de politikamentesen (depolitizáltság), nyilvánosan, de legalábbis nyilvános szabályok alapján (társadalmi kontroll alatt), a joghoz kötötten és annak alávetetten (joguralom), önálló szaktudás és etika birtokában (professzionizmus). Ehhez kapcsolódnak az egyéb állami funkciók, amelyeken belül a szakrendészeti tevékenységek egyre differenciáltabb rendszere burjánzik.

A személyek (idegenek és a saját állampolgárok) államhatárok közötti mozgását az állam uralni kívánja, ezért önálló funkcióvá alakult a migrációs igazgatás, amely magában foglalja a következőket:

- a migrációs kontroll (vízumkiadás, határon belépők ellenőrzése, visszafordítás, kitoloncolás, mélységi szűrés),
- a státusokról való döntés (nemzetközi védelemben részesítés, menekültként, hontalanként elismerés, áldozatként, egyedülálló kiskorúként védelem, tartózkodás engedélyezése huzamosan ott élő/letelepedés engedélyezése, kivándorló, hazatérő, állampolgárságról döntés),
- a tartós megoldások elősegítése (áttelepítés a végső befogadó országba, hazatérés, itteni beilleszkedés támogatása),
- migrációs hatósági nyilvántartás és adatgyűjtés,
- nemzetközi migrációs együttműködés,
- migrációs politikához és stratégiához való hozzájárulás, annak előkészítése kormányzati, regionális szinten.

Ezek a migrációval kapcsolatos állami funkciók szintén összefonódnak más állami feladatokkal, így például a közegészségüggyel, a szociális ellátással, a gyermekvédelemmel, a közoktatással, a statisztikával, továbbá a rendészettel (bűnmegelőzéssel, a nemzetbiztonsági szűréssel, a gépjárművek és a szállítmányok ellenőrzését végző vámrendészettel) és az igazságszolgáltatással (bűnüldözéssel, tanúvédelemmel), amennyiben az idegeneket, utazó és visszatérő állampolgárokat is érint, segít, jogaikban korlátoz.

Ugyanakkor a migrációs igazgatás alapja a személyek (korlátozott) mozgási, költözködési, beutazási és tartózkodási joga, amely alapvetően nem sérti a közrendet és a közbiztonságot, csak kivételesen van szükség rendészeti beavatkozásra a megsértett jogrend helyreállítása miatt. Ezen nem változtat az sem, hogy az uniós polgárok és családtagjaik be- és kilépése, tartózkodása sokkal nagyobb szabadságot élvez, mint az egyéb idegeneké (harmadik állam polgárai), mert velük szemben sokkal többféle rendészeti intézkedés alkalmazható.⁵³⁰ Másként fogalmazva, a migrációval kapcsolatos állami funkciók csak érintkeznek, de nem azonosak a rendészeti funkciókkal, normatív szinten különösen.⁵³¹ Például a szociális bérlakásokat nem a rendőrség utalja ki, noha előfordul, hogy akadnak önkényes beköltözők, lakásfoglalók vagy bérleti díjfizetés miatt kilakoltatott emberek, akik miatt a szociális ügyintéző rendőri segítséget kér. Ez az optikai csalódás annyiban érthető, hogy a rendészeti funkció sokkal hosszabb múltra tekint vissza, mint a migrációs igazgatás,

⁵³⁰ Tóth Judit: A mozgás szabadsága és az illegális migráció. In: Az illegális migráció kezelésének aktuális kérdései. Konferencia kötet (2011. március 17. Budapest, RTF) Határrendészeti Tanulmányok http://www.rtf.hu/mrft_hatarrendeszet/2011_evi_%20kulonszam.pdf

⁵³¹ Tóth Judit: Lehet-e normatív a migrációs politika? In Hárs-Tóth (szerk.) Változó migráció – változó környezet. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2010. 193-220. o.

tehát eszközei, szervezete képes új állami funkciók átmeneti ellátására, kiegészítésére és persze elnyomására is. Másfelől a személyek vándorlásával kapcsolatos állami feladatok személyi és tárgyi feltételei, szabályozása, szakmai követelményei máig sem alakítottak ki összefüggő rendszert és hivatásbeli etikát. Ha belegondolunk, a kivándorlásnak, az útlevelének, a hazatérésnek, a menekültek befogadásának és a honosításnak a szabályozási és igazgatási története még másfélszáz éves sincsen Magyarországon, és az is évtizedes kihagyásokkal, megtorpanásokkal.⁵³² Ráadásul az utóbbi két évtizedben a migrációs igazgatásnak lökést adó nemzetközi együttműködés az európai integráció kifejezetten a rendészeti megközelítést szorgalmazta a személyek mozgásával kapcsolatosan az új befogadó országokban.

