

JOZEF BALGA

A MIGRÁCIÓ HATÁSA AZ IDEGENJOGRA ÉS AZ IDEGENRENDESZETRE

Bevezetés

Az emberiség történelmében a migráció fontos szerepet töltött be nemcsak az élelem beszerzése szempontjából, de gyakrabban a háborúk vezetésével. Keresztes háborúk csak egyike azon sok háborúk közül, amelyek hitvallással összefüggő migrációt kezdtek el. A migráció a világ és regionális szempontjából érdek összeütközéseket hozott magával, az államok között konfliktusokat szült, és új geopolitikai viszonyokat teremtett.

A lakosság migrációja és következményei az egyénre és a társadalomra ma is lényegesen befolyásolják a gazdasági és szociális hátteret a konkrét országokban. Az állam a ország területén a szuverenitását az állampolgárokra és idegenekre egyaránt gyakorolja. A lakosság néhány kategóriából áll, amelyek különböző érdekeket prezentálnak a hétköznapi életben. Alap jogaikhoz tartozik a mozgás szabadsága az állam területén. Idegeneknek ez a jog csak akkor áll fent, ha legálisan tartózkodnak az ország területén ellentétben az állampolgárokkal.

Eltérően attól, hogy a migrációnak milyen szerepe volt a társadalom fejlődésében fontos megjegyezni, hogy a mai migrációt az utolsó népvándorlás fázisához hasonlíthatjuk a barbár nemzeteknél az 4.-6. századból. A mai modern korban a gazdasági szempont, dominál, amely lényegesen megváltoztatta a munkáltatók hozzáállását a munkaerő migrációhoz. A kereslet mindenek előtt az szakképzett és magas fokú egyetemi szakemberekre fókuszál. Más részt pedig olyan egyéneket keres a munkaerőpiac, amelyek manuális munkát vállalnak és ezek között többnyire idegenek használhatók fel a harmadik országokból. Kiinduló pontja a témának a migráció, mint az idegenrendészeti teória objektuma. Arra sarkal, hogy megismerjük a migrációt, mint tárgyat, amire a tudományos tevékenység irányul.

A migráció okai

Lehetséges megoldásokat a migráció problematikára prezentáltak a szakemberek 80-as évek végén a szociális és gazdasági következmények miatt a közép és kelet európai régiókban. Ehhez csatlakozott a balkáni háború és a háborús feszültség a volt Szovjetunióban. Az elmúlt öt évben dominánsan az Észak és Közép Afrika a Közel és Közép Kelet államokból vándorolnak az illegális migránsok Európa unió területére. Az emberek különböző okokból és eltérő útvonalakon kísérelik meg elérni a célkitűzött régiókat és országokat.

Az Eurostat szerint 2014-ben az eddigi legmagasabb volt az Unióban a menedékkérők száma (626.000), miközben 6.380 nemzetközi védelemre szoruló, harmadik országbeli állampolgárt telepítettek le az Unióban. A menekültek, menedékkérők és belső

menekültek száma 2013-ban a II. világháború óta első alkalommal világszinten meghaladta az 50 milliót¹. A migráció okai közé sorolhatjuk:

- politikai,
- szociális,
- gazdasági,
- jogi,
- földrajzi,
- etnikai,
- hitvallási,
- demografikus,
- klimatikus,
- ökológiai,
- történelmi,
- háborús és konfliktusos,
- egészségügyi,
- határ ellenőrzés rendszer végrehajtással összefüggő.

A mai migráció kezelését meghatározza a legális és illegális nemzetközi migráció definiálása. A legális nemzetközi migráció fogalma alatt a személyek mozgását értjük állami határon és az állam területén átmeneti vagy állandó tartózkodás céljából a jogi feltételek betartásával, amelyet az állami szervek alkalmaznak és ellenőriznek. Ellentétben az illegális nemzetközi migráció olyan személyek – idegenek mozgását definiálja, akik nem teljesítik vagy megszűntek a feltételek, amelyeket teljesíteni kell a célból, hogy tartózkodhassanak az állam területén és ez jogi tények álláspontjában az állami szervek szankcionáltassák ezeket az alanyokat.

