


# Salvador Neto Luis: Bevándorlásügy az Európai Unióban

 [kre-dit.hu/tanulmanyok/salvador-neto-luis-bevandorlasugy-az-europai-unioiban/](https://kre-dit.hu/tanulmanyok/salvador-neto-luis-bevandorlasugy-az-europai-unioiban/)

2018. december 27.

## Bevezetés

A migrációs folyamat kiindulópontja a civilizáció megjelenésével egyidős. A migráció koronként változó intenzitással a történelem kezdete óta korunk meghatározó tényezője, egyike azoknak a globális világ központi kérdéseinek, amelyek a nemzetközi politikai életet foglalkoztatják. Napjainkban a bevándorlás jelenti az egyik legfontosabb témát az európai közbeszédben. A bevándorlás mögött különféle migrációs okok húzódnak meg, így beszélhetünk elsősorban a politikai menekültekről, a gazdasági és szociális bevándorlókról, a demográfiai növekedés menekültjeiről, valamint a klímamigrációról. Sokan új lehetőségek reményében indulnak útnak, azonban többen az erőszak és a fegyveres konfliktusok, a klímaváltozás, valamint a szegénység, így a jobb megélhetés érdekében kényszerülnek elhagyni otthonukat.

Írásom célja nem a bevándorlás fogalmának egy újabb meghatározása, és ugyancsak nem szándékom itt nagy kutatómunka összeállítása, elemzése vagy statisztikai adatok készítése, mert a bevándorlás vizsgálata igen nehéz feladat. Nehéz olyan adatot kidolgozni, amely statisztikailag hiteles. A tanulmány választ keres arra, mit is jelent a kényszermigráció, alakulását miféle tényezők befolyásolják, a természet, a gazdaság, a politika miféle hatást gyakorolhatnak rá – s milyen intézkedésekkel enyhítheti a súlyát a mindenkor társadalmi eszményekből levezetett szolidaritás. Javasolható, hogy a kutatómunka során néhány célkitűzést szemügyre kell vennünk, pl. vizsgálni és megállapítani, hogy a jogi, társadalmi és kulturális hatások alapján fontos-e és indokolt-e a bevándorlás kapcsolatos vélemények ismertetése. Megállapítani, hogy indokolt-e ezen vélemények szükségessége az életszínvonal növelése érdekében. Elemezni és feltárni azokat a magyar és nemzetközi állásfoglalásokat, amelyek alátámasztják a jog kulcsszerepét e probléma hatásaira való megoldásban. Mindezekből következtetni arra, hogy valóban szükség van-e a jelenleg migrációs hullámmal kapcsolatos ismeretek tájékoztatásának intenzitására az EU *tagállamaiban*, különös tekintettel a jogi és kulturális sajátosságokra.

A legális bevándorlók számára továbbra is vonzó célpont az Európai Unió, azonban számukra a kialakult szigorú határellenőrzések miatt kedvezőbb célországgá vált Ázsia, így például egy gazdasági bevándorlónak olcsóbb lehet az utazása Kínába és könnyebben juthat vízumhoz is. Magyarország továbbra sem elsődleges úti célja a külföldieknek, elsősorban tranzit orszádként funkcionál, azonban a szegénység előli menekülés nem hagyhatja figyelmen kívül a Magyarországra áramló feketemunkát sem, amelyet egyrészt a kivándorlók otthonainak területén kialakult gazdasági válsághelyzetek idéztek elő. Napjainkban minden állam számára kiemelkedő jelentőségű kérdés a migráció hatékony szabályozása. Ahogyan a globális migráció kérdése egyre kiemeltebb figyelmet kap a politikai, kulturális és gazdasági életben, a tudományos szféra is egyre összetettebb módon érdeklődik a migráció jelensége iránt.

## Jog, kényszermigráció, szegénység

Az állam és a jog, valamint a politika tulajdonképpen egyidejűleg fejlődött, s kialakulásuk ugyanannak a fejlődési ciklusnak a különböző, de szoros összefüggést mutató részeit képezi. A kényszermigráció hátterében nemcsak a háborúk, az etnikai tisztogatások vagy a katasztrófhelyzetek által kiváltott népességmozgások állnak, hanem az országok között az eltérő bérszínvonalban és foglalkoztatásban megmutatkozó különbségek, valamint a természeti erőforrások szűkössége, amelyek nagymértékben járul hozzá a társadalmi konfliktusok kiéleződéséhez. A jövedelmi és foglalkoztatási viszonyok eltérései együttesen váltják ki a migrációt.

A migráció jelenségének szabályozása szorosan összefügg azzal, hogy az állam, mint szuverén szervezet, alapvetően maga döntheti el, hogy kiket enged be az állam területére, kiket utasítanak ki, illetve, hogy milyen jogosultságokat biztosít a bevándorlóknak, illetve menekülteknek vagy más, hasonló jogállású személyeknek. Az állam ugyanakkor, szuverén döntése alapján, a nemzetközi jogalkotásban is jogilag egyenlő szereplőként vesz részt és válik a jogok és kötelezettségek alanyaivá. – ebből pedig az is következik, hogy bár saját döntése nyomán, de önkorlátozó módon, nemzetközi megállapodások részeseként időről időre – látszólagosan – saját érdekeivel ütköző politikát is fel kell vállalnia.

A tudomány szemszögéből a migráció olyan kérdés, amelynek egyre nagyobb jelentősége van, és ez nem csak a probléma objektív súlyából adódik, hanem annak a ténynek is betudható, hogy a migráció az elmúlt évtized különböző hatásainak vizsgálatakor is egy ideális téma, amely mintegy felnagyítva tükrözi vissza valamennyi politikai, kormányzati és egyéb társadalmi változást.<sup>1</sup> Manapság szembesülhetünk emberi tragédiákkal: csónakokon hánykolódó emberek kockáztatják életüket a Földközi-tengeren, vagy gyalognak napokig, hogy a biztonságot jelentő és anyagi jóléttel vonzó Európai Unió területére léphessenek.<sup>2</sup>

Maslow elméletét alapul véve tudjuk, hogy minden emberi tett a szükségletekből fakad,<sup>3</sup> s amennyiben ezt a szükségletelméletet a migrációra lehet alkalmazni. Itt érdemes Ritecz és Sallai (2015) megfogalmazását figyelembe venni. E szerint *„a migráció (...) elsősorban a biztonsági<sup>4</sup>, illetve más szükségletek kielégítése érdekében végzett tartós helyváltztatás, amely más érintett embercsoportok biztonsági és más szükségleteinek kielégítését akadályozhatja, veszélyeztetheti.”<sup>5</sup>* Mindezek alapján látható, hogy a migráció megközelítései még a tudományosság szintjén is lehetnek egyszerre semlegesek, illetve konfrontatív természetűek.

A szegénységgel és a kényszermigrációval kapcsolatos kihívásokra hatékony lépések és azonnali válaszok szükségesek, amelyet számos ágazatban támogat az Európai Unió. Az elmaradó modernizáció újabb társadalmi elégedetlenséghez, számos konfliktushoz vezet, amely előrevetíti a migrációt. Megjegyzendő, hogy a fejlődő országok középosztálya a konfliktusoktól függetlenül is Európát választja célországgként.

Az évek során számos értelmezés született a szegénységről, és mindegyik – véleményem szerint – egyértelmű. Minden országban másképp mérik és értelmezik a szegénység fogalmát. Magyarországon szegénynek azokat az egyéneket tekintjük, akiknek jövedelmi helyzete, potenciális jóléte jelentős mértékben marad el az átlagtól. Fontos kiemelni, hogy

az életkörülmények nemcsak a jövedelmi helyzettől függenek, tekintettel arra, hogy az egyének számos magán- és közösségi jellegű természetbeni szolgáltatást vesznek igénybe.<sup>6</sup> A fogyasztási lehetőségek, a jóléti potenciál és a minimális életkörülmények hiánya mind olyan társadalmpolitikai kiindulópontok, amelyek hatást gyakorolnak az egyének migrációhoz – számos esetben kényszer migrációhoz – fűződő döntésére.