Szervezeti megoldások

Közhely, bár gyakran szem elől tévesztik, hogy az állami funkció határozza meg, hogy annak ellátására mikor és milyen szervezetet hoz létre, vagy alakít át a kormányzat, azaz nincs szervezeti állandóság, ám nem lehet sem megalapozatlanul kapkodó, sem öncélú, tekintélyelvű vagy a joguralom helyett a vezetői uralomra épülő a rendészeti és a személyek államhatárok közötti mozgásával kapcsolatos állami feladatok (és politikák) szervezeti rendszere. A másik sokat kritizált jelenség, hogy elmaradt a reform, amely világos határvonalat húzott volna a katonai, militáns és a civil rendészet között, azaz velünk maradt „a diktatúrák kedvelt megoldása, amikor a hadsereget rendőrségként, a rendőrséget hadsereggént működtették”.⁵³³ Például a 2004. évi CV. törvény (Htv.) szerint a rendvédelmi szervek, a jogszabályban meghatározott alapvető feladataik mellett, közreműködtek egyes honvédelmi feladatok ellátásában, míg az új Htv.-ben (2011.évi CXXVIII.tv.) a polgári védelmi szervek humanitárius feladatokat látnak el, a rendvédelmi szervek a honvédelem érdekében meghatározott feladatokat látnak el, a megyei védelmi bizottságok pedig a honvédelmi felkészítéssel is foglalkoznak. Az Alaptörvény pedig úgy rendelkezik (50.cikk), hogy szükségállapot idején a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő „a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények” ellen. (48.cikk (1) b.)

Ez azt jelenti, hogy a belső biztonság védelmében, a (fegyverrel rendelkező) lakosság ellen is bevethető a katonaság, azaz háborút viselhet a lakosság ellen a kormányzat. Ugyanakkor a humanitárius jog értelmében, a polgári védelmi szervezet nem a honvédelem része, hanem csak emberbaráti feladatokat lát el fegyveres konfliktusok vagy katasztrófák idején (pl. mentés, kiürítés, figyelmeztetés, halottak felkutatása). Ezt támasztja alá, hogy külön rendelkeznek a polgári védelem mellé rendelt katonákról és katonai alakulatokról, azok jogállásáról, mivel ezek a katonák is csak ugyanazokat az emberbaráti feladatokat láthatják el, nem vesznek részt az ellenségeskedésben, csak önvédelmi fegyverük van.⁵³⁴ Másfelől, még háborús konfliktus esetében sem lehet a rendőrséget másra

⁵³² Tóth Judit: Státuszjogok. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004.

⁵³³ Finszter Géza: A rendészti stratégia alkotmányos alapjai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből. MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2012. 45-79. o.

⁵³⁴ Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló I. jegyzőkönyv, 61. és 67.cikke

felhasználni, mint a személy-és vagyonvédelem terén rá háruló feladatok teljesítésére a polgári lakosság védelmében. Így a polgári rendőrség tagja nem kombattáns, nem lesz hadifogoly, és a megszálló hatalom sem adhat számára a felsoroltakon kívüli, jogellenes parancsot.⁵³⁵

