

A RENDÉSZETTUDOMÁNY HATÁSA A JELENKORI MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉRE

*„Egy tudományt úgy ismerhetünk meg teljesen, ha ismerjük történelmét”
(Auguste Comt)*

1. Bevezetés

Évezredekre visszanyúlóan vándorolnak az emberek különböző okokból eredően, és eltérő útvonalakon kísérlék meg elérni Európa területét. Hautzinger Zoltán szerint az emberi vándorlás, mint emberi magatartások összességén alapuló, különböző társadalmi, gazdasági és ökológiai hatások vezérelte jelenség, közvetlenül befolyásolja az egyes államok vagy államközösségek társadalmi és gazdasági rendszerét.¹ Jelenkorban jogszerű és jogellenes utakat keresnek a migránsok, hogy elmeneküljenek a szegénység, politikai elnyomás és háború elől, egyesítsék családjukat, oktatásban részesüljenek vagy kihasználják a nyugat európai államok gazdag szociális rendszerét. A migráció értelmezések gyakran az egyes típusú áramlatokra összpontosítanak, és elsiklanak a társadalmat sokféleképpen érintő jelenség eredendő összetettsége felett, amely sokrétű választ tesz szükségessé, mint a biztonság és a jogállami alapelvek betartása.

Az Európai Uniónak továbbra is biztonságot kell garantálni a polgárainak. Helyre kell állítani a bizalmat az iránt, hogy az Unió tagállamai képesek összefogni a migráció kezelése érdekében, valamint a felelősség elvének megfelelő hatékony együttműködés céljából. Egyetlen tagállam sem tudja hatékonyan kezelni a migrációt és egyértelmű, hogy új európai megközelítésre van szükség. Ehhez rendelkezésre állnak migrációval összefüggő politikák, (pl. vízum vagy menekültügyi politikák²), amelyek effektív végrehajtásának alanyaihoz tartoznak a tagállamok rendészeti és biztonsági szervei. Ebből adódóan következtetni lehet arra, hogy a rendészettudománynak egyedülálló helye van a migráció kezelésében is.

2. Migráció és az Európai Migrációs Stratégia

Az Európai Migrációs Stratégia elemzése fontos abból a szempontból, hogy elhatározzuk milyen hatása van a tagállamoknak az európai politikai döntésekre, amelyek a jogi rendszerbe transzformálódnak. A mostani lépéseknek – az Európa Unió intéstúciók és a tagállamok részéről – arra kell szolgálnia, hogy bizonyítsa, az Unió a jövőben is kezelni tudja a válságokat az effektív válaszlépéseivel a közös külső határ bármely olyan szakaszán, amely nyomás alá kerül. Szükség van megfelelő migrációs politikára, hogy egyértelmű üzenetet küldjön a polgároknak, az Unió és a tagállamok együtt jobban tudják kezelni a migrációt. Ehhez hozzá kell járulnia jogi következményeknek, ha a migránsok nem felelnek

¹ Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft. Pécs, 2016. 13. o.

² Vö: Móré Sándor – Szilvásy György Péter: The Official Forum System of the Asylum Administration. In: Rixer Ádám (szerk.): Migrants and Refugees in Hungary: a Legal Perspective. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2016. 65-84. o.

meg a tartózkodási kritériumoknak. A kiutasítást elkerülni igyekvő, sikertelen menedékkérők, a vízumban engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyek és a folyamatosan illegálisan tartózkodó migránsok súlyos problémát jelentenek.

A migrációs válság az uniós migrációs politika és a rendelkezésre álló eszközök strukturális korlátainak jelentős részére is rámutatott. Az Európai Migrációs Stratégia³ összefoglalja, milyen különféle lépéseket kell tennie az Európa Uniónak most és az elkövetkező években ahhoz, hogy koherens és átfogó megközelítést alakítson ki a migrációból származó előnyök kiaknázása és az abból adódó nehézségek kezelése érdekében. (Fontos megjegyezni, hogy stratégia anyagi jogforrásokhoz tartozik az Európa unió jogrendszerében.)

