

AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLASZAI A MIGRÁCIÓS KIHÍVÁSOKRA

1. Bevezetés

Az Európai Unió migrációs politikájának kérdésköre napjaink közbeszédének egyik legtöbbet feszegetett témája. Sokan, számos összefüggésben említik ezt a kifejezést, ezért szeretném rögzíteni, hogy értelmezésben a migrációs politika a politika befogadási döntéseit és az állami intézkedések összességét jelenti. Ez az állítás akkor is igaz, ha az egyes országok értelmezési keretei, befogadási mutatói, kommunikációja eltérnek egymástól, hiszen mindegyiket megelőzte a döntéshozatal és stratégiaalkotás fázisa.

E tanulmány keretei nem nyújtnak lehetőséget a legális-illegális, reguláris-irreguláris migráció fogalompárok értelmezésére,¹ azonban a kérdéskör tárgyalásakor nem feledkezhetünk meg azokról a folyamatokról, amelyek új meghatározások, ezzel együtt természetesen új megközelítések születéséhez vezettek. Az illegális és irreguláris migráció jelensége, a konfliktusok felerősödése természetesen a honos lakosság ellenérzéseinek és féltelmeihez, toleranciájuk csökkenéséhez vezet.² Ez a folyamat veti fel újra a kérdést, miszerint az elmúlt évek „menekülthullámain” látva az állam vajon rendelkezik-e azokkal a rendészeti eszközökkel, melyekkel a bevándorlás bármelyik formáját képes valós ellenőrzése alatt tartani.

2. Az európai migráció átalakulása

Az Európai Közösségbe, majd Európai Unióba történő vándorlás igazán jelentős mértékben külső, történelmi-politikai események befolyásolták, és nem az aktív bevándorlás-politika eredményeként jött létre. Az Európai Unió 2004. évi bővítésével megszűntek kibocsájtónak lenni azok az országok, ahonnan a korábbi évtizedekben legnagyobb számban érkeztek bevándorlók – mivel innentől a vándorok a szabad mozgás jogával éltek, nem a migráció lehetőségével. Ezzel párhuzamosan az új tagállamokra földrajzi elhelyezkedésükből fakadóan korábban nem tapasztalt migrációs – főleg határvédelmi feladatokban megnyilvánuló nyomás helyeződik, mivel a szárazföldön érkező illegális határátlépők jellemzően ezen országokon át érkeznek az Európai Unióba. A harmadik országokból érkező személyekkel kapcsolatos jogalkotás az utóbbi években jelentős fejlődésen ment keresztül, és módja is eltér az eddig megszokottól. Ennek a folyamatnak az eredményeként egyre inkább csökken az a szakadék, amely az uniós polgárok és harmadik országok polgárainak jogai között húzódtott.³

A politikai viszonyok átalakulásával egy időben változott a társadalom biztonságról, szabadságról, és ezek viszonyáról alkotott képe: a kétezres évek elejétől egyre

¹ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben Hautzinger Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról. AndAnn. Pécs, 2016. 9-12. o.

² Petővári Bence: A paradigmaváltás esélyei a fejlett országok migrációs politikájában. PhD. értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest, 2010. 62. o.

³ Gyeney Laura: Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára. Pázmány Press, Budapest, 2014. 45. o.

dominánsabbá vált a biztonság iránti igény, amely napjainkra felülírja a szabadság iránti vágyat. Az elmúlt másfél évtized terrorista merényletei, a különböző kultúrák együttélésének nehézségeiből eredeztethető konfliktusok erősítik az európai polgárok negatív érzelmű általánosító nézetét, miszerint minden egyes bevándorló érkezése – legyen az legális vagy illegális, reguláris vagy irreguláris, csökkenti a biztonságot és veszélyezteti az európai társadalmakat.

A változások mellett változatlan azonban az illegális státusz „elnyerésének” módja: még mindig sokkal jellemzőbb az a bevándorlókra, hogy legális jogcímmel érkeznek az Európai Unió területére, majd annak hatályvesztését követően nem hagyják el annak területét. Természetesen nem megkerülhető kérdéskör a – főleg az utóbbi néhány évben növekvő számú – illegális határátlépők (elsősorban a magukat szíriai, afganisztáni, afrikai menekültként azonosító személyekre gondoljunk) – valójában azonban arányuk nem közelíti meg a média és a társadalmi hangulat által sugallt nagyságrendeket.