A migráció gazdasági nézőpontja, amikor a jobb megélhetés érdekében indulnak útnak az egyének. A fejlődő országok és a Nyugat között továbbra is éles szakadék húzódik, amely a népességvándorlás legfőbb irányítója. Az illegális migránsokat a legtöbb esetben a szegénység, valamint saját hátrányos helyzetük hajtja, amely a szélesedő jogszerű migrációs csatornák ellenére is megfékezhetetlen. Az állandó gazdasági válság, a szegénység, az éhezés, a természeti erőforrásokon erősödő nyomás és a társadalmi egyenlőtlenségek emelkedése mind azt erősítik, hogy a jobb életkörülmények reménye miatt emberek milliói keresik új hazájuk. Az éhezés felszámolása, illetve a fenntartható fejlődési cél leginkább a fekete-afrikai térséget, illetve Ázsia déli részét érinti, ahol a mélyszegénység és az alultápláltság rendkívüli mértéket ölt.<sup>7</sup> A saharai övezet elsivatagosodásának következményeként a terület teljes mértékben lakhatatlanná vált, az itt élő lakosság szinte elkülönülten él a világ többi részétől. A globális Dél fejlődő térségeinek népességrobbanása napi szinten jelent kihívást a kontinens települései és lakosai számára. Az erős modernizáció és városiasodás ellenére a kontinens rurális jegyekkel írható körül, a vidéki nagyvárosok népességnövekedése nem az ide vándorlók száma miatt, hanem az eredeti városi népesség számbeli növekedése folytán valósult meg.

Az Európai Unió számára kiemelten fontos a szegénység kezelése az elmaradott országokban, amellyel hozzájárul a szociális válságkezeléshez és a mélyszegénység felszámolásához. Globális kihívás a szegénység és a nélkülözés valamennyi formájának megszüntetése – de mindenekelőtt azok mérséklése –, amely a fenntartható fejlődés elengedhetetlen feltétele. Az EUMSZ 153. cikkével összhangban a társadalmi integrációt kizárólag nem jogi együttműködés keretében lehet elérni, az EUMSZ 19. cikke azonban lehetővé teszi az EU számára a megkülönböztetés elleni küzdelemre irányuló fellépést olyan formában, hogy a potenciális áldozatok számára jogi védelmet kínál, és ösztönző intézkedéseket dolgoz ki.

Napjainkban az európai menekültpolitikát az intenzív migrációs válság, valamint annak kezelése foglalkoztatja. Különböző politikai viták, dilemmák és javaslatok fogalmazódnak meg, amelyek a menekültpolitika elveinek és gyakorlatának újragondolását sürgetik. Kétségtelen, hogy az elkövetkezendő évtizedekben a különböző gazdasági, társadalmi és politikai okok miatt kiemelkedő mértékben fog gyarapodni a migránsok és a menekültek száma, amelyre elsősorban az Európai Uniónak szükséges felkészülnie.

Az elmúlt évtizedekben Magyarország különösen fontos rendszerszintű átalakításokon és fejlesztéseken ment keresztül, így a szociális biztonsági rendszerek kiépítése és valamennyi kapcsolódó intézkedés révén a szegénység valamennyi formájának megszüntetését helyezte középpontba. Az Alaptörvény Preambulumában<sup>8</sup> is megjelenik az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettsége, amely egyben utalást is tartalmaz a szegénység rétegezett problémájára. Magyarország a világ gazdagabbik részébe tartozik, azonban az általános életszínvonal rendkívül alacsony, sokan küzdenek megélhetési gondokkal.<sup>9</sup> Az állam feladata, hogy biztosítsa a társadalmi csoportok jelentős

része számára az éghajlattal összefüggő szélsőségekhez és természeti katasztrófákhoz történő könnyed alkalmazkodást, valamint a kevésbé fejlett térségekben a szegénység valamennyi formájának felszámolását.

Udvarhelyi Tessza szerint „A témát ismerők körében talán magától értetődik, de fontos újból leszögezni, hogy a szegénységet olyan állami politikával lehet felszámolni, ami az újraelosztásra épül, és a szociális védelmet alapvető jognak tekinti. Tehát nem valami különleges adottságtól vagy az emberek jótékonyágától várhatjuk a szegénység felszámolását, hanem egy tudatos állami politikára van szükség. Egy olyan állami politikára, ami azon az alapvető értéken alapul, hogy egy országnak akkor jó, ha az állampolgárainak jó.”<sup>10</sup> Álláspontom szerint ez az állítás gondolatébresztő, alapvetően államhatalmi kérdés és kiindulópontja a téma további kutatására. Kétségtelen, hogy a pénz hiánya rengeteg gyötrelmet és társadalmi problémát okoz. Más szavakkal a szegénységnek van olyan értelmezése, amely azonos értelmű a kirekesztéssel. Álláspontom szerint akárhogyan is értelmezzük e társadalmi jelenséget – ha már kialakult – a probléma minden állam számára káros ténykörülményt jelent.

## Nemzetközi együttműködés a migrációs kérdésben

A globális migrációs jelenség kapcsán több esetben a megfelelő végrehajtás a kritikus kérdés, nem a szabályozás teljes hiánya. A szabályozási hiány miatt láthatjuk, hogy a migráció kérdése világszerte és az Európai Unióban előtérbe kerül. Az államok számára az együttműködés és a közös fellépés mind vonzóbb megoldás. Így a migráció szabályozásában létfontosságú a nemzetközi együttműködés, hogy az államok multilaterális keretek között érvényesíteni tudják azon érdekeiket, amelyeket globális módon nem tudnak hatékonyan érvényesíteni.

Az elmúlt időszakban az Európát elérő bevándorlási hullámot többen hajlamosak úgy értelmezni, mint általános migrációs jelenséget, ami mindig is volt, van és lesz, és mint a kontinensre bevándorolni szándékozók arányában történt változást írják le a jelenséget. Pócza István ezzel kapcsolatban rámutat arra, hogy amennyiben meg szeretnénk vizsgálni a közel-keleti és észak-afrikai térségből kiinduló migráció folyamatát kiváltó okokat, akkor nagyon különböző, egyúttal egymással összefüggő tényezőket fogunk találni, amelyek együttes hatásának eredőjeként értelmezhetjük a mostani, több tekintetben is rendkívüli bevándorlási hullámot. A migrációs hullám főbb okait Pócza István a következőkben látja. Lemaradás a társadalmi, gazdasági és politikai struktúrák fejlődésében; államkudarok és a terrorszervezetek térnyerése; a közel-keleti térség menekülttáboraiiban megmutatkozó, egyre romló körülmények; az államok között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek; egy új, biztonságosabb és olcsóbb útvonal megnyílása a menekültek előtt; a hatékony Európai Unió határvédelem egyértelmű hiánya; tömegkommunikációs hatások.<sup>11</sup>

A globalizáció és a kommunikációs forradalom lehetőségeket teremtett és megnövelte az elvárásokat. A háborúk és a válságok eltérő következményekkel járnak. A világméretű szegénység és a konfliktusok hatása nem ér véget az országhatároknál.<sup>12</sup> Európai Uniónak továbbra is biztonságos menedéket jelent az üldözés elől menekülők számára, és vonzó célpontként szolgál a tehetséges és vállalkozó szellemű diákok, kutatók és munkavállalók számára. Nehéz egyensúlyt létrehozni nemzetközi kötelezettségvállalásai és értékei

érvényesítése, valamint határai biztosítása, és egyidejűleg az Európa gazdasági fejlődése és társadalmi kohéziója számára megfelelő feltételek megteremtése között. Ehhez olyan Európai Unió szintű, koordinált fellépésre van szükség, amely alapvető intézkedési csomagot, valamint következetes és egyértelmű közös politikát kíván. Egyértelmű, hogy új, még inkább európai és globális megközelítésre van szükségünk. Ehhez a rendelkezésre álló valamennyi politikát és eszközt igénybe kell venni – a legmegfelelőbb hatás elérése érdekében kombinálva a belső és a külső politikákat.