A migráció fontos alkotóelemei az imigráció és emigráció, mint szociális realia. Még az imigráció és az emigráció politikával az Európa unió intézményei gyakran foglalkoznak, az emigráció nem tartozik az érdeklődésük középpontjába pedig meghatározza a lakosság demográfiáját a tagállamokban. Még a migráció univerzális tudományos kategória az imigráció és emigráció speciális kategóriák és a két alap migráció formáit fejezik ki.

A migráció alanyok közé a természetes személyek tartoznak, mint a migránsok, imigránsok (bevándorlók), emigránsok, menekültek, személyek menedéjjoggal, idegen állampolgárok, uniós polgárok, munkavállalók és nemzetközi védelemre szoruló személyek. A jogi személyeket képviselik állami szervek, uniós intézmények, Frontex, Europol, Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, ENSZ Menekültügyi Főbiztos Hivatala, nemzetközi szervezetek, polgári szervezetek, munkaadók és mások.

A biztonság, gazdasági stabilitás és közrend betartása szempontjából szükséges figyelembe venni a mai kor migrációs útvonalak ellenőrzését és az illegális nemzetközi migráció eliminálását. A szabályozatlan növekedő migráció a társadalomba negatív jelenségeket implementál (bűncselekmények elkövetése, bűnszervezetek kialakítása, embercsempész hálózatok működése) amely hatással van a rendőri és biztonsági szolgálatok tevékenységére. Fontos felhívni a figyelmet arra a valóságra, hogy az illegális migránsok többnyire nem szakképzettek, anyagi háttérrel nem rendelkeznek, és olyan csoportokhoz tartoznak, amelyek szélsőséges nézeteket vallanak. Másod sorban motiválja őket a magas

¹ Forrás: Global Trend 2013 Report, UNHCR.

életszínvonal a nyugat európai államokban és a nagyvonalú szociális rendszer. Mai európai uniós hozzáállás az illegális nemzetközi migráció kezelésére nincs a helyzet magaslatán. Az illegális bevándorlás kezelése az elosztási kulcs alapra irányul és a letelepítési helyek számára, de az Unió polgárok számára az európai intézmények konkrétan nem prezentálják a migráció biztonság kérdését. Az Európai Bizottság érdeke, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő, védelemre szoruló személyek ne kerüljenek embercsempész- és emberkereskedő-bűnszövetkezetek kezére, ezért az átfogó európai migráció stratégia² keretében felszólította az Európai Uniót letelepítési erőfeszítéseinek fokozására. E stratégia 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. A stratégia a migrációkezelés javítására négy pillért határoz meg:

- a) az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése,
- b) határigazgatás – életmentés és a külső határok biztosítása,
- c) Európa kötelezettsége a védelem nyújtására: erős közös menekültügyi politika,
- d) a jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika.

A négy pillér ex post és nem ex ante van meghatározva. A stratégia felületesen határozza meg a formákat, módszereket és eszközöket, amelyeket az uniós intézmények az illegális migráció csökkentésére (felszámolására) kihasználnak.

A visegrádi államok csoportja (V-4) az elosztási kulcs alapot elutasította és úgy véli, hogy ez csak növeli az illegális bevándorlók számát az Európai unió területére. Egyben ezzel az intézkedéssel támogatja az ember csempészettel foglalkozó bandákat. A Szlovák belügyminiszter Kaliňák Úr kijelentette: „Úgy gondoljuk, hogy a kötelező szolidaritás rendkívül káros”. És egyben hozzá fűzte, hogy „meg kell állítani ezt a bevándorlás áradatot”. A Cseh belügyminiszter Chovanec Úr megjegyezte: „dönteni önállóan szeretnék saját lehetőségünk alapján” a menekültek kötelező szétosztásával kapcsolatosan.

Idegenjog és migráció

A migrációnak pozitív és negatív hatásai vannak az idegenjogra. Irányelvei és a jogi források arra összpontosítanak, hogy a tartalmuk megfeleljen a 21. század kihívásainak. Az idegenjog objektuma olyan jogviszonyokat tartalmaz, amelyek jogalanyok között folyamatban vannak, és idegenek joghelyzetét erősíti. Humanizmus irányelv (emberi jogok betartása) ütközik a biztonság irányelvvel, amely az Európai unió polgárainak alap joga és több jogi dokumentumban expressis verbis megemlíti, mint az Európai Unió működéséről szóló szerződés vagy az Európai Unióról szóló szerződés. A szolidaritás és megosztott felelősség irányelvre mai értelmében nem lehet alapozni a jelenlegi bevándorlási politikát, amely káros a szociális és gazdasági környezetre az Unió tagállamaiban.