3. A migrációs politika alakulása

Ha a költségek oldaláról vizsgáljuk az Európai Unió migrációs szakpolitikájának megvalósítását, akkor azt találjuk, hogy a rendelkezésre álló pénzüsszeget a közös határvédelem, a visszatoloncolás, illetve a legálisan tartózkodók társadalmi integrálására fordítják. A célok és a költségszerkezet tekintetében nem látunk lényegi változást az elmúlt évtizedekhez képest, szervezeti és együttműködési szinten változtak az Európai Unió migrációra adott válaszai. Egyik oldalról természetesen ezt értékelhetjük úgy, hogy az Európai Unió korábban is rendelkezett már válaszokkal a migrációs kihívásokra; másrészt utalhat a szervezet rugalmatlanságára, amely képtelen megfelelő ütemben reagálni a legújabb nemzetközi kihívásokra.

Az Amszterdami egyezmény által már az előző évezred végén az Európai Unió jogrendjébe emelt schengeni egyezmény megszüntette a térség országaiból származó személyek ellenőrzését, megerősítette a külső határok ellenőrzését és kialakította a rendőri és bírói együttműködés fórumait. Életre hívták az EUROPOL-t (az Európai Rendőrségi Hivatalt), a FRONTEX-et (az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget) és a SIS-t (a Schengeni Információs Rendszert). Mindhárom szervezet működési elvében megjelenik az illegálisként határátlépők és az illegális tartózkodókká váló személyek kiszűrése és kezelése, továbbá a tagországok szervezetei közötti együttműködés erősítése.

Az Európai Unió tagállamainak menekültügyi befogadási hajlandósága mindig is eltért, igazán jelentősége azonban a közös európai menekültügyi rendszer reformjának napirendre kerülésével lett. Ha csak a szélső pontokat tekintjük: amíg Norvégia és Svédország 10 ezer lakosonként fogad be mintegy 10 menekültet, addig Lengyelország és Görögország 100 ezer lakosonként fogad 1-1 menedékkérőt.⁴ Nem tekinthetünk el természetesen attól, hogy az első két ország célországnak számít, míg a másik kettő nem, ezzel együtt képet ad az országok illegális, irreguláris bevándorlásról szóló megítéléséről, és arról a ráfordításról, amelyet az országok a kihívás kezelésére fordítani hajlandóak. Ezen állítás igazolását látom a kvóta-rendszer körül kialakult vitában is, melynek elemzése kimerítené egy önálló tanulmány kereteit.

⁴ Cseresnyés Ferenc: Az európai menekültpolitika elbizonytalanodása az újabb migrációs hullámokkal szemben. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015. 242-243. o.

A bevándorlási politikát tekintve az Európai Unió két területen tud cselekvőként fellépni: a legális migrációs lehetőségek biztosítása és saját képére formálása, illetve a partner- és harmadik országokkal kialakított határvédelmi és visszatoloncolási egyezmények működtetése terén.⁵ A legális migrációs lehetőségek biztosítása során a legfőbb cél, hogy a bevándorlók olyan emberi erőforrást igénylő, túlképzéstől nem szenvedő területeken helyezkedjenek el, amelyek hosszútávon biztosítják a harmadik országból érkező személy láthatóságát (nyomon követését), illetve hozzájárul a harmadik országgal kialakított kapcsolat erősítéséhez és bővítéséhez. Valójában az EU legális migráció alakítására tett lépései messze nem a kívánatos határfokkal működnek.

4. A rendészet törvényszerűségei, a törvényszerűségek migrációs vonatkozásai

A rendészet Finszter Géza megfogalmazása szerint a közigazgatásnak az a területe, amely a legitim fizikai erőszak-monopólium birtokában a jogellenes emberi magatartásoktól óvja a közrendet és a közbiztonságot. Fórizs Sándor foglalja össze a rendészet területén megfigyelhető azon törvényszerűségeket, melyek működését teljes körűen leírják. E szerint a rendészetnek négy törvényszerűsége van: 1. a politika elsődlegessége (döntéshozatal, stratégiaalkotás, befolyásolás), 2. a biztonság garantálásának többoldalúsága (egyéb állami és nem állami szereplők részvételének szükségessége, szabályozás megteremtése), 3. a rendészeti feladatok bővülése (technikai és történelmi kihívások), 4. a jogi szabályozás egységének, összhangjának szükségessége (szervezet, felkészítés, vezetés, jogi keretek egyidejű összhangja).⁶ E felsorolás tükrében fogalom össze a migrációs politikák jelentette feladatok, illetve a törvényszerűségek szakpolitikai megvalósulását.