## A menekültkérdés

A nemzetközi konszenzust tükröző Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata ugyan nem rendelkezik jogi kötőerővel, de mindenképpen mérföldkőnek számít a nemzetközi szabályozás tekintetében. A nyilatkozat 14. cikke *expressis verbis* deklarálja, hogy mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni, illetve a más ország nyújtotta menedéket élvezni.

Más, emberi jogokat szavatoló nemzetközi dokumentumokban is találunk rendelkezéseket a migránsok alapvető jogai kapcsán. Ilyen pl. a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (hazai vonatkozásban: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről), amelynek 22. cikke a menekültstátusz elismerése és az azzal járó védelem, továbbá a humanitárius támogatás biztosítása mellett foglal állás. Ez utóbbi szabályozásból a család egységének az elve és a nemzetközi intézményesített együttműködés fontossága is kiolvasható.<sup>13</sup> Mindazonáltal az is tény, hogy az európai államok nagy hagyományokkal rendelkeznek az üldözött menekültek befogadása kapcsán. Ide kapcsolódóan az is megjegyezhető, hogy az alapvető jogok védelme Európa egyik központi elveként jelenik meg. Erre való tekintettel 1999-ben az EU tagállamai elkötelezték magukat egy közös európai menekültügyi rendszer kidolgozása mellett. Ennek célja elsősorban az volt, hogy eredményesebben tudják kezelni az unió országaiban felmerülő menekültügyi problémákat és nehézségeket. Ezt követően az Európai Unió számos fontos joganyagot fogadott el, melyek célja a tagállamokban alkalmazott menekültügyi rendszerek összehangolása volt.

A joganyagok körében találjuk pl. a Dublini Rendeletet is, amely meghatározza, hogy adott helyzetben mely állam köteles elbírálni egy adott menedékkérelmet. Példaként említeném még a Befogadási feltételekről szóló irányelvet, amely azokat a minimális követelményeket határozza meg, amelyeket a tagállamoknak a menedékkérők befogadási feltételeivel kapcsolatban – mint pl. lakhatás, oktatás, egészségügyi ellátás – teljesíteniük kell. Fontos előrelépés volt a menekültpolitika kapcsán a Menekültügyi eljárásokról szóló irányelv megfogalmazása is, amely azokat a minimális elvárásokat jelöli ki a tagállamok számára, amelyeknek az egyes országok menekültügyi eljárásainak meg kell felelnie. Ez utóbbi irányelv fontos hiányt pótol a nemzetközi joganyagban, ugyanis ezt a kérdéskört az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény eredetileg nem szabályozta. A sok vitát szülő Kvalifikációs irányelv kiegészíti az 1951. évi Menekültügyi Egyezményt és egyúttal bevezeti a kiegészítő védelem fogalmát, melyben azok a személyek részesülhetnek, akik jelentős veszélynek vannak kitéve hazájukban.<sup>14</sup>

A menekültkérdés szempontjából hangsúlyoznám, hogy elsődlegesen az államok joga meghatározni, hogy kit és milyen feltételekkel minősít menekültnek. Ugyanakkor a menekültkérdés szabályozásában a nemzetközi jogalkotást is figyelembe kell vennie a tagországoknak, ez pedig azt is jelenti, hogy az államok döntési szabadsága korlátozott. Ez akkor is fennáll, ha úgy fogalmazzunk, hogy a nemzetközi szabályok kötelező hatályát az államok saját döntési körükben ismerik el. A Dublin I. egyezményt 12 tagállam írta alá, majd később további hat állam csatlakozott hozzá. Az egyezmény célja egy olyan jogi eljárás lehetőségének a kiépítése volt, ami akkor kerül alkalmazásra, ha valaki a részes államok valamelyikében menedékkérelmet nyújt be. Az 1990-ben megkötött dublini egyezmény nem hozta meg teljes egészében azt, amit a jogalkotók vártak. Az egyezmény részleges sikertelensége szükségessé tette a migránskérdés további szabályozását. Ennek érdekében az Európai Unió tagállamai 2003. február 25-én elfogadták a Dublini Végrehajtási Rendeletet (ez volt a Dublin II. rendelet), ami igyekszik valamennyi variációra vonatkozóan meghatározni, hogy mely tagállam köteles egy menedékkérelmet elbírálni, illetve e döntésnek valamennyi tagállamra nézve kötelező hatályt biztosítani.

A Dublin II. rendelet célja az, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő küldését és vándorlását, amely jelenség az elmúlt év óta felerősödni látszik a tagállamokban. Az eljáró tagállam meghatározása a korábbi gyakorlatban igen lassú procedúra volt, s ez bizonytalanságban tartotta a kérelmezőt. Ebben a Dublin II. rendelet (2003/343/EK rendelet) sem hozott érdemi változást, mivel éppen ugyanazokra az elhibázott alapelvekre épül, mint a Dublin I. Mindkét rendelet azt mondja ki, hogy a kérelem elbírálni iránti felelősség szoros kapcsolatban áll az unió területére való beléptetési mechanizmus iránti felelősséggel. Maradva még a Dublin II. rendeletnél, ennek működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével megalkotott „EURODAC” rendszer, ami elsősorban az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként értelmezhető. E rendszer segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban. A rendelet, a bírálói vélemények szerint komoly problémákat vet fel úgy jogi, mint erkölcsi téren. Egy 2007. évi vizsgálat szerint az Európai Bizottság sikeresnek tartja a menekültrendszer jogi alapjainak harmonizálását.<sup>15</sup>

A menekültügyi szabályozásának történetében a Közösségek ún. kvalifikációs irányelvének megjelenése sarkalatos pontnak tekinthető. Ez az irányelv ugyanis több szempontból vizsgálva is megfelelő támpontot nyújt az eljáró hatóságoknak, megkönnyítve ezzel a munkájukat. Az irányelv által pl. meghatározásra kerültek a menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételei, továbbá az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok is. Az Unió szabályozás fontos elemét képezi az átmeneti védelemről és a tagállami erőfeszítések kiegyensúlyozásáról szóló irányelv (2001/55/EK irányelv), amely a tömeges menekülések esetén nyújt segítséget, ennek tényét a Bizottság javaslatára minden esetben a Tanács minősített többséggel állapítja meg. Az átmeneti védelem maximum egy évre rendelhető el, de emellett hat hónapos időszakonként meghosszabbítható további egy évre, a megszűnése az idő elteltével, vagy pedig a Tanács többségi döntése nyomán következik be. A Tanács 2005/85/EK irányelvével a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól rendelkezik általános érvénnyel. Ez utóbbi irányelv egyik pozitívumaként említhető a származási országokra vonatkozó pontos és naprakész adatok felhasználásának a megkövetelése.<sup>16</sup>

Újfajta megközelítést hozott az Unió szabályozásban a kvótarendszer bevezetése.<sup>17</sup> A kvótarendszert számos kritika érte és jelenleg is átdolgozás alatt áll, de ezt akadályozza, hogy a tagállamok álláspontja nem egyezik. Az egyik kritikai észrevétel szerint az európai menekültügyi oltalmi övezetből kikerült menekültstátusszal rendelkező személyek elosztására vonatkozóan a kvótarendszer csak abban az esetben lehet hatásos, ha az elosztás során elkerülhetővé válik a menekültek „lefölözése”, továbbá, ha a menekültek ellátása valamennyi EU-tagállamban közel azonos színvonalon biztosítható. Ennek hiányában azonban a menekültek nem érdekeltek abban, hogy a befogadó országban maradjanak. Ezt a folyamatot láthatjuk erősebben megnyilvánulni az elmúlt években. Ennek a problémának a kezelésére került megfontolás alá egy közös európai menekült-ellátási minimum kialakítása, amit a tagállamok kötelezően biztosítanak. Ennek hiányában egy virtuális kvótarendszer is kialakítható lehetne, amelynek lényege, hogy a menekülteket valósan befogadó EU-tagállamok részére a többiek a rájuk eső kvótáknak megfelelő pénzügyi és egyéb segítséget nyújtanának a szolidaritás és az arányos teherviselés elvei alapján.<sup>18</sup>

