

A HAZAI MIGRÁCIÓS STRATÉGIA LEGÁLIS MIGRÁCIÓVAL KAPCSOLATOS BIZTONSÁGI KÉRDÉSEI

1. A hazai Migrációs Stratégia létrehozása

„1990-től a hazákat érintő nemzetközi vándorlás területén – a több, mint négy évtizedes elzártság után – új folyamatok váltak meghatározókká. Ezek felkészületlenül érték az országot. Azóta, a megváltozott körülményekhez igazodva a külföldiek beutazását és itt-tartózkodását új törvények szabályozzák. Ennek ellenére nemzeti érdekeinket figyelembe vevő migrációs politikánk vagy migrációs politikai stratégiánk nincs.”⁵¹⁹ Tóth Pál Péter 1997-es előadását kezdte ezekkel a mondatokkal, és e kijelentés még 2013 szeptemberéig is valós megállapításokat hordozott, mivel akkor került sor Magyarország első, migrációs stratégiai dokumentumának elfogadására.

Bár, korábban több kezdeményezés is született egy migrációs stratégia elkészítésére, többek között a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat is felhívta a belügyminisztert, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiára figyelemmel, annak ágazati stratégiai dokumentumaként 2005. december 31-ig készítse el Magyarország migrációs stratégiáját. E feladat-meghatározás is mutatja, hogy elsősorban biztonsági kockázatként tekintett a kormány a migráció jelenségére, és így a migráció területén belül elsősorban az illegális migrációval szembeni harcra hívta fel a figyelmet. Wetzel Tamás is rámutatott azonban arra, hogy „a modern migrációs politikák megközelítése teljesen más, sokkal komplexebb, mint a Nemzeti Biztonsági Stratégia látásmódja. A migráció elsősorban népesedési/demográfiai kérdés, természetesen sok területtel szoros összefüggésben. A Nemzeti Biztonsági Stratégián a mai felfogás már túllépett, hiszen a biztonság, az illegális migráció csak egy szelete ennek a globális kérdéskörnek.”⁵²⁰ Épp itt volt tehát az ideje, hogy a migrációra komplex jelenségként, számos aspektusból megközelítve tekintszen a magyar állam.

A migrációs stratégia szükségességét már több kritikai élű dokumentum is megfogalmazta, kifogásolva, hogy a bevándorlással kapcsolatos politikát „az elfogadott törvények alapján – hosszú távú migrációs-politikai stratégia hiányában egy feltételezett, de nem igazolt társadalmi elvárás és a reálisan meglévő migrációs nyomás mellett – a végrehajtó apparátus jókedve és teljesítőképessége határozza meg.”⁵²¹ Dunavölgyi Szilveszter is azon az állásponton volt, hogy „nem odázható el, hogy a politikaformáló tényezők koncepcionális bevándorlás- és menekültpolitikai döntést hozzanak, mert itthon nyomai sincsenek a Közösségben tapasztalt komplex probléma-megközelítésnek (...). A hazai társadalom és benne a tudomány képviselői nyilvánvalóan elvárhatják a

⁵¹⁹ Tóth Pál Péter: Milyen legyen a magyar migrációs politika stratégia? In: Sik Endre és Tóth Judit (Szerk.): Migráció és politika, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, Budapest, 1997. 182. o.

⁵²⁰ Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon, Publikon Kiadó, Pécs 2011. 56. o.

⁵²¹ KSH Népeségtudományi Kutató Intézet. Migrációs-politikai stratégia 7. alprogram. (NKFP 5/0084/2002.)

politikaformáló tényezőktől, ne kapkodva, koncepció nélkül vagy alig rendszerezett programokkal, illetőleg kényszerűségből reagáljanak az egész Uniót – így Magyarországot is – érintő olyan gondokra, amelynek megoldása kétségtelenül (tagállami közreműködést igényel).”⁵²² E hiányosság pótlásához külön aktualitást szolgáltatott az Európai Unióban az ún. Szolidaritási Alapok⁵²³ közül hármat (Európai Integrációs Alap, Európai Menekültügyi Alap, Európai Visszatérési Alap) felváltó új, a 2014–2020. közötti időszakra pénzügyi forrásokat biztosító Menekültügyi és Migrációs Alap⁵²⁴ létrejötte, amely feltételezi a nemzeti programok megalkotását az elérhető források megalapozott felhasználása érdekében. Mindezekre tekintettel a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozat 5. pontja felhívta a belügyminisztert a Migrációs stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó 7 éves stratégia kidolgozására.

Az ÁROP-1.1.19 számú, „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése” elnevezésű projekt lehetőséget biztosított arra, hogy a Migrációs Stratégia kidolgozása érdekében egy munkacsoport kerülhessen felállításra, amely számos tárca és jogalkalmazó szerv szakértőit is magában foglalta. A munkacsoport az ún. nominális csoport módszerének alkalmazását követte, azaz a munka első fázisában az egyes szakértők egymástól függetlenül, írásban járultak hozzá az elgondolások összegyűjtéséhez, majd fokozatos együttműködéssel, végül személyes megbeszélések során közvetlen interakciókkal tárták fel az elgondolások mögött lévő logikát és tartalmat. A munkacsoporti munkát kiegészítette továbbá a civil szervezetek javaslatainak meghallgatása egy civil fórum keretében, valamint a migráció területén tudományos kutatásokat végzőkkel folytatott beszélgetés.

A 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum⁵²⁵ (továbbiakban:

⁵²² Dunavölgyi Szilveszter: A migráció magyar intézményeinek jelenlegi jogi szabályozása, In: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2008. 314. o.