Más kérdés, hogy az idegenek alap kötelessége betartani a befogadó állam jog rendszerét. Jogi normáknak megfelelően kell fölhatalmazni az állami szerveket az idegenek szigorított kontrol végrehajtását. Egy a legfontosabb idegenek kötelezettséghez majd besorolható a periodikus bejelentési kötelezettség az idegenrendészeti szervben. Ez a kötelezettség részben kiküszöbölheti a hiányosságokat az idegenek mozgásáról való

² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai migrációs stratégia (2015. május 13., COM(2015) 240 final).

áttekintésben. Elvárható továbbá az idegenek jogi status átrendezését és explicit kifejezését. Főleg a kötelezettség katalógus kidolgozása kitűzhető napirendre nemzetközi és európai viszonylatban.

Idegenrendészet és migráció

Az idegenrendészet teóriája a rendszertudománynak 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 visszatérés rendszer végrehajtása. A migráció mint 21. századi fenomén megérdemli a tudományos kutatást. Nem a migráció következményeit, ha nem az okokat kell tudományos kutatás alá vetni és így megelőzni a negatív hatásokat az illegális migrációval összefüggő szociális, gazdasági, szervezeti, jogi és etnikai válságot.

A rendszertudománynak a mai migrációval összefüggő problémák megoldása prioritásnak bizonyulnak és ez a kihívás pozitív hatást gyakorolhat a tudományos és kutatási műhelyek létrehozására. A kutatás végrehajtása előtt szükséges együttműködni az idegenrendészet vezetésével és elfogadni a gyakorlati tevékenység követelményeit.

A tudományos és kutatási munkában ki kell használni a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogramot (2014-2020). Az általános célkitűzés elérésére a program erősítő prioritást szolgál olyan tárgyban, mint a társadalmi kihívások. A társadalmi kihívások finanszírozása különös célkitűzésekre összpontosul, mint a Biztonságos társadalmak – Európa és polgárai szabadságának és biztonságának védelme. A tevékenységek középpontjában olyan problémák megoldásai állnak a keretprogramba, mint a bűnözés, az illegális kereskedelem és a terrorizmus elleni küzdelem, beleértve a terrorista eszmék és hitek ismeretét és kezelését a biztonság erősítése a határigazgatás révén. A prezentált problémák megoldásai közvetlen összefüggnek a migrációval. Egyéni kihívás az egyetemeknek és kutató intézeteknek a projektek megvalósítása a horizont 2020 program keretében. Cél a szilárdabb közbiztonság rendszer kialakítása az Európai unióban.

A migráció pozitívan hat az igenrendészetre perszonális terén majd meghatározza és precizírozza a munkaköri leírásokat az idegenrendészeti munkatársaknak és a rendőröknek. Oktatás terén kihívás az egyetemek és főiskoláknak, a tanszékeknek, amelyek migrációval foglalkoznak. Tudományos és kutató eredményeket a migráció terén kell implementálni az oktatásba mindenekelőtt a kötelező tantárgyakba. Szervezeti területen átértékelni az idegenrendészet szervezeti felállást, amely célja effektíven végrehajtani a feladatokat kapcsolatosan az illegális bevándorlás terén. Létrehozni a kutató intézeteket és bebiztosítani a működésüket a kormányok részéről. Az eredmények gyakorlat átvitele garatálása olyan formákban, amelyek ésszerűsítik a munkatársak gazdaságos elosztását és az idegenrendészeti szervek effektív átalakítását. Igénybe lehet venni az UNHCR, valamint a többi érintett szerv köztük az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal tapasztalatait és szakértelmét, hogy segítséget nyújtsanak az említett európai letelepítési program végrehajtásában. Információs rendszer terén minőségileg javítani és létrehozni új információs rendszereket, amelyek időben nem korlátozott személy adatokat tárolhat összpontosítva a migránsokra.