A másik vitatott kérdés a dublini eljárás keretében történő visszavételek jelensége, ami élesen elhatárolandó a kvótarendszer-alapú tehermegosztástól. „ A dublini eljárás a tagállamok idegenrendészeti és menekültügyi eljárásainak részét képezi, s lényegében abban a joghatósági kérdésben hivatott dönteni, hogy egy személy menedékkérelmét mely tagállamban kell érdemben elbírálni. Ez az eljárástípus – szemben a fent említett kötelező betelepítéstől vagy kvótarendszertől – tagállamok által elfogadott, kötelezően alkalmazandó és végrehajtandó uniós jogi aktusok formájában már hosszú évek óta létezik, vagy ha úgy tetszik, a tagállamok ennek már régen „alávetették magukat” (jelenlegi formájában ez a sokat emlegetett Dublin III Rendelet).<sup>19</sup> A menekültek száma az előrejelzések szerint az elkövetkezendő évtizedekben tovább fog növekedni, s ennek figyelembe vételével szükségessé vált az európai és a nemzetközi menekültpolitika elveinek és gyakorlatának az újragondolása. Egyes vélemények szerint ugyanis a 2015-ben tapasztalt migrációs nyomás Európa számára csupán egy hosszú (akár 2050 utáni időszakig is elnyúló) és a következő évtizedekben várhatóan jelentősen súlyosbodó és intenzívebbé váló folyamat kezdeteként írható le.<sup>20</sup> Ennek tudatában a globális migráció jogi szabályozásának kérdése még inkább sürgetőbbé vált véleményem szerint. A következő negyedszázadban minden valószínűség szerint erősödni fog a nemzetközi népességmozgás. A gazdag és a szegény országok közötti óriási különbségek miatt tovább növekedhet a potenciális nemzetközi migránsok száma, és mivel a gazdag 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 elbánás feltételeinek kiköveteléséhez vezet egy új nemzetközi rend keretei között.

A 20. század második felétől kezdődően érezhetően súlyosbodni kezdtek a migrációs folyamatokhoz kapcsolódó nehézségek. A menekültek kapcsán számos kérdés felmerül, ezek egy része pl. biztonságpolitikai, más részük pedig emberi jogi területet érint, illetve feszeget. A témát illetően számos szakértő felszólalt, az ő álláspontjaikban is találunk egyezéseket, illetve ütközéseket is. Ugyanezt mondhatjuk el a különböző országok politikai szintjére. De az Unión belül sincs megegyezés a menekültkérdés jogi megoldására vonatkozóan. A migráció, vagyis az egyének vagy közösségek vándorlása, lakóhely-

változtatása olyan rendkívül összetett társadalmi jelenségként írható le, ami valamennyi országot érinti, és bár koronként változó intenzitással, de már a történelem kezdete óta meghatározónak számít. A kiváltó okokat elemezve említhető az önkéntes és kényszerű migráció. Míg az önkéntes migráció során jellemzően gazdasági, kulturális, vallási és nyelvi különbségek nehezítik az egyének életét, beilleszkedését és a leggyakoribb oka a külföldi munkavállalás, vagy a család egyesítés és a tanulás, addig a kényszerű migráció hátterében elsősorban háború, üldöztetés, gazdasági vagy környezeti problémák állnak. A menekültek döntően olyan területekről érkeznek az elmúlt éveket figyelembe véve Európába, ahol a korábbi államalakulatok összeomlottak (ilyen például Líbia és Szíria), vagy kudarcot vallott az államépítés (mint például Afganisztán, vagy Irak). Abban az esetben, ha ezen országokban továbbra is fennmarad ez az állapot, úgy a jelenlegi konfliktusok tovább fognak erősödni a következő években, s a kialakult menekülthullám intenzitása ennél fogva nem lesz csökkenthető. Európa nehéz időszak előtt áll a globális migrációs kérdés kapcsán.

## Határvédelem

A tanulmány, tekintettel arra tényre, hogy határvédelemszempontjából az illegális migráció okozza a fő problémát, erre a területre is koncentrálni kell. Az EU határvédelmi politikája még mindig fejleszthető lenne. Egy hatékony keret bevándorlási rendszer kialakításához, működéséhez több tényező együttes megléte szükséges. Közös eljárások kidolgozására van szükség az érkező migránsok státuszának megítélésükor, illetve visszavonásukor. Le kell pontosan fektetni a felelősség és kérelem elbírálásuk kérdésébe tagállami szinthez kötődően. Tisztázni kell a befogadásra vonatkozó szabályokat. és erősíteni kell a harmadik országokkal történő együttműködést. Ki kell alakítani az eredményes határvédelem feltételrendszerét. Mindezt leginkább uniós szinten megvalósítható, irányt mutatva és keretet biztosítva a tagállamok számára.

A kutatási cél teljesülése érdekében EU statisztikai adatokat használunk fel 2010-2017 időszakából, majd az EU-s stratégiát és költségvetést, valamint a magyar migrációs stratégiát vetjük össze. A legális migrációt, mely inkább a migráció pozitív hozadékát jelenti, gondolunk itt többek között a kék kártya rendszer gazdaság élénkítő szerepére vagy a tudástranszferre, csak érintőlegesen kezeljük.

Az illegális határátkelések számát a Frontex nyolc<sup>21</sup> területen vizsgálja a Schengeni határ mentén. Ezek közül kettő érinti Magyarországot közvetlenül, a Western Balkan és az Eastern borders. A Frontex legfrissebb adatai szerint, 2018 első négy hónapjában a Western Balkan régióban összesen 1303 illegális határátlépés történt. Ezek közül a legtöbb migráns Afganisztánból (430 fő), Pakisztánból (392 fő), Koszovóból (83 fő), Irakból (67 fő) és Szíriából (64 fő) érkezett. Az Eastern borders területén 2018 január és március időszakban összesen 112 fő lépte át illegálisan a határt. Ebből az öt top ország Vietnám (37 fő), Törökország (15 fő), Oroszország (13 fő), Ukrajna (10 fő) és Irak (9 fő). Érzékelhető, hogy ezek a számok messze elmaradnak a Western Mediterranean (4616 fő), a Central Mediterranean (8854 fő) és az Eastern Mediterranean (14922 fő) adataitól ugyanezen időszakra vonatkozóan. <sup>22</sup>

Illegális migráció terén szintén több elképzelés ölt testet a stratégiában. Magyarország a jelenlegi célországok tapasztalataira, mint jövőbeni lehetőségekre és annak kezelési megoldásaira tekint. Magyarország geopolitikai helyzete szerint a Balkánról Nyugat-Európába irányuló illegális migráció útvonalában helyezkedik el. Tranzitországgként ez a rendészeti tevékenységére jelentős terheket ró, az átmenő forgalom hatékony kezelésének megoldása miatt. Az illegális migráció kezelésével kapcsolatos célkitűzések közül kiemelt az együttműködés, az információcsere és koordináció fejlesztése az illegális migráció elleni fellépés terén érintett szereplők között, valamint a hatékonyságnövelés a kapacitás- és képességfejlesztéssel, valamint a kockázatelemzés és értékelés színvonalának emelésével, illetve az információtechnológia fejlesztésével.