A katonai és a civil igazgatás közti határvonalat elmossa a rendőrségen belüli parancsnoki függelmi rendszer, a jogellenes parancs teljesítésének kötelezettsége, a kormány irányítási jogkörében az egyedi utasítás joga, a jogköröknek és javadalmazásnak a hierarchiában elfoglalt hely szerinti kiosztása. Nem is szólva arról, hogy a rendőrség nem csak közigazgatási, hanem igazságszolgáltatáshoz tartozó funkciókat is ellát. Egyidejűleg azonban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy ugyan békeidőben a civil közigazgatás feladata a rendészet és a migrációs igazgatás, de hadi helyzetben a katonai igazgatás veszi vagy veheti át annak feladatait. Másfelől, a fegyveres nemzetközi és nem nemzetközi konfliktusokban a lakosság védelmére és az emberi jogok, az emberi élet, méltóság és a polgári javak megővésére olyan sokféle szabály vonatkozik, hogy a humanitárius jog és a békeidőben alkalmazandó rendészeti szabályok konvergenciája is megfigyelhető. A megkülönböztetés nélküli támadás tilalma, a tiltott hadviselési módok, a megszállt lakossággal szembeni szabályok, a gyermekek védelme vagy az emberiességi szabályok megsértése miatti nemzetközi felelősségre vonás nem csak Hágában, de Strasbourgan is alakítja a joggyakorlatot. Ennek pedig a szervezeti felépítésre, különösen az elszámoltathatósági, ellenőrzési, szakmai, etikai és felelősségi rendszer révén van (lenne) befolyása.

Az állami funkciók jellege és azok sokfélesége indokolja, hogy a hatékony feladatellátáshoz egységes rendészet és migrációs igazgatási szervezet aligha hozható létre. Egyes feladatokra centralizált (pl. bűnügyi rendőrség, csapaterő, státusdöntések), másokra decentralizált (regionális), és a helyi közösségekkel együttműködő szervezetre van szükség (pl. bűnmegelőzés, migránsok beilleszkedésének támogatása), közöttük az intézményes, horizontális és vertikális koordinációt biztosítva, amely a hazai közigazgatás egyik gyengesége. Noha a rendészet és a migrációs igazgatás is a közigazgatás része, az eltérő funkciót ellátó szervezeti egységekben dolgozók jogállásában, képzettségében differenciálni kell a szabályozásban. Ez nem függ attól, hogy egy vagy több minisztériumhoz tartoznak-e az irányítási feladatok. Egyébiránt attól nem lesz önmagában megoldva a különböző funkciók közti koordináció, ha egy minisztérium alá rendelik a nemzetbiztonságot (részben), a migrációs igazgatást és a rendőrséget.⁵³⁶

Végül az is szervezeti ügy, hogy a civil szervezetek a közrend és a közérdek, az emberi jogok feletti örökösben, védelemben partneri szerepet kapnak-e a rendészet és a migrációs igazgatás terén. Úgy tűnik, az alaptörvény szerinti kötelezettség az önvédelemre, a képességek és lehetőségek szerinti hozzájárulás az állami feladatok ellátásához ehhez nem ad elég jogalapot,⁵³⁷ mivel az állami, önkormányzati szervezetekben ilyen együttműködési kötelezettség vagy politikai elvárás nincsen, az alkotmányból a kormány egyeztetési szabályát nem vették át, a törvényalkotásban a közigazgatási egyeztetést mellőzik, hatályon kívül helyezték a lobbis törvényt. Ezért az erős rendészeti és migrációs igazgatási

⁵³⁵ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1979.évi 690.határozata a rendőrségről, Függelék C rész

⁵³⁶ A 2010. évi XLII.törvény az újra létrehozott BM alá rendelte az Alkotmányvédelmi Hivatalt, a bűnmegelőzést, az idegenek rendészetét, a menekültügyet, a határrendészetet, a külföldiek társadalmi beilleszkedését, a szabálysértési szabályozást, az állampolgársági ügyek egy részét és a rendőrséget.

⁵³⁷ 0) cikk: Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

centralizációt még formálisan sem egyensúlyozza ki a közhatalom által létesített köztisztviselők (kamarák) és az államilag (jogalkotással és költségvetéssel) megtámogatott quasi civilek (pl. polgárőr szervezetek) együttműködése. Ez megjósolhatóan a szakmai integritás hiányát és a gyengülő hatásfokú funkció ellátást tartósítja.