Az azonnali intézkedések olyan területeket tartalmaznak, mint a tengeren érkező migránsok életének megmentése, az embercsempész bűnszövetkezetek célba vétele, az Unió területén megjelenő, nagyszámú migránsok áthelyezése és letelepítése. Magába foglalja továbbá a partnerségi együttműködést a harmadik országokkal a migráció származási útvonalainak kezelése, és az uniós eszközök felhasználása a leginkább érintett tagállamok segítésére. A Stratégia a migrációkezelés javítására négy pillért határoz meg:

- 1) az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése,
- 2) határigazgatás – életmentés és a külső határok biztosítása
- 3) Európa kötelezettsége a védelem nyújtására: erős közös menekültügyi politika
- 4) a jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika

Ad 1) Az első pillér összpontosít az illegális és kényszerű lakhely elhagyását kiváltó okok kezelésére, a harmadik országokban, az embercsempészek és emberkereskedők elleni küzdelemre irányuló fellépésekre, amely elsődleges célja annak megakadályozása, hogy a bűnszövetkezetek kizsákmányolják a migránsokat. Nem utolsó sorban a pillér fókuszál a visszatérési rendszer működésének effektív végrehajtására. A schengeni értékelési mechanizmus keretében alaposan meg vizsgálni az illegális migránsok visszatérésére vonatkozó szabályok végrehajtását. A visszatérési kézikönyv pedig közös iránymutatásokkal, bevált módszerekkel és ajánlásokkal segítheti a tagállamokat.

Ad 2) A második pillér magába foglalja a hatékonyabb határigazgatást az intelligens határellenőrzési rendszerrel, amely együtt jár az információs és új technológiák racionális kihasználásával. Az Unió jelenleg három nagyméretű informatikai rendszerrel rendelkezik (Eurodac, Vízuminformációs Rendszer, Schengeni Információs Rendszer). E rendszerek maradéktalan kihasználása előnyökkel jár a határigazgatás számára, az illegális migráció visszaszorítására és az illegális migránsok kiutasítására.

Ad 3-4) A harmadik pillér a közös európai menekültügyi rendszer koherens végrehajtásával foglalkozik. A negyedik pillér pedig olyan problémákra koncentrálna mint a megfelelően kezelt migráció szabályozása, vízumpolitika, eredményes integráció és a származási országok által a fejlesztési előnyeinek maximális kihasználásával.

Értékelés szempontjából a stratégia ex post lett elfogadva, és annak kvalitása megkérdőjelezhető, mivel csak felületesen határozza meg a uniós intézmények részére a feladatokat, és hiányoznak a konkrét időpontok a feladatok végrehajtására. Hiányolni lehet a pro futuro kidolgozott és elfogadott jogi normákat, amelyek kardinálisan meghatároznák a illegális migráció kezelését és felszámolását. Dominánsan foglalkozik ugyanakkor a menekültek jogaival, de felületessen határozza meg a migránsok kötelezettségeit. Az

³ COM(2015) 240 final

Európa Unió hozzáállása a migráció kezelésére összpontosítva az illegális nemzetközi migrációra alábecsülte biztonsági rizikót. Az illegális bevándorlás kezelése az elosztási kulcs alapjára irányul,⁴ de az uniós polgároknak az európai intéciók konkrétan a migráció biztonsági kérdéseit is nem prezentálják.

Az elosztási kulcsot tartalmazó legfontosabb jogforrás a Tanács (EU) 2015/1601 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (3) bekezdése értelmében a Tanács elfogadta e határozatot azzal az indokkal, hogy a megérintet tagállamok olyan szükséghelyzettel szembesültek, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemezte. Az áthelyezésre csak azon kérelmezők esetében kerülhet sor, akik a nemzetközi védelem iránti kérelmüket Olaszországba vagy Görögországban nyújtották be, és akik tekintetében a 604/2014/EU rendelet III fejezetében foglalt, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek értelmében egyébként az említett tagállamok valamelyike lett volna a felelős tagállam. A 4. cikk *expressis verbis* meghatározza 120 000 kérelmező áthelyezését más tagállamokba. Áthelyezési eljárást az 5. cikk fogalmazza és ennek megfelelően Olaszország és Görögország garantálja az azonosítást, a nyilvántartásba vételt és az ujjnyomatok levételét. Annak biztosítása érdekében, hogy az eljárás hatékony és kezelhető maradjon, megfelelően meg kell szervezni a fogadási létesítményeket és intézkedéseket, hogy az uniós vívmányokkal összhangban ideiglenesen el lehessen helyezni a kérelmezőket mindaddig, amíg a helyzetükre vonatkozó gyors döntés megszületik. Azokat a kérelmezőket, akik megkerülik az áthelyezési eljárást, ki kell zárni az áthelyezésből. A tagállamok kizárólag abban az esetben jogosultak megtagadni a kérelmezők áthelyezését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, vagy ha nyomos okok indokolják a 2011/95/EU irányelv 12. és 17 cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását. A nemzetközi védelmet kérelmező vagy abban részesülő személyt, aki anélkül lép az áthelyezési céltagállamtól eltérő másik tagállam területére, hogy teljesítené az e másik tagállamban való tartózkodás feltételeit, azonnali visszatérésre kell kötelezni. Az áthelyezési céltagállamnak vissza kell fogadnia a szóban forgó személyt. Pénzügyi támogatást a 10. cikk fogalmazza meg és minden egyes áthelyezett személy után az áthelyezési céltagállam 6000 EUR átalányösszegben részesül valamint Olaszország és Görögország legalább 500 EUR átalányösszegben részesül. A határozatot 2017. szeptember 26-ig kell alkalmazni.