Negatív hatás a migráció szempontjából az igenrendészetre, biztonságra és közrendre fókuszál, amikor az illegális bevándorlóknak nincs személyi igazolvány se úti

okmányuk, amelyek megerősítenék az identitásukat. Ez maximális rizikót képez az állambiztonságra, amely terrortámadás veszélyét szülheti. Valamint radikalizálódott személyek köztük az Európába visszatért külföldi terrorista harcosok jelentenek növekedő biztonsági kockázatot, amely a Franciaországban és Dániában történt terrorista merényletekkel, valamint a Belgiumban megghiúsított támadással vált nyilvánvalóvá.

A jelenlegi jogi keretek között lehetőség van rendszeresen ellenőrizni az uniós jog alapján szabad mozgáshoz való jogukat érvényesítő személyek kockázatelemzést követően összeállított, releváns adatbázisok alapján a visszatérő külföldi terrorista harcosokat illetően.

Az illegális migráció egyik ösztönzője az a tudat, hogy az EU visszatérési rendszere, amely az illegális, illetve azon migránsok kiutasítására szolgál, akiknek a menedéjog iránti kérelmét elutasították nem működik tökéletesen. Az embercsempész hálózatok gyakran kihasználják azt, hogy viszonylag kevés kiutasítási határozat kerül végrehajtásra a 2013-ban kiadott kiutasítási határozatoknak mindössze 39,2 %-a esetében kerül sor tényleges végrehajtásra. A visszatérésről szóló 2008/115/EK irányelvet implementálni kell a nemzetközi jogba, nemzetközi egyezmény formájában. Szükséges felhozni a migrációval összefüggő egészségügyi szempontokat is. Illegális migránsok sokszor olyan betegségekkel vándorolnak, amelyek veszélyeztetik az Európai unió polgárait és kezelésük komoly finanszírozást igényel.

Negatív hatással lehet az idegenrendészet működésére az európai letelepítési program. Az Európai bizottság, tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 292. cikkének negyedik mondatára, elfogatta az (EU) 2015/914 ajánlását (2015. június 8.) az európai letelepítési programról.³

Letelepítést az ajánlás fogalmazza, mint az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, a lakóhelyüket egyénileg elhagyni kényszerült személyek átszállítása valamely harmadik országból egy uniós tagállamba, amelyre az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosának kérelmére és a letelepítés helye szerinti ország beleegyezésével kerül sor. Cél hogy ott az érintett személyt a visszaküldéssel szemben védelemben részesítsék, befogadják, és tartózkodási jogot, valamint a nemzetközi védelemben részesülő személyeket megillető jogokhoz hasonló minden más jogot biztosítsanak a számára.

A Bizottság ajánlja, hogy a tagállamok telepítsenek le 20 000 nemzetközi védelemre szoruló személyt az ezen ajánlásban meghatározott feltételek és elosztási kulcs alapján. A kulcs a következő szempontokon alapul:

- a) a lakosság létszáma (2014-es adatok, 40 % súlyozás). Ez tükrözi, hogy az adott tagállam milyen számú menekült fogadására képes;
- b) a teljes GDP (2013-as adatok, 40 % súlyozás). Ebből következtetni lehet az ország abszolút jólétére, így arra is, hogy egy gazdaság milyen mértékben képes menekültek fogadására és integrálására;
- c) a spontán menedékkérelmek átlagos száma és az 1 millió lakosra jutó letelepített menekültek száma a 2010–2014 közötti időszakban (10 % súlyozás). Ez tükrözi az adott tagállam közelmúltbeli erőfeszítéseit;
- d) munkanélküliségi ráta (2014-es adatok, 10 % súlyozás). Ez a menekültek integrálásával kapcsolatos kapacitást tükrözi.