Rendészettudomány és migrációs elméletek

Az új rendészettudományi szervezetek (MRTT, MTA szakbizottsága) léte még nem biztosíték arra, hogy a rendészettel foglalkozó kutatás és képzés ugyanolyan társadalmi súlyra tesz szert, mint maga a vizsgálódás tárgya és maguk a rendészeti szervek. Különösen akkor bizonytalan a tudomány művelése, ha a rendészeti tevékenységet független (civil) kutatók nem tudják megközelíteni, mert a szervezetek zártak, ide értve a kritikák elutasítását is. A másik nehézség pedig abból fakad, hogy a jobban beágyazott tudományok (hadtudomány, jogtudomány, közigazgatástan, bűnügyi tudományok) a szoros kapcsolódás révén elvitatják e terület önállóságát. A független kutatók abban egyetértenek, hogy

- a kutatás tárgya maga a rendészet, a rendészeti tevékenység, szervezet és beágyazottság, működés elemzése és leírása, kritikája, hogy ezek révén javuljon a rendészeti munka színvonala és kialakuljon a megalapozott rendészeti stratégia;
- módszere interdiszciplináris, azaz a statisztikától a történeti, jogi és szociológiai és közigazgatástanig mindenféle módszert alkalmaz, mert nincs sajátja, és erőteljesen dominál a társadalomtudományi megközelítés hazánkban.⁵³⁸

A nemzetközi migráció elmélete csak annyival szerencsésebb, hogy nemzetközi szervezetek támogatásával igen sokféle kutatást támogattak, kiadványokat és fórumokat szerveztek az elmúlt évtizedekben. Ezzel felértékelték, és egyben tematizálták a népmozgásról folyó beszédet. Ezért irányult a figyelem a migráció és a fejlesztés (fejlődő országok támogatása, hazatérési programok), a bűnözés (drog, emberkereskedelem, prostitúció, gyermekek kizsákmányolása, illegális belépés és tartózkodás), a nemzetközi és regionális együttműködés (küldő és fogadó országok, tranzit területek, kormányközi és nemzetközi civil szervezetek)⁵³⁹, a hatékony, globális migrációs igazgatás (miért nincsen egységes megoldás a személyek nemzetközi mozgására, miért többszintű és mozaikos a szupra-nacionális népmozgási rendszere)⁵⁴⁰, a migránsok emberi jogainak védelme,⁵⁴¹ vagy éppen a migrációs egészségügy és a migránsok beilleszkedése, identitásának kérdéseire - nemzetközi szinten. Ettől függetlenül a tudományos gondolkodás középpontjában az egyik nemzetállamból a másik nemzetállamba való népességmozgás maradt, valamint annak megválaszolása, hogy miért migrálnak az emberek. A válaszokat a térbeli, a kultúrák, társadalmak, jogi rezsimek közötti migráció sokféle elemzési módszerével és történetével írtak le. A gazdasági globalizáció, a munkaerő világpiaca, a határokon átnyúló transznacionalizmus, a diaszpórák és a hálózatok szerinti megközelítés ennek a

⁵³⁸ A fentiekén túl Kovács Tamás: A rendészettudomány a modern társadalomtudományokban. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből. MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2012. 81-90. o.

⁵³⁹ Michele Klein Solomon: International migration management through inter-state consultation mechanisms. New York, 2005 UN Expert Group meeting on international migration and development, Population Division, Dept. of Economic and Social Affairs

⁵⁴⁰ Global Migration Governance. Alexander Betts, ed. Oxford: Oxford University Press, 2011,

⁵⁴¹ T. Alexander Aleinikoff - Vincent Chetail: International Legal Norms and Migration. The Hague, 2003, TMC Asser Press

nemzetállami dominanciának az elvetését jelenti, amelyre éppen az EU polgárok szabad mozgása, a multinacionális cégekben a dolgozók áthelyezése, a kiküldetési szabályok, a GATS Mode 4 (a szolgáltatók szabad beutazása és tartózkodása) ad jól tanulmányozható példákat manapság.⁵⁴²

Ugyanakkor a nemzetközi migrációval ma sincs egységes, átfogó elmélete, hanem egymástól sokszor függetlenül kialakult teóriák jöttek létre, mégpedig interdiszciplinárisan, azaz több tudomány eszköztára segítségével, három szinten⁵⁴³:

- a mikro-szintű elemzés abból indul ki, hogy miként születik a migrációs döntés, figyelembe véve az egyén autonómiáját és választási szabadságát (a rabszolgától, a gyerekektől az aktív korú munkavállalóig ez sokféle mintán, információ és mérlegelésen alapszik). Például a gazdasági racionalitáson alapuló költség-haszon elvű választás (a migrációs költség, a várható bérelőny arányában), az értékelési modell (a migrációs készlet erőssége és a vándorlás várható előnyei, így a biztonság, a munka, az életfeltételek terén kapott hányados alapján), a racionális választás kombinációja a társadalmi mozgással, a migráció új közgazdaságtana a racionális választást a háztartásokra, családokra fókuszálva magyarázza, noha gyakran a döntések csak látszólag születnek meg ezen a szinten. Akad elemzés a költség-haszon modell hely-specifikus értékelésére, mert a migráns rendelkezésére álló források eltérőek, míg a pszichologizáló modellek az egyéni viselkedésre összpontosítanak (pl. az egyéni stressz-küszöb, a relatív depriváció és frusztráció modellezésével);
- a makro-szintű elemzés a gazdasági, politikai, társadalmi, demográfiai, környezeti struktúrákat veszi szemügyre, a származási és a célországban, ide értve a migrációs politikát, a stabilitást, a nemzetközi jogi normákat is. A gravitációs modellben a kibocsátó és a befogadó népesség száma, távolsága, kapcsolata a kiindulási pont, a strukturális modellekben a migrációs kényszerek (háború, üldöztetés), a szegénység és a társadalmi presztízs, a strukturális feszültségek alapján magyarázza a jelenségeket;
- a mezo-szintű vizsgálódás alapvetően a valódi, társadalmi vagy szimbolikus kapcsolatokra összpontosít, amely a kisebb-nagyobb közösségekhez kapcsolja a vándort, akár az etnikai származáson, a szolidaritáson vagy éppen a kölcsönös előnyökön alapszik, és segítséget, tájékoztatást vagy kontrollt jelent az egyén számára.

Újabban a három szint kombinációjával jutottak el a migrációs rendszer modelljéhez, amely nem csak egyének, de nemzetállamok, a biztonsági szervezetek, gazdaságok kapcsolatát, a társadalmi egyenlőtlenségek kölcsönhatását és a migráció dinamikáját tételezi, amelyből migrációs hálózatok alakulnak. Ugyanakkor szinte mindegyik migrációs modellnek akad kritikusa, amely rámutat egy empirikus vizsgálat tanulságai alapján a modell, a teória gyengeségére.⁵⁴⁴ Ezért pontosabb azt mondani, hogy uralkodó vagy domináns, netán divatos migrációs magyarázó elvek, modellek léteznek,

⁵⁴² Adrian Favell: Rebooting Migration Theory (Interdisciplinarity, Globality, and Postdisciplinarity in Migration Studies) In: Migration Theory. Talking across Disciplines. Caroline B. Brettell – James Hollifield (eds), Second edition, Routledge, 2008 New York 259-278. o.

⁵⁴³ Migration Theory. Talking across Disciplines. Caroline B. Brettell – James Hollifield (eds), Second edition, Routledge, 2008 New York

⁵⁴⁴ A migráció szociológiája. Sik Endre (szerk.) Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001

jórészt egymást követve és átfedve, sokféle kutatási módszert (közgazdaságtan, demográfia, jog, politika tudomány, nemzetközi kapcsolatok tana, szociológia, antropológia, pszichológia, geográfia) alkalmazva. Az ígéretes jövőt egyesek a mezo-szint vizsgálatában látják, de senki sem ambicionálja az egységes, univerzális teória létrehozását.⁵⁴⁵