1. A személyek határok közötti mozgását az államok uralni kívánják, így a migrációs igazgatás az állami tevékenység önálló funkciójává vált, amely jelentős részben rendészeti feladatokat is magában foglal. A nemzeti, uniós szintű jogalkotás és stratégiaalkotás függvényében döntenek az illetékes szervezetek a migrációs kontroll (vízumkiadás, határon belépők ellenőrzése, visszafordítás, kitoloncolás, mélyszégi szűrés) feladatainak kivitelezéséről és státusok (pl. menekültként elismerés, egyedülálló kiskorúként védelem, állampolgárság) megítéléséről, a tartós megoldásokról (áttelepítés a végső befogadó országba, hazatérés, itteni beilleszkedés)

2. Kiemelt fontosságú a nemzeti állami, európai uniós, regionális és nemzetközi szervezetek, civil és nem-kormányzati nemzetközi szervezetek együttműködése, az ehhez szükséges jogi keretek és jó gyakorlatok kiépítése. Megjelenhetnek a biztonság garantálásának új szempontjai is – migrációs politikák tekintetében például a tartózkodási és munkavállalási jogcímekek ellenőrzése, migránsokat foglalkoztató munkavállalóval szemben szankciós rendszer kiépítése.

3. A digitális fejlődés következményeként napjainkra nem létezik hatékony rendészet hálózati adatbázisok, (valuta, arc, stb.) felismerő eszközök nélkül.

4. A szervezeti, létszámbeli kihívások teszik szükségessé a nemzetközi együttműködések a migráció kérdéskörében – ide sorolva a korábban említett

⁵ Tóttós Ágnes: A legális migrációs csatornákkal való visszaélés kérdései az uniós és hazai jogban és gyakorlatban. In: Hautzinger Zoltán (szerk): Migráció és rendészet. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2015. 219-222. o.

⁶ Fórizs Sándor: A rendészeti változások iránya, tendenciái, mozgatórugói. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs, 2016. 35-36. o.

szervezeteket, közös gyakorlatokat, tapasztalatcseréket – de összességében ide sorolhatjuk az integrált határbiztonsági rendszer létrejöttét is.

5. Direkt és indirekt kockázatok

A kockázati tényezők besorolása csak részben lehetséges a bevándorlók okozta – bevándorlókra érvényesülő jelzőpár mentén. A felmerülő társadalmi-biztonsági kockázatok nagy része ugyanis más módon, de a bevándorló és a honos lakosságot is veszélyezteti. Kockázatok hajlamosabbak vagyunk illegális bevándorlók esetén emlegetni, azonban az alábbiakban felvetett kockázati tényezők nagy része a legális migráció esetén is megjelenik.

A bevándorlók okozta kockázatok közé sorolhatjuk a kulturális, népegészségügyi, higiéniai eltérésekből fakadó kockázatokat. Valós kihívást jelentenek a nyelvismeret hiányából és a gesztikuláció eltérő jelentéséből adódó nehézségek; a kibocsájtó ország jogrendszeréhez, íratlan szokásaihoz való kötődés; a befogadó ország erőszak-monopóliumának el nem ismerése. Szintén a bevándorlók irányából érkező, főleg az államot és a jogbiztonságot érő fenyegetés a határsértés és a jogtalan tartózkodás. Ez egy olyan, hatását hosszútávon kifejtő kockázat, amely évtizedes távlatokban egy bevándorlási politikáját helytelenül megválasztó ország állami létét fenyegetheti.⁷ Terror-fenyegetettség tekintetében a helyzet nem fekete-fehér, mivel a terrorizmus európai térnyerésének nem gyökere a migráció, a migránsokkal kapcsolatos kockázatok között újabban megjelenik a terror-szemponturnak vizsgálata szükségessége a bevándorlók viszonyában egyéni és csoportos szinten egyaránt.⁸ A bevándorlókra fenyegető kockázatok közé sorolhatjuk továbbá a nyelvismeret és a jogrendszer ismeretéből fakadó jogérvényesítési nehézségeket. Ez a fenyegetés a határátlépéstől kezdve, a menekültügyi eljárásán át egy lakásbérleti szerződés megkötéséig bezárólag elkíséri őket. Ehhez kapcsolódik a migránsokra irányuló idegengyűlölet, amely a rosszul vagy tévesen informált honos lakosság féltelméből és előítéletéből táplálkozik. Válaszként a migránsok is agresszív cselekedetekhez folyamodhatnak – egy ilyen helyzetben az erőszakspirál eredménye nem számítható.⁹