A program keretében 20 ezer letelepítendő személy számára biztosítandó letelepítési helyre vonatkozó, egységes európai felajánlást kell tenni. A programnak az

³ HL L 148., 2015.6.13.,32. o.

ajánlás elfogadásától számított két évig kell fennállnia. Az összes vállalt letelepítési helyet a mellékletben szereplő elosztási kulcs szerint kell a tagállamok között megosztani. Amennyiben társult államok a programban való részvétel mellett döntenek, az elosztási kulcsot megfelelően ki kell igazítani. A letelepítés szempontjából prioritást élvező régiók közé kell tartoznia Észak-Afrikának, a Közel-Keletnek és Afrika szarvának, különös hangsúlyt helyezve azokra az országokra, ahol a regionális fejlesztési és védelmi programokat végrehajtják. A tagállamoknak és a részt vevő társult államoknak kell felelősnek maradniuk a megfelelő orvosi és biztonsági ellenőrzéseket követően meghozott egyedi befogadási határozatokért, míg az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosának kell felelősnek lennie a prioritást élvező régiókban letelepítésre váró személyekkel kapcsolatos értékelés elvégzéséért, valamint a letelepítésre vonatkozó javaslatoknak a tagállamokhoz, valamint a részt vevő társult államokhoz történő benyújtásáért.

Kontra produktív a 8. pont, amely kötelezi a tagállamokat, amikor egy letelepített személyt egy tagállam vagy egy részt vevő társult állam területére befogadnak, ennek az államnak kell – az új nyomatvételre is kiterjedően – gyorsan lefolytatnia a nemzetközi védelemmel kapcsolatos hivatalos eljárást, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Különösen a 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel⁴, a 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel⁵, a 2005/85/EK tanácsi irányelvvel⁶, a 2003/9/EK tanácsi irányelvvel⁷, valamint 2015. július 20-tól a 2013/32/EU⁸ és a 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel⁹.

A letelepítésre várókat a tagállamok vagy a részt vevő társult államok területére történő befogadásuk előtt tájékoztatni kell a letelepítési program, valamint a vonatkozó uniós és nemzeti menekültügyi jogszabályok alapján fennálló jogaikról és kötelezettségeikről, így különösen az Unió és a részt vevő társult államokon belüli továbbutazás következményeiről, valamint arról, hogy a nemzetközi védelemhez vagy a nemzeti védelmi jogálláshoz kapcsolódó jogok csak a letelepítés helye szerinti államban illetik meg őket.

Kiemelt pozíciója van az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak a programba, elfelejtve a tagállamok állami szerveire, amelyek a bevándorlással és az idegenek kontroljával foglalkoznak és nem helyettesíthetők uniós intézményekkel.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 603/2013/EU rendelete a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az újjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (HL L 180., 2013.6.29., 1. o.).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (HL L 337., 2011.12.20., 9. o.).

⁶ A Tanács 2005. december 1-jei 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (HL L 326., 2005.12.13., 13. o.).

⁷ A Tanács 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról (HL L 31., 2003.2.6., 18. o.).

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 60. o.).

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 96. o.).

Program keretében biztosítani kell az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal gyakorlati részvételét a program végrehajtásában, elsősorban annak érdekében, hogy különleges támogatást nyújtson a tagállamoknak és a részt vevő társult államoknak, különösen azoknak, amelyeknek nincs korábbi tapasztalata a letelepítés terén. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak figyelemmel kell kísérnie a program megvalósítását, és arról rendszeresen jelentést kell tennie.

Összegzés

A migrációnak pozitív és negatív hatása van az idegenjogra és az idegenrendészeti végrehajtásokra. Tudományos kutatás alá kell vetni a migráció okait és a kezelésüket az állami szervek szempontjából. Továbbra is fejleszteni kell az uniói rendőri együttműködés módszereit és formáit összpontosítva az illegális migráció felszámolására. A schengeni térségen belüli helyzetet illeti 2014-ben az észlelt illegális tartózkodások száma az előző évhez képest 28%-kal nőtt. A tagállamok szerveinek fokoznia kell a határforgalom-ellenőrzéseket, és ezzel javítani a harmadik országok tartózkodási időt túllépő állampolgárainak észlelését (kilépéskor és a légi határokon), valamint ezzel és okmányhamisítással kapcsolatos adatok gyűjtését és elemzését. A közel jövő ad választ a kérdésre milyen hatása volt a politikai döntéseknek az Európai unió intézmények képviselői részéről az illegális migráció kezeléséhez.

És nem utolsó sorban fel kell tennünk egy fontos kérdést kinek használ ez az újkorú személyek exodusa az Európai unió területére?