A Bizottság a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről szóló tízedik jelentése⁶ értelmében az áthelyezés üteme fokozatosan gyorsult. Negatív megjegyzésként kell értelmezni, hogy egyes tagállamok elutasítják az áthelyezési mechanizmusban való részvételt (Magyarország, Ausztria és Lengyelország), míg további tagállamok csak meglehetősen korlátozott mértékben vesznek részt az áthelyezésben (Bulgária, Horvátország és Szlovákia).

A jelentésben a Bizottság nyíltan elismerte, hogy Görögország csak 2017. márciusában valósította meg a jelenleg tartózkodó valamennyi migráns regisztrálását, amely kötelező volt a rendelet értelmében. Olaszországnak a maga részéről rugalmasabban kell kezelnie a kiegészítő biztonsági meghallgatások Europol általi végrehajtását lehetővé tevő

⁴ HL L 248, 2015,24.9., o. 80 és HL L 239, 2015, 15.9., o. 146

⁵ Határozatot Magyarország és Szlovák köztársaság számos érvet felsorakoztatva a Bíróság előtt megtámadta. Az ítélet meghozatala 2017 szeptemberében esedékes.

⁶ COM(2017) 202final

indokokat. Ezen túlmenően Olaszországnak a lehető legrövidebb időn belül és folyamatosan azonosítania és áthelyezés céljából regisztrálnia kell az áthelyezésre jogosult személyeket. Ehhez Olaszországnak – szükség esetén az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) támogatásával – növelnie kell a kérelmeket feldolgozó személyzet létszámát a dublini egységen belül, beleértve a már meglévő EASO mobil csapatokat is, amelyek az eredeti áthelyezési központokon kívül regisztrálják az áthelyezésre jogosult migránsokat. Olaszországnak továbbá gondoskodnia kell arról, hogy az eljárás utolsó szakaszaiban a kérelmezők a néhány kijelölt áthelyezési központ valamelyikében tartózkodjanak. Ez hatékonyabbá tenné az indulás előtti szakaszt, beleértve a szükséges orvosi vizsgálatokat és a kulturális orientációt is, emellett segítene csökkenteni a szökés veszélyét, hiszen felgyorsulna a kérelmek feldolgozása. Végül Olaszországnak késelem nélkül egyértelműen meg kell határozni a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezését lehetővé tevő eljárásokat (többek között a gyámok kijelölésének előmozdítása révén), igénybe kell vennie az EASO iránymutatásait és további támogatását, valamint létre kell hoznia egy vagy két, kísérő nélküli kiskorúak számára kijelölt áthelyezési központot az eljárások felgyorsítása érdekében. Olaszország és Görögország a jelentés szerint nem tartotta be az alapelveket, amelyeket a határozat tartalmaz, és így a tagállamoknak sem volt lehetőségük részeltessen ellenőrizni a személyek identitását, és ebből kifolyólag realizálni a határozat 5. cikk (7) bekezdését, amely a megtagadás jogát kifejti.