A jogi környezet megfelelő átalakításával, például a migrációs norma- és eljárási rendszer korszerűsítésével, a Magyar Kormány segítheti a visszaélések számának csökkentését. Nemzetközi védelem terén a menedékkérelmek elbírálása kiemelt jelentőségű, mivel változó mértékben (mennyiségi és minőségi értelemben is), de folyamatosan, több országból érkeznek Magyarországra menedékkérők. E téren célkitűzés a menekültügyi statisztikák fejlesztése, folyamatos elemzése, valamint a hatékony információcsere megvalósítása. A hazai menekültügyi rendszer terheinek csökkentése érdekében célkitűzésként szerepel a stratégiában az áttelepítési és áthelyezési program fenntartása és fejlesztése. A menekültügyi helyzet változékonysága miatt flexibilis menekültügyi rendszer kiépítése szükséges a gyors reagálás érdekében. Fejlesztési cél a menekült és hontalansági eljárások minőségének javítása, különös tekintettel olyan esetekre, mint a kísérő nélkül érkező kiskorú gyermekek. A valódi tényállás meghatározása és felderítése érdekében cél az orvosi, nyelvi, okmány- és egyéb szakértői tevékenységek biztosítása, illetve a más tagállamokban működő jó gyakorlatok folyamatos monitoringozása. A nemzetközi védelmet kérők esetében elvárás a megfelelő minőségű és színvonalú befogadó állomások kialakítása, ahol foglalkozások, programok szervezése is biztosított menekültek számára.

Magyarország jelenleg érvényes biztonsági politikájában és migrációs stratégiájában is alapvető a biztonság kérdése. Az illegális migrációval kapcsolatban főleg a tranzit országgként, illetve később akár célországgként történő határvédelmi, a szervezett bűnözés elleni, a kiutasításhoz, hazatéréshez és visszafogadáshoz kapcsolódó feladatok kerülnek előtérbe, illetve a nemzeti rendvédelmi és migrációs szervezetek közötti együttműködés erősítése. A biztonsági kérdések mellett a magyar migrációs stratégia más fókuszokat is felfed. Cél a tudásalapú migráció élénkítése a magyar gazdaság fellendítése érdekében. Magyarország törekszik a magasan kvalifikált munkavállalók bevonására, vízümpolitikájában már a kiadásánál olyan kategóriákat kíván létrehozni, melyek segítik az ilyen jellegű megkülönböztethetőséget és később könnyített eljárással érkehetnek Magyarországra. A már itt élő és integrálódott harmadik országbeliek családgyejesítése szintén a gazdasági növekedést serkenti. Megállapíthatjuk, hogy a következő időszakhoz kapcsolódó magyar migrációs stratégia, EU költségvetéshez és migrációs politikához igazítása kisebb finomítás jellegű változtatásokkal kivitelezhető. Így Magyarország egyszerre tudja teljesíteni nemzeti határvédelmi feladatait és az EU külső határához kapcsolódó kötelezettségeit.

## EU bevándorlás politika

A közös európai bevándorlás politikának<sup>23</sup> rugalmas keretként kell szolgálnia az EU elképzeléseit a tagállamok lehetőségeinek, adottságainak figyelembevételével. Ennek elérése érdekében 10 elv került beépítésre, melyek segítenek biztosítani a legális bevándorlást, visszaszorítani az illegális migrációt és erősíteni az együttműködést harmadik országokkal. A közös migrációs politika három kulcsfogalom és szakpolitika, a jólét, a szolidaritás és a biztonság köré szerveződik. Ennek megfelelően a 10 elv a következő módon oszlik el a három szakpolitika között. Jólét szempontjából a legális bevándorlás hozzá járul az EU társadalmi-gazdasági fejlődéséhez. Egyértelmű szabályokat és egyenlő feltételeket tartalmaz. Összehangolja a szakképzettséget a szükségletekkel és hangsúlyt kap benne az integráció. Szolidaritás szempontjából a politika segítségével megvalósul a tagállamok közötti koordináció és a harmadik országokkal történő együttműködés. Biztosítja a rendszer átláthatóságát, a rendelkezésre álló eszközöket hatékony és következetes módon használja fel. Törekszik a harmadik országokkal történő partnerségek kialakítására. Biztonság tekintetében az illegális bevándorlás elleni hatékony küzdelem megvalósítása a cél. Fontos szempont a megfelelő vízumpolitika és az integrált határigazgatás rendszerének kialakítása. Folytatja az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet. Növeli a hatékony és fenntartható visszatérési politikákat.<sup>24</sup> Az EU 1999 óta dolgozik egy közös európai menekültügyi rendszer kialakításán.

Az EU bevándorlás politikája felöleli a legális és az illegális migráció kérdését is. Ide tartozik a menekültügyi szabályok uniós szintű összehangolása, a határok megfelelő őrizete és a tagállamok ehhez történő hozzájárulásának mértéke. Az EU határozza meg a harmadik országból érkező állampolgárok belépési és tartózkodási feltételeit, a tagállamok viszont eldönthetik hány harmadik országbeli állampolgárt engednek munkavállalási céllal határaikon belülré. Illegális migráció esetén hatékony visszatérési politika kidolgozása, alkalmazása az uniós cél. Problémát jelent, hogy az EU a legális migráció esetében anyagilag is dotálja a bevándorlók beilleszkedését tagállami szinten, de a kapcsolódó tagállami szabályokat nem hangolja össze.<sup>25</sup> Legális migráció esetében az EU-ba irányuló munkavállalási célú bevándorlások egységes szabályozását nem sikerült megoldani, így e téren az ágazati szabályozás merült fel megoldásként. E kérdésben meghatározó az uniós kék kártya, melyet a 2009/50/EK irányelv vezetett be, és a harmadik országból érkező, magasan képzett munkavállalók beléptetését segíti. Az irányelv felülvizsgálata folyamatban van. Általában véve a munkavállalási és tartózkodási engedélyért folyamodók esetében a 2011/98/EU irányelv a meghatározó. Idénymunkásként munkát vállaló harmadik országbeli állampolgárok jellemzően öt-kilenc hónapot tartózkodhatnak az EU valamely tagállamában a 2014/36/EU irányelv alapján. Szintén a munkavállaláshoz kapcsolódik a 2014/666/EU irányelv, mely adott vállalatban belüli áthelyezés révén létrejövő tagállami tartózkodást szabályozza. Diákok és kutatók esetében a 2016/801/EU<sup>26</sup> rendelkezései irányadók.

Az Európai Unió külső polgároknak nyújtott huzamos tartózkodási engedélyek megadásával és visszavonásával kapcsolatos feltételeket a 2003/109/EK irányelv szabályozza és azokat érinti, akik legalább öt éve jogszerűen élnek az Európai Unió (EU) valamely országában. A legális migráció esetében a családegyesítés témájában a

2003/86/EK irányelv a meghatározó. Integráció kérdésében pedig az EU cselekvési terv<sup>27</sup> az irányadó. Az integrációs politika elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, az EU ösztönzőkkel és támogatással segítheti a tagállamokat abban, hogy a harmadik országból érkezettek ne szegénységben és társadalmi kirekesztettségben illeszkedjenek be.<sup>28</sup> A beilleszkedés keretrendszere COM (2005) 38<sup>29</sup> átfogó képet és útmutatást kíván nyújtani a tagállamok számára.