Mindenkit érintő változás a munkaerőpiacon végbemenő folyamatok. Általánosan elfogadott nézet, hogy az illegális migránsok a hatóságok szeméi előtt elrejtőzve élnek, kerülnek a bünelkövetést. Ezzel szemben viszont az látszik, hogy azokban az országokban, ahol adminisztratív eszközökkel korlátozzák munkavállalási lehetőségeiket, megnő a migránsok által elkövetett bűncselekmények száma.¹⁰ Azonban az egyensúlyi állapot felborulásához és munkaerő-piaci problémákhoz vezethet az is, ha a bevándorlók miatt túl sok honos polgár szorul ki a munkaerőpiacról, és kiélesednek a szociális ellentétek.

Ugyancsak mindenki biztonságára negatívan hat a nemzetközi embercsempészet és szervezett bűnözés összefonódásából eredő cselekmények.¹¹ A „szolgáltatásaikat” igénybe vevő személyek kitétek a bűnözők zsarolásának, akaratának, sok esetben a konkrét

⁷ Laufer Balázs: Az illegális migráció és a menekültügyi biztonsági vetületei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI., Pécs, 2010. 200-202. o.

⁸ Ritecz György-Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0. Hanss Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016. 43-59. o.

⁹ Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina: Az idegenellenesség mint a migráció egyik társadalmi kihívása. In: Hautzinger Zoltán (szerk): Migráció és rendészet. MRTT Migrációs Tagozat, Budapest, 2015. 37-39. o.

¹⁰ Mátyás Szabolcs: A külföldi bűnelkövetők területi és strukturális jellemzői Magyarországon. In: Hautzinger Zoltán (szerk): A migráció bűnügyi hatásai. MRTT Migrációs Tagozata, Budapest, 2016. 77. o.

¹¹ Hautzinger Zoltán: Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonatkozásában. In: Hautzinger Zoltán (szerk): A migráció bűnügyi hatásai. MRTT Migrációs Tagozata, Budapest, 2016. 192-195. o.

létezésük függ tőlük. Előfordulhat, hogy a csempészek nem a célként megjelölt országba viszik őket, illetve a további utazásért cserébe bűnelkövetésre kötelezik őket. A tranzit- és célországok biztonságát is fenyegetik ezek a szervezetek, hiszen utazásaik során számos bűncselekményt követhetnek el – kezdve az agressziós cselekedetekkel, a drogkereskedelemmel, hamisított áru értékesítésével, s a helyi lakosok és kormányzatok zsarolásával/megvesztegetésével bezárólag.

6. A migrációs politika által indukált rendészeti szervezeti átalakulások

A migrációval kapcsolatos politikák habár sok közös területet mutatnak a rendészeti politikákkal, nem tehetünk egyenlőségjelent a kettő között – még akkor sem, ha szinte valamennyi kapcsolódó szakpolitikai tennivaló hordoz magában rendészeti vonatkozásokat is. Laufer Balázshoz hasonlóan meg lehet különböztetni nemzeti biztonságot és nemzetbiztonságot veszélyeztető tényezők között, hiszen az eltérő karakterű veszélyekre eltérő válaszokat kell találni. A nemzeti biztonság szélesebb halmaz, amely a klasszikus definíció szerint magába foglalja a biztonság katonai, politikai, gazdasági, környezeti és humán aspektusait. Ezen halmazon belül értelmezhetjük a nemzetbiztonságot, amely a rendészet határterületén elhelyezkedve hírszerzési és elhárítási feladatokat lát el.¹² A veszélyeztető tényezőknél túl nem hagyhatjuk figyelmen kívül az állam arra vonatkozó igényét, hogy kontroll alatt tartsa saját állampolgárai és idegenek mozgását egyaránt. Így a szakmailag indokolt szervezeti átalakulások mellett mindig megfigyelhetőek a politikum saját hatalmának növelésére tett erőfeszítései is. Ennek jó példája az a gyakorlat, mely a főbb szakmai döntéshozó és tanácsadó szervezetek delegálási módját alakítja át olyan módon, hogy az megkönnyítse a politikai akarat érvényesülését a szakmai felett.