A jelentés figyelmeztetést is tartalmaz tagállamok irányában. Minden tagállam mértékének megfelelően havi rendszerességgel tegyen vállalásokat és hajtson végre áthelyezéseket, tartsák be az áthelyezési eljárási szabályzatokban meghatározott válaszadási határidőket, valamint javítsák befogadási és integrációs rendszerüket a késelemes áthelyezési célú átadások elkerülése érdekében, maradéktalanul felhasználva az uniós forrásokat. Egyetlen tagállamnak sem lehet válogatni. tetszése szerint és nem hozhat önkényes döntéseket az áthelyezési kérelmek elfogadásakor. A kérelmek kizárólag a tanácsi határozatokban meghatározott okokból utasíthatók el. Ha a tagállamok rövid időn belül nem fokozzák áthelyezési erőfeszítéseiket, és ha Görögországra és Olaszországra nehezedő nyomás nem enyhül, a Bizottság habozás nélkül élni fog a Szerződések által rá ruházott hatáskörökkel.

Ilyen hangú bizottsági jelentés nem kelt a tagállamoknál bizalmat, és megcsorbítja az együttműködést a Bizottság és a tagállamok között. Továbbá negatív hatása van az Európai Unió jogforrásai a rendészettudomány alanyai intézkedési, rendelkező és végrehajtó tevékenységekre.

3. A rendészettudomány hatása a migráció kezelésére

A migráció kezelés érdekében 2015. óta rövid és hosszú távú intézkedések egyaránt szerepelnek az Európai Unió intézeti programjában. Ide tartoznak a migrációs áramlások EU-n kívüli kezelése, a Európán belüli irreguláris áramlások megfékezése, egészen az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség létrehozatala révén a külső határok hatékony védelmének biztosítása, a közös európai menekültügyi rendszer megreformálása, valamint a legális migráció lehetőségeinek kiterjesztése.

A méltányos felelősségmegosztás szolidaritás nélkül nem valósulhat meg. A biztonság, gazdasági stabilitás és közrend betartása szempontjából szükséges figyelembe venni a jelenkori migrációs útvonalak ellenőrzését és az illegális nemzetközi migráció eliminálását. A szabályozatlanul növekedő migráció a társadalomba negatív jelenségeket

implementál (bűncselekmények elkövetése, bűnszervezetek kialakítása, embercsempész hálózatok működése, politikai és jogi rendszer módosítása), amely hatással van a rendőri és a biztonsági szolgálatok tevékenységére. Fontos felhívni a figyelmet, hogy az illegális migránsok többnyire nem szakképzettek, anyagi háttérrel nem rendelkeznek, és olyan csoportokhoz tartoznak, amelyek szélsőséges nézeteket vallanak. Másodsorban motiválja őket a magas életszínvonal és a nagyvonalú szociális rendszer. Ez a környezet sarkalja az immigránsokat olyan jogok kihasználására, amelyek csak az állampolgárokra vonatkoznak. A civil szervezetek kihasználva az állami hatóságok inkompetenciáját az immigránsok szembe szállását szervezik az állami hatalommal.

Az idegenrendészet teóriája a rendészettudománynak az egyik oszlopos ága. Az elmélet, amely irányelvekre és a migrációra, mint tudományi objektumra összpontosít, meghatározza az idegenrendészetben használt módszereket és eszközöket, amelyeket az illegális migráció eliminálására alkalmaz. Nem utolsó sorban az illegális nemzetközi migráció hatással van az idegenrendészet elbírálására olyan esetekben, mint az idegen kitoloncolása vagy a visszatérési rendszer alkalmazása. Az idegenrendészet továbbá a schengeni vívmányok rendszerére összpontosít, meghatározza és befolyásolja a pozitív és negatív hatását a rendészettudománynak a jelenkori migrációra.

Az anyagi és a formális jogi források meghatározzák a rendészettudománynak hatását a migráció kezelésére. Elsődleges és másodlagos uniós jogi normákra tekintettel a tagállamok rendszete hanyagolható el az állampolgárok szempontjából. Olyan jogi források befolyásolják a rendészettudomány hatását a migráció kezelésére, mint az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai unió alapjogi chartája (45. cikke). Továbbá szekundári jogforrások, mint a rendeletek, határozatok és irányelvek. Nemzetközi egyezmények korlátozzák a gnoszeológiai funkciót a rendészettudománynak olyan területen mind az menekültügyi problematika.

A rendészettudomány szempontjából a migráció ellenőrzése olyan részek kihasználását is érintik mint az eszközök (technikai, információs), módszerek (történelmi módszer kihasználása, amely utolsó 30 évben kutassa migráció folyamatokat) és formák egyéni végrehajtása.