## Stratégiai eredmények

2017 novemberében közzétették az EU migrációs stratégiájának eredményeit. Eszerint növelték a migráció kiváltó okainak kezeléséhez biztosított támogatás összegét. Fokozták az embercsempészet elleni küzdelmet, valamint a tengeri és sivatagi életmentést. A 2015-ben elfogadott áttelepítési program keretében, EU-Törökország viszonylatában, 25700 személy áttelepítése történt meg. Ennek folytatásaként 2019 októberéig újabb, kiemelten veszélyeztetett személy áttelepítését tervezik minimum 50 000 fős nagyságrendben. Uniós szinten több mint 31500 személy áttelepítése történt meg. Visszatérítések terén is előrelépés történt, az EU gyakorlati együttműködés elérését szorgalmazza többek között Bangladesssel, Elefántcsontparttal, Szenegállal, Malival, Nigériával és Tunéziával. Ez eredmények mellett szükséges a tagállamok pénzügyi hozzájárulása is a libiai és észak-afrikai programok folytathatósága érdekében. Az áttelepítések esetében a tagállamoktól elvárt a felajánlások megtétele az 50 000 fő befogadhatósága érdekében. A visszatérítési arányok növelése további javítást igényel a tagállami adatgyűjtés és adatszolgáltatás terén, és az EU-nak is újabb lehetőségeket, ösztönzéseket kell e téren kidolgoznia.<sup>30</sup> Az eddig elért eredmények mellett nem szabad elfeledkezni a migrációs válság által felszínre hozott olyan problémákról, melyek hosszú távú megoldást követelnek.

## EU válasza a migrációs válságra

Az EU migrációs válsága rávilágított az uniós menekültügyi politika hiányosságaira, így a dublini rendszer reformja elkerülhetetlennek tűnik. Értékelésre vár a menedékkérelmek elbírálásának tagállamokhoz kapcsolódó kérdése is.<sup>31</sup> A migrációs válság után egyértelművé vált, hogy az EU menedékjogi rendszere nem képes hatékonyan kezelni ilyen mennyiségű menekült befogadását. A tagállamok felelősségének megosztása szükséges e kérdésben, ehhez pedig a dublini szabályokat kell átalakítani. A szabály szerint a menedékkérelmeket, néhány esettől eltekintve, alapvetően olyan országban kell elbírálni, ahol harmadik országbeli állampolgár belépett az EU területére. Olyan esetekben, mint 2015, kiderült, hogy bizonyos országokra sokkal nagyobb felelősség hárul a menedékkérelmek terén, mint más tagállamokra. Az Eurodac adatbázisban alapvetően a menedékkérők ujjlenyomatát rögzítik határ átlépésekor, megelőzve így az adatok későbbi duplikálását.

A 2016-s EU-s elképzelés szerint más adatokat is rögzíteni kellene az első határátlépéskor. Mint például a nevet, a nemzetiséget, a születési helyet, az átlépési időt, az arcképet és az utazási okmányok adatait. Az ehhez kapcsolódó tárgyalások folynak. Emellett cél lenne az EASO<sup>32</sup> megerősítése, majd EU Menekültügyi Ügynökséggé alakítása. Szintén indokolt lenne a közös európai menekültügyi rendszer kialakítása.<sup>33</sup> Az EU- LISA fejlesztése

folyamatos, az ügynökség egyik fő célja elérése érdekében, miszerint kiválósági központtá kíván nőni. Az ügynökség nagyméretű informatikai rendszerekkel foglalkozik, mely kezeli az Eurodacot, a második generációs Schengeni Információs Rendszert a (SIS II) és a Vízuminformációs Rendszert (VIS). Biztosítja a schengeni térség országainak belső biztonságát, lehetővé teszi a vízumokkal kapcsolatos adatcserét a schengeni országok között. Az ügynökség segítségével biztosítható az EU területén történő szabad utazás. Az ügynökség új technológiák tesztelésében is részt vállal, a hatékonyabb és biztonságosabb határigazgatási rendszer elérése érdekében. Az ügynökség koordinálta az „Intelligens határellenőrzés” nevű kísérleti projekt tesztelését és nyomon követését.<sup>34</sup> Az EU-nak van kidolgozott migrációs stratégiája, van egy működő rendszer, amely az 1999-es amszterdami szerződés óta szupranacionális szintre helyezte a kérdés kezelését, a schengeni övezet létrehozó rendelkezések biztosítják a szabad mozgást. Így-úgy, de a rendszer működött.<sup>35</sup> Az elmúlt évek eseményei azonban megmutatták, hogy ez a rendszer nem képes tovább kezelni azt a nyomást, amelyet az új helyzet teremtett. A stratégiai fejlesztési elképzelések akkor érhetik el céljukat, ha megfelelő anyagi fedezet is rendelkezésre áll.

## Az EU költségvetése

A 2016 decemberében elfogadott 2017-s költségvetésben 728 millió euró került migrációs célokra elkülönítésre. Ebből 28 millió eurót kifejezetten az UNRWÁ<sup>6</sup> további támogatására fordítanak. Ennél hosszabb távú az EU 2021-2027-s költségvetése, mely az uniós prioritások köré épül, növelve az átláthatóságot és a rugalmasságot, mely segíti a változó igényekre történő gyors reagálásokat. A prioritások közül a migrációs és bevándorlási politikát érintő kérdésekkel kifejezetten a IV. rész foglalkozik. A menekültügyi és migrációs alap hozzájárul a közös európai menekültügyi rendszer megerősítéséhez és fejlesztéséhez, magába foglalva a politikával, a jogszabályokkal és a kapacitásépítéssel kapcsolatos intézkedéseket. Erősíti a hatékony és tisztességes visszatérési politikákat, a szabálytalanság elleni küzdelmet, hozzájárul a hatékony nemzeti eljárások és struktúrák működtetéséhez, a visszatérítések eredményességéhez. Segíti a már letelepedési joggal rendelkező harmadik országbeliek hatékony integrációját.

Az EU költségvetése<sup>37</sup> kulcsfontosságú a közös fellépés finanszírozásában. A Bizottság javaslata szerint tovább növelik a külső határok megerősítését, javítják a menekültügyi rendszert az Unión belül, és lépéseket tesznek a bevándorlók hosszú távú integrációjának felgyorsítása érdekében. A külső határok hatékony védelmét segíti az új integrált határigazgatási alap, mely megnövelt támogatást nyújt a tagállamok közös felelősségvállalásához a közös külső határok biztosítása érdekében. Az Alap fedezi a határigazgatást, a vízumokat és a vámellenőrző berendezéseket. A migráció továbbra is hosszú távú kihívást jelent majd az EU számára, a tagállamok ezt a kérdést jobban kezelhetik az EU technikai támogatásával. Az uniós költségvetés szerepe kulcsfontosságú a menedékkérők és bevándorlók esetében a keresési és mentési kapacitások fejlesztésében. Szintén kiemelt szerepe van a 2021-2027-s költségvetésnek a menedékkérők és migránsok befogadásában, beilleszkedésében és munkavállalásában, mivel a költségvetés a hosszú távú integrációra épít.

A költségvetés V. része a biztonság és védelem kérdéseiről szól. A Bizottság javaslata szerint tovább kell erősíteni a Belső Biztonsági Alapot a hálózatok és közös rendszerek fejlesztése érdekében, mely a nemzeti hatóságok és a tagállamok közötti hatékony együttműködést és információcserét javítja. A 2021-2027-s költségvetésben védelmi és biztonsági kérdésekben a polgári védelmi mechanizmusra 2,5-ször, a belső védelemre 1,8-szor, míg az uniós védelmi alapra 22-szer többet költenek a korábbi költségvetéshez képest. Ez számokban kifejezve polgári védelmi mechanizmus esetében 1,5 billió euró, belső védelemnél közel 4 billió euró és az uniós védelmi alap esetében kicsit több, mint 13 billió euró költést jelent.

Az EU külső fellépései, beleértve az EU kül-, és biztonságpolitikáját, jelentős modernizációt igényelnek. Ide sorolható a migráció terén megjelenő partnerségi keret fejlesztése a harmadik országokkal. A Bizottság ezt alapul véve, az Unió külső fellépéseinek jelentős átalakítását javasolja, amely nagyobb koherenciát biztosít az eszközök között, és növeli a szinergiát a programok esetében. A szinergiák és a folyamatok egyszerűsítése egyébként is cél. Különösen igaz ez a földrajzi stratégiai prioritások esetében, – mint az európai szomszédság, Afrika, a nyugat-balkáni országok, valamint a leginkább rászoruló országoknál, tematikusan a biztonság, a migráció, az éghajlatváltozás és az emberi jogok tekintetében.