Amennyiben nem egyértelműek a rendészettel és a nemzetközi migrációval kapcsolatos alkotmányi értékek, állami funkciók, szervezeti keretek, úgy a tudományos kutatók feladata ezek meghatározása, rendszerezése, empirikus kutatások alapján a rendészeti és a migrációs stratégia megalapozása, a gyakorlat és a szabályozás kritikája. A hazai és a nemzetközi elemzések egyaránt hozzájárulhatnak ahhoz, hogy meghúzhassuk a határokat a rendészet és a migrációs igazgatás között. Például a Nemzetközi Migrációs Szervezet kidolgozott a migrációs igazgatásra egy modellt, amely magában foglalja a migrációs politika, a szabályozás, a közigazgatási szervezet funkcióit, az igazgatás négy legfőbb területének igazgatási feladatait (fejlesztéspolitika, a migráció elősegítése, a népmozgások szabályozása és a kényszervándorlás kezelése), valamint ezek illeszkedési pontjait más állami politikákhoz, hogy rendszerré váljanak (technikai együttműködés és kapacitások kiépítése, a migránsok jogvédelme, a nemzetközi migrációs jog fejlesztése, adatgyűjtés és kutatás, politikai alapelvek és viták, regionális és nemzetközi együttműködés, közérdekű adatok és oktatás, migrációs egészségügy, a migráció hatása a társadalmi nemekre). Ennek keretében külön igazgatási feladat a migrációs stratégia adatgyűjtésen és kutatások segítségével való megalapozása, amely részben a migrációs veszélyeket, részben annak lehetőségeit, kedvező hatásait veszi számba információk elemzése segítségével, amelyet a kormányzati döntéshozatal használhat fel.⁵⁴⁶ Persze csak azokban az országokban, ahol a kormányzati döntéseket és a szabályozást hatásvizsgálatra, kutatásokra és elemzésre építik.

Összegzés

A fenti fejtegetéseket egy táblázatban foglaltam össze, azt remélve, hogy egyértelművé vált, a rendészet és a nemzetközi migrációs igazgatás bár több ponton érintkezik, mindegyik saját alkotmányi értékekkel, azon belül alapjogokkal és kötelezettségekkel, rendelkezik, továbbá eltérő állami funkciókat lát el, még akkor is, ha a kettő azonosságát, konvergenciáját akarják elhiteni velünk. Az ellátandó funkciókra épülhetnek a szervezeti megoldások, amelyek között lehetnek hasonlóságok, például azért, mert a közigazgatásra vonatkozó követelményeket kell teljesíteniük, hiszen annak része a rendészet és a migrációs igazgatás, és a militáns, végletekig centralizált, tekintélyelvű hierarchiában nem tudnak hatékonyan, társadalmi támogatottság mellett működni. A lassan újra életre kelő rendészettudomány előtt álló feladat ezen összefüggések és a régóta hiányzó rendészeti stratégia megalapozása, a gyakorlat kritikája. A migrációs kutatások is hozzájárulhatnak egy migrációs stratégia kidolgozásához, éppen a vándorlás nem-rendészeti sajátosságainak bemutatásával egy olyan kormányzati munkamegosztásban, amelyben a humán erőforrások ügye, az esélyegyenlőség, és az igazságügy, a jogvédelem nem marginális.

⁵⁴⁵ http://www.pstalker.com/migration/mg_theories_3.htm (Letöltés ideje: 2012. 08. 01.)

⁵⁴⁶ IOM: A Conceptual Model for Migration Management. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/conceptual-model-migration-management/model-comprehensive-migration-management> (Letöltés ideje: 2012. 08. 01.)

	Rendészet	Nemzetközi migrációs igazgatás
Értékek	Alkotmányi értékek (közrend, közbiztonság, közérdek védelme, önvédelem, joguralom)	Alkotmányi értékek (személyek mozgása, menedékjog, gyermekek védelme, magánélet védelme)
Állami funkciók	Őrködés a közrend, a közbiztonság felett, a megsértett közrend helyreállítása közjogi eszközökkel, legitím erők alkalmazásával, joghoz kötöten, emberi jogok, méltóság és vagyonvédelem érvényesítésére	Migrációs kontroll, a státusokról való döntés, a tartós megoldások elősegítése, migrációs hatósági nyilvántartás és adatgyűjtés, nemzetközi migrációs együttműködés, migrációs politikához és stratégiához való hozzájárulás, annak előkészítése kormányzati, regionális szinten
Szervezet	Funkcióhoz kötöttség (centralizált, decentralizált, horizontális és vertikális koordináció, nemzetközi együttműködés), a közigazgatás része, civil és érdekképviselői szervezetekkel partnerségben	
Tudomány	Nincs egységes teória, csak párhuzamos modellek, interdiszciplinaritás, gyakorlat és stratégia kritikája, megalapozása	