Az első szervezeti, feladatrendbeli átalakulás, amit a migrációs folyamatok generáltak, és Európa-szerte lezajlott, a katonai és rendészeti feladatok átjárhatóságának (jellemzően alkotmányos szintű) megteremtése, részleges összemosása. Kapcsolódik ehhez, hogy a migrációs folyamatokra adható leghatékonyabb válaszok érdekében hagyományosan katonai és nemzetbiztonsági technikai eszközöket rendszeresítenek rendészeti szerveknél, jellemzően megfigyelési lehallgatási és eredetiségvizsgáló céllal.

Nagymértékben nőtt a szervezeti egységek együttműködésének fontossága – a kihívások komplexitása, egymásra épülése és egymásba fonódása miatt helyi és nemzetközi, eltérő szakterületen tevékenykedő szervezetek kooperációja kell ahhoz, hogy a problémák megszüntetésének az esélye egyáltalán felvetődjön. A technikai kihívások által életre hívott új szervezeti egységek esetében a fenti két kritérium automatikusan beépül a működésbe, de a hosszabb múlttal rendelkező szervezeteknél okozhat nehézségeket a kivitelezés.

Szó esett komplexitásról a kockázatok, politikai válaszok esetében – nincsen ez másképpen a szervezeti átalakulások tekintetében sem. Megjelentek olyan új feladatok a rendvédelmi szervezetek életében, amelyek célja szociális, közegészségügyi, gyermekvédelmi, statisztikai szereplők által életre hívott feladatok támogatása és/vagy végrehajtása. Ezek, ha nem is mindig vezettek új szervezeti struktúra kialakításához, összességében komplexebbé teszi az alapfeladatok körét.¹³

¹² Laufer Balázs: A Migráció kockázatai és nemzetbiztonsági kezelésük. In: Hautzinger Zoltán (szerk): Migráció és rendészet. MRTT Migrációs Tagozata, Budapest, 2015.97-101. o.

¹³ Tóth Judit: Rendészet és migrációs igazgatás: mozgó határok? Pécsi Határőr Közlemények XIII. Pécs, 2012. 278-280. o.

A szervezetek vonatkozásában több szempontból is felmerül az utánpótlás kérdése is. Egyrészt az Európai Unió népessége csökkenő tendenciát mutat, az utánpótlásként szolgáló generáció fizikai és mentális mutatói romlanak, miközben a rendvédelmi szervek humán igénye növekszik. Másik kérdés, hogy a biztonsági szempontokat figyelembe véve kit engedhet be a szervezet tagjai közé: másod-, harmadgenerációs bevándorlók kötődnek-e kulturálisan, érzelmileg az országhoz, az Európai Unióhoz; illetve a biztonság elegendő indok-e a jelentkezők még inkább részletekbe menő átvilágítására.

7. Összegzés

Részben a 2004. évi bővítés, részben geopolitikai események hatására az Európai Uniót érő migrációs kihívások jelentős mértékben átalakultak. Ennek hatására megváltozott az európai polgárok migrációról, biztonságról, kultúrák békés együttéléséről alkotott képe. Ezekre a változásokra az Európai Unió olyan hatékony és egységesen alkalmazható választ igyekszik adni a legális és illegális migráció által felvetett kérdésekre, amely egyszerre szolgálja az uniós polgárok, a harmadik országok polgárai és az Európai Unió mint szervezet érdekeit.

A törvényszerűségek állandóságából fakadóan a rendészet törvényszerűségei kijelölik a hatékony szakpolitikai cselekvés mindenkori sarokköveit és vizsgálati szempontjait. A feladatok szakpolitikai és szervezeti vizsgálatát követően a bevezető gondolatok során feltett kérdésre – az állam rendelkezik-e azokkal a rendészeti eszközökkel, melyekkel az állam a bevándorlás bármelyik formáját valós ellenőrzése alatt tartani – a válaszom: a számos kiváló eredmény mellett még számos, kiváló és újító válaszlépés szükséges a teljes és valós ellenőrzés megvalósításához.