A 2021-2027-s EU-s költségvetésben szomszédság, fejlesztés és nemzetközi együttműködésre a korábbi időszakhoz képest 1,3-szor többet, azaz közel 90 billió euró nagyságrendű összeget költ az unió majd. Ezen belül a partnerekkel történő együttműködésnél kiemelték a szomszédos országok, a Szub-szaharai térség, Ázsia, Közel Kelet és a Csendes Óceáni térség, valamint Amerika és a Carib térség. A humanitárius, illetve az előcsatlakozási támogatás értéke is növekszik 1,2-1,2-szeresére a következő időszak költségvetésében. Ez szám szerint, területenként 10 billió feletti összeget jelent.<sup>38</sup>

## Magyar stratégiai elképzelések

Az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 1. számú melléklete tartalmazza Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját. A biztonság fogalma a 21. századra átfogóbb értelmezést nyer a korábbi időszakokhoz képest. A globalizáció és nemzetközi integráció folyamata nem csak a nyitottságot, a fejlődés vívmányaihoz való jobb hozzáférést segíti, hanem a fenyegetések és veszélyek hatásait is felerősíti, ami előtérbe helyezi a biztonságtechnikai kérdéseket. A hatalmi erőviszonyok bizonyos szempontból, a tudomány és a technológia fejlődésének hatására átrendeződtek. Bár egyrészt egy Magyarország ellen irányuló, hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye nem számottevő mértékű, ugyanakkor figyelembe kell vennünk azt a tényt, hogy a globális hatások nyomán a biztonság kérdése nem a határaknál kezdődik. Másrészt az is tény, hogy Magyarország határainak egy része a belátható jövőben az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatási feladatainak ellátásával, így a fizikai védelem kérdése sem elhanyagolható.

Az illegális migráció jelenleg tranzitországgként érinti hazánkat, de nem zárható ki annak kockázata, hogy később célországgá váljunk, így az ezzel járó feladatok egyaránt jelentenek EU-s és nemzeti kötelezettséget és megoldásra váró problémát. A külső határok

megvédése, az illegális migráció elkerülése érdekében megkerülhetetlen a nemzeti rendvédelmi és migrációs, illetve más migráció feladatok ellátását végző szervezetek közötti együttműködés. A biztonság fenntartása érdekében fokoznunk kell az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés elleni harcot, valamint erősíteni a kiutasítás, a hazatérés és a visszafogadás politikáját. Így hozzájárulhatunk az illegális migráció visszaszorításához és megfelelő kezeléséhez.

A hatékony vízumpolitika is ezt a folyamatot segíti. Ennek érdekében Magyarországnak együtt kell működnie harmadik országokkal. A legális migráció esetében a beutazás és tartózkodás engedélyezését célzó eljárások hatékonyságának növelése lehet a biztonságpolitikai cél, mely kiegészül az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal történő együttműködéssel.<sup>39</sup> A migrációnak számos kiváltó oka ismert, így sikeres kezelésében kiemelt szerepet játszik az előidéző okok ismerete. A problémák megoldása tekintetében az államok nem feltétlenül mutatnak közös álláspontot, ezért diplomáciai beavatkozás válik szükségessé, amelynek egyik meghatározó szereplője az Európai Unió. Az Európai Unió más megoldást képzel el, mint az USA, így ezt cselekvési tervén keresztül is hangsúlyozza. Mindemellett az Unió lényeges diplomáciai tevékenységet is folytat a migráció kiváltó okainak kezeléséhez kapcsolódó konfliktusok kapcsán, így ebben a folyamatban elsősorban a megelőzést tartja szem előtt.<sup>40</sup> *„A preventív diplomácia olyan tevékenység, amelynek célja, hogy megakadályozza a felek közötti viták keletkezését, a meglévő viták konfliktusba fordulását, és korlátozza a konfliktus továbbterjedését.”*<sup>41</sup> A megelőző szerep mellett az Európai Unió diplomáciai tevékenységén keresztül a béketeremtésre is törekszik, amelyre majd *„a konfliktus kirobbanása után kerül sor, azzal a céllal, hogy csökkentse az összeütközés intenzitását, meggátolja az eskalációt, és a feleket a békés megoldás elérésére kényszerítse.”*<sup>42</sup> Az Európai Unió a migráció kezelésével kapcsolatban felmerülő konfliktusokat főként diplomáciai úton törekszik megoldani. A konfliktusok kezelésekor a kölcsönös megértésre alapoz, és tevékenységét a kereskedelem, a segítségnyújtás, illetőleg a biztonság- és védelempolitika révén rendelkezésére álló lehetőségeken keresztül folytatja.

Az Európai Unió diplomáciai tevékenysége során tiszteletben és szem előtt tartja az államok szuverenitását, függetlenségét és területi sérthetlenségét. Tekintettel arra, hogy az előforduló vitás helyzetek békés rendezése nem képezheti alku tárgyát, az Unió állásfoglalásában katonai erő egyetlen esetben sem rendezheti az államok között kialakult konfliktusokat. Az Unió erőszakos konfliktusok megelőzését célzó külső fellépéseinek alkotóelemei között találjuk többek között az erőszakos konfliktusok veszélyének korai azonosítását, a korai figyelmeztetést, valamint a korai fellépés közötti időbeni szakadék áthidalását, illetőleg a konfliktushelyzetek jobb megértésére való törekvést. A megelőzés központi szerepe mellett az Unió közvetítő szerepet is betölt, közvetítéstámogató tevékenysége során arra vállalkozik, hogy az újonnan kialakuló vagy elhúzódó konfliktusok kapcsán az érintett felek elsőként a közvetítést és a párbeszédet alkalmazzák. E szemlélet a migráció kezelésekor is élesen megjelenik.<sup>43</sup>

## Összefoglalás

---

Világszerte majdnem minden országra hatással van – egy-egy ország olykor egyszerre befogadó, kibocsátó és tranzitállam is. A globalizációval együtt járó gyorsabb információcsere és közlekedés arra ösztönöz, hogy a fejlődő országok állampolgárai egyre nagyobb számban hagyják el a vidéki területeket. A következő években a városi újratelepülés érdekében rengeteg ember fogja elhagyni otthonát, amely azonban nem feltétlenül jelenti a magasabb életszínvonal lehetőségét.

A tanulmány rávilágított arra, hogy a szegénység és az egyenlőtlenség elleni harc mindenekelőtt a fejlődő országokat érinti. Az állandó gazdasági válság, a szegénység, az éhezés és a társadalmi egyenlőtlenségek növekedése mind azt erősíti, hogy a jobb életkörülmények lehetősége miatt emberek milliói keresik az új hazájukat. Az illegális bevándorlókat mindenekelőtt a szegénység, valamint saját hátrányos helyzetük hajtja, amely a szélesedő jogszerű migrációs csatornák ellenére is megfékezhetetlen.

A migráció, mint jelenség hosszú távon fejti ki hatását, lassú, de feltartóztathatatlan változásokat fog eredményezni, amelyre mind a kibocsátó, mind a befogadó országoknak figyelemmel kell lennie. Vélhető, hogy a bevándorlás intenzitása a jövőben tovább fog növekedni, ezért szükség van a népességmozgás humánus körülmények között történő szabályozására. Annak érdekében, hogy ez mindenki számára előnyös módon valósuljon meg, a menekültügyre a nemzetközi politikának kell figyelemmel lennie, a bevándorlásnak pedig a nemzeti hatáskörbe szükséges tartoznia.