A rendészettudomány két kardinális funkciót tölt be. A gnoszeológiai funkció eredménye kidolgozott elméleti rendszer összpontosítva az objektum feltárására és definiálására, az irányelvek csoportosítására és a tárgyak megvitatására. A pragmatikus funkció célja az adott feltételek között a legcélszerűbb módszerek, formák és eszközök felhasználása a rendészeti gyakorlatban és ezzel effektíven hatni a migráció kezelésére. A rendészettudománynak nem csak a biztonság a tárgya, hanem a migráció, amely befolyásolja az alanyok struktúráját, feladatait, operatív és hírszerzési folyamatokat, effektív és racionális rendészeti tevékenységeket. A jelenlegi migráció biztonsági kockázatokat jelent az Európai Unió területére. A terrorizmus veszélye megváltoztathatja a politikai rezsimet és a migránsok befolyásolják lakosság összetételét. Ez lehet az első lépés a hatalom megszerzéséhez és a jogrendszer változtatáshoz.

A jelenlegi migrációt legális és illegális, reguláris és irreguláris migrációra lehet osztani így a rendészettudomány tanulmányi tárgyává válik a felsorolt elosztás.⁷ A jelenlegi felismerés és a kutatások szintje a migráció terén arra késztet, hogy felelősséggel közöljük a rendészettudománynak pozitív és negatív hatása lehet a migráció kezelésére.

⁷ Hautzinger Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról. AndAnn Oktatási és Szolgáltató Kft. Pécs, 2016. 9-12. o

Rendészettudomány pozitív hatása, hogy a migráció kezelésére olyan terekre összpontosít mint a jogi, szervezeti, oktatási, együttműködési és információs rendszerek. A jogi terén segíti a jogi normákban betartani a logikai struktúrát és az effektív végrehajthatóságot. Szervezeti területen átértékeli a rendészeti szervek felállítását, amely célja racionálisan végre hajtani a feladatokat a migráció kezelése terén. Oktatási terén segíti az egyetemeknek és főiskoláknak, a tanszékeknek implementálni a tudományos kutatási eredményeket az oktatási tervekbe. Együttműködési területen támogatja az igénybe vételt a nemzetközi, EU intézmények és a tagállamok állami szervek tapasztalatait és szakértelmét a migráció irányításában és kezelésében. Információ rendszer terén sarkalja minőségileg javítani és létrehozni új információs rendszereket, amelyek időben nem korlátozz a személyi adatok tárolását. És nem utolsó sorban a perszonális területén javasolja az új effektív munkakörü leírásokat a rendőröknek a migráció kezelésében.

A másik oldalon a rendészettudomány negatív hatása a migráció kezelésére olyan területekre vonatkozik, mint a koncepciók kudarcot valló migrációs folyamatok kutatása (rossz módszerek felhasználásával). Biztonság és közrend terén, mikor az illegális bevándorlók helytelen módszerek, formák és eszközök felhasználásával személyi igazolvány és úti okmányok ellenőrzése közben a rendészeti szerv nem tudja megállapítani az identitásukat. Ez maximális rizikót képez az állambiztonságra, amely terrortámadás veszélyét szülheti.

Objektívan a rendészettudomány befolyásolja az állami szervek állami hatalom gyakorlását a migráció ellenőrzésében és segíti a reguláció végrehajtásában. Így segíti a rendészeti szerveknek a társadalmi elvárások növelését a biztonság megtartásában.

4. Összefoglalás

Új, generális migrációval foglalkozó politikát kell az Európai Uniónak kidolgozni, amely kaotikus migráns politikákat megszünteti, ezzel egyetemben új személyi kontrol rendszer kidolgozását is kell sürgetni. Visszatérési rendszer terén át kell dolgozni a jogi és szervezeti részét, hogy effektíven lehessen az illegális migránsokat kiutasítani az EÚ területéről. Ahhoz, hogy az új közös Európa unió migrációs politika valósággá válhasson a tagállamoknak, az uniós intézményeknek, a nemzetközi szervezeteknek, a polgári társadalomnak, a helyi hatóságoknak és a harmadik országoknak együtt kell működnie. Továbbra is támogatni kell a kutatásokat a migráció terén és kidolgozni olyan kötelező tantárgyak oktatási terveit, amelyek a migráció problematikára fókuszálnak.