Történelmi tapasztalat, hogy a bevándorlás felerősödését a bevándorlási politika szigorításának kell követnie. Az által, hogy egymásnak ellentmondó álláspontok jelennek meg a migrációval kapcsolatban, az államok közötti kommunikációban konfliktushelyzetek alakulnak ki. A konfrontáció megelőzésében és csökkentésében mindenekelőtt a diplomácia nyújthat segítséget. Az átalakuló világrend a diplomácia szintjén is változásokat eredményezett, amely összességében azzal magyarázható, hogy a mindenkori nemzetközi rend fejlődése a diplomáciára is hatást gyakorol. A változás egyrészt a diplomácia által betöltött funkciókban, másrészt e funkciók gyakorlásához kapcsolódó eszközök bővülésében nyilvánul meg. A migráció új kihívások elé állítja az államokat, így annak érdekében, hogy a kezelésében lényegi szerepet betöltő diplomácia megfelelő minőségben érvényesülhessen a gyakorlatban, szükséges az átalakulás. Nem feledkezhetünk meg arról a tényről sem, hogy a migráció nem csupán európai, hanem közös globális ügy, így ebből fakadóan a probléma megoldásához átfogó, közös szolidaritáson alapuló rendszer létrehozása és kinyilvánítása szükséges. Mindemellett a probléma megoldásában vezető szerepet kell betöltenie a diplomáciának, a nemzetközi konfliktuskezelés hagyományosan kialakult szervezett tevékenységének. Ahhoz, hogy a közös EU migrációs politika valósággá válhasson, minden szereplőnek; a tagállamoknak, az uniós intézményeknek, a nemzetközi szervezeteknek, a polgári társadalomnak, a helyi hatóságoknak és a harmadik országoknak együtt kell működniük.

1 Rixer Ádám: *The Refugee Issue in Sciences and Arts in Contemporary Hungary*. In: Ádám Rixer (szerk.): *Migrants and Refugees in Hungary: A Legal Perspective*, Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 2016, 11.

2 <https://magyaridok.hu/velemenynem-letezik-eu-strategia-bevandorlasugyben-495688/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

3 Maslow, A. H.: *Elmélet az emberi motivációról*. In: Psychological Review, 1943, 50. 370–396.

4 A biztonság fogalma: A biztonság egy újabb világháború megelőzését szolgáló garanciák megteremtését hivatott kialakítani. Jogi értelemben a külső és belső garanciák rendszereként értelmezendő. S ennek tudatában a védelem a mai korban a megelőzésre, a béke megőrzésére szolgál. Lásd: Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 11–13.

5 Ritecz György – Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége*, Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2015, 11. A közigazgatási határátlépés megfelelően tág kategória, amennyiben egyként utalhat az országhatárokon belüli és azokon átlépő migrációra.

6 Kapitány Balázs-Spéder Zsolt: *Szegénység és depriváció. Társadalmi összefüggések nyomában*, <http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/muhelytanulmanyok/article/view/871> (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

7 FAO: Komolyabb erőfeszítésre lenne szükség a vidéki szegénység és a migrációs nyomás kezelésére, <https://www.agronaplo.hu/hirek/fao-komolyabb-erofeszitesre-lenne-szukseg-a-videki-szegenyseg-es-a-migracios-nyomas-kezelesere>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

8 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Nemzeti Hitvallás, 14. hivatkozás

9 Udvarhelyi Tessza: *Állampolgárság és szegénység – miért nem lehet a szegény emberek nélkül küzdeni a szegénység ellen?* In: Zlinszky János (szerk.): *ORSZÁGUNK-VILÁGUNK ÁTALAKÍTÁSA, A fenntartható fejlődés terén 2030-ig megoldandó feladataink*, Budapest, Ökopolisz Alapítvány Kiadó, 2017, 35.

10 Udvarhelyi, 2017, 35.

11 Pócza István: *A jelenlegi migrációs hullám okai*, 2015 <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/09/10/a-jelenlegi-migracios-hullam-okai/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

12 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hu.pdf), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

13 Cseporán Zsolt – Daka Marija – Kovács Mihály – Lukonits Ádám – Pál Emese – Rinfel János – Szabó Anett: *A menekültügy aktuális kérdései, jogalkalmazási problémák és javaslatok – a dublini rendelet és a menekültügyi őrizet tükrében*, Kézirat. 2013, <http://onszak.hu/folyoirat/wp-content/uploads/2014/06/Kozjog.pdf>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

14 Az Európai Unió menekültügyi politikája. <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/jogvedelem-biztositasa/az-europai-unio-menekultugyi-politikaja.html>,

(Letöltés: 2018. szeptember 26.)

15 Cseporán – Daka – Kovács – Lukonits – Pál – Rinfel – Szabó, 2013.

<http://onszak.hu/folyoirat/wp-content/uploads/2014/06/Kozjog.pdf>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

16 Uo. <http://onszak.hu/folyoirat/wp-content/uploads/2014/06/Kozjog.pdf>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

17 Horváth Dániel: Mi, micsoda a „betelepítések” háza táján? – összefoglaló magyaroknak magyarul. 2015. <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/12/02/mi-micsoda-a-betelepitesek-haza-tajan-osszefoglalo-magyaroknak-magyarul/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

18 Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához. [http://netk.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf](http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

19 Horváth, 2015, <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/12/02/mi-micsoda-a-betelepitesek-haza-tajan-osszefoglalo-magyaroknak-magyarul/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

20 Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont – Nézőpontok, 2015/2. Online megtekintés: [http://netk.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf](http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf), <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/12/02/mi-micsoda-a-betelepitesek-haza-tajan-osszefoglalo-magyaroknak-magyarul/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

21 Western Mediterranean, Western African, Central Mediterranean, Apulia és Calabria, Circular route from Albania to Greece, Eastern Mediterranean, Western Balkan és Eastern borders. forrás: Migratory map <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

22 Migratory map <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

23 COM, 2008, 359.

24 Közös bevándorláspolitikai Európa számára <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0001&from=HU>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

25 Migráció Európába <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20170629STO78632/migracio-europaba>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

26 A 2016/801/EU irányelv 2018. május 24-től hatályon kívül helyezi és felváltja a 2004/114/EK irányelvet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33163a>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

27 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2041\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_hu.htm), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

28 Bevándorláspolitikai [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_4.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuid=FTU_4.2.3.html), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

29 COM(2005) 389 végleges A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

30 Európai migrációs stratégia: az elért eredmények konszolidálása [https://ec.europa.eu/hungary/news/20171117\\_migrationstrategy\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20171117_migrationstrategy_hu), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

31 Migrációs válság Európában 13-07-2017 <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/emberi-jogok-bevandorlas-menedekjog/20170629STO78631/migracios-valsag-europaban>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

32 EASO Európai Menekültügyi Támogató Hivatal

33 A közös európai menekültügyi rendszer <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/emberi-jogok-bevandorlas-menedekjog/20170627STO78418/a-kozos-europai-menekultugyi-rendszer>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

34 A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (EU-LISA) [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa\\_hu#milyen\\_feladatokat\\_lat\\_el?](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa_hu#milyen_feladatokat_lat_el?), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

35 <https://magyaridok.hu/velemeney/nem-letezik-eu-strategia-bevandorlasugyben-495688/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

36 UNRWA Egyesült Nemzetek Közel-Kelet Palesztin Menekültek Segélyezési és Munkaügyi Hivatala

37 Elfogadták a 2017-es EU költségvetést: több forrás a fiataloknak, a növekedésnek <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/koltsegvetes-2017/20161129IPR53614/elfogadtak-a-2017-es-eu-koltsegvetetst-tobb-forras-a-fiataloknak-a-novekedesnek>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

38 EU Budget for the Future. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

39 Az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 1. számú melléklete Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája [http://2010-](http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf)

[2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035\\_2012\\_korm\\_határozat.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf), (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

40 Európai Tanács: A migráció kiváltó okainak kezelése.

<http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/root-causes-migration/>, (Letöltés: 2018. szeptember 26.)

41 CZENE Gréta: *Az Európai Unió konfliktus- és válságkezelő intézményrendszere, valamint gyakorlati alkalmazásai*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, 2014, 22.

42 CZENE i.m. 23.

43 CZENE i.m. 25–26.