⁵²³ Az Európai Tanács által 2004-ben elfogadott Hágai Programmal megkezdődött a közös európai migrációs és menekültügyi politika második szakasza, amelynek a Hágai Program szerint a tagállamok közötti szolidaritáson – ideértve a pénzügyi szolidaritást is – valamint a gyakorlati együttműködésen kell alapulnia. A Hágai Program a migrációs áramlatok igazgatásának négy fő pillérét határozta meg: a közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorlás-politikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát. A Hágai Program nyomán a migráció összefogottabb, célzott kezelése érdekében a Bizottság a külön költségvetési kategóriák helyett egy egységes programba, a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” elnevezésű általános programba foglalta a migrációval kapcsolatos programokat. A 2007–2013 közötti időszakra a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program részeként a fenti pilléreknek megfelelően sor került a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, és az Európai Integrációs Alap létrehozására, valamint a már létező Európai Menekültügyi Alap továbbfejlesztésére. Forrás: <http://www.solidalapok.hu/>

⁵²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 514/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, a Migrációs és az Integrációs alapról, valamint a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, HL L 150., 2014.5.20., 112–142. o.

A Bizottság 802/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. július 24.) a Menekültügyi, a Migrációs és az Integrációs alapról, valamint a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 514/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében a nemzeti programok mintájának meghatározásáról, valamint a Bizottság és a tagállamok közötti elektronikus adatcsererendszer feltételeinek megállapításáról, HL L 219., 2014.7.25., 22–32. o.

⁵²⁵ Forrás: <http://moszlap.hu/uploads/files/migrstrat0416.pdf> (2014.08.15.)

Migrációs Stratégia) olyan eredménye lett a munkacsoport munkájának, amely több szempontból is kettős jelleggel rendelkezett. Egyrészt – ahogy annak a címe is mutatja – nemcsak Migrációs Stratégia, hanem egyben a Menekültügyi és Migrációs Alap magyar nemzeti programjának alapjául is szolgál. A dokumentum kettős jelleget mutat abban a tekintetben is, hogy az nemcsak a jövőben elérendő célkitűzéseket jelöli meg, de konkrét akciótervet is tartalmaz azáltal, hogy annak melléklete részletesen tartalmazza az elérendő célokhoz rendelt tevékenységeket, azok megvalósításának időintervallumát, felelőseit és finanszírozási forrását, beleértve a Menekültügyi és Migrációs Alapból való finanszírozás arányát.

A Migrációs Stratégia hét fejezetre tagolódik: I. Bevezetés – Alapvetések, II. Vízumpolitika, III. Szabad mozgás és legális migráció, IV. Illegális migráció, V. Nemzetközi védelem, VI. Integráció, VII. Monitoring, az e fejezetekben megfogalmazottakat egészíti ki, illetve bontja le a vizionált tevékenységek szintjére a Melléklet. A Migrációs Stratégia tehát a Bevezetés és a Monitoring fejezetek között öt tematikus fejezetben tárgyalja a hazánkba irányuló migráció egyes kérdéseit, a kivándorlás így nem képezi a Migrációs Stratégia tárgyát. A stratégia készítői igyekeztek az egyes fejezeteken belül azonos struktúrát, logikai vonalvezetést követni, így minden tematikus fejezet helyzetértékeléssel indít, amelyből kiindulva egy jövőképet vizionál, majd ennek megfelelően határoz meg célkitűzéseket, és bontja le azokat a részletes célkitűzések és támogató intézkedések szintjéig.

2. A legális migrációval kapcsolatos biztonsági kérdések

A biztonság számos szinten és számos aspektusból értelmezhető. *„Az egyén számára a biztonság az az állapot, amikor a szociális faktorok (társadalmi kapcsolatok, gazdasági jellemzők) az egyén irányában zavar nélkül fejtik ki hatásukat és kriminológiai közvetlen veszélyeztetettség nem áll fenn. A biztonság a társadalom belső viszonyaiban kifejezi azt az állapotot, amikor az egyes társadalmi alrendszerek funkciók szerint, szabályozottan működnek, és működésüket semmilyen immanens veszély nem zavarja. A biztonság a társadalom külső oldalán jelenti azt az állapotot, amikor az adott társadalom működésére más állam, szervezet, illetőleg csoportosulás veszélyt nem jelent.”*⁵²⁶

Ürmösi a biztonság dimenzióiként számos elemet felsorol, így különösen politikai, környezeti, gazdasági elem, informatikai, egészségügyi, jogi, szociális és katonai elemeket említ.⁵²⁷ Ezen elemek számos módon hozhatóak összefüggésbe a migrációval, nemcsak negatív, de pozitív módon is: a bevándorlás pozitív hatást gyakorolhat egy állam gazdaságára, egy elöregedő társadalomban előmozdíthatja annak szociális biztonságát is. Szükséges ugyanakkor a migráció jelentette biztonsági kihívásokra is figyelmet fordítani, ennek létjogosultsága kétség kívül leginkább az illegális migrációval szemben folytatott harc terén van. Ugyanakkor az illegális migráció megvalósítási formái mára már igen változatos formát öltenek, és egyre gyakoribbá válik az az elkövetési forma, amikor a migráció legális, jogszerű útja valamely változatának imitálásával, a hatóságok megtévesztésével próbálják a valós szándékat leplezni a migránsok. Az illegális migráció tipikus, hagyományos formáit így egyre inkább kiegészítik, sőt felváltják az atipikus, a legális migrációval való visszaélés révén megvalósított esetek.

⁵²⁶ Ürmösi Károly: A biztonság, a biztonság fogalma. In: Hadtudományi Szemle 2013/4. sz. 148. o.

⁵²⁷ Uo. 149. o.

A jövőben tehát fokozottan fel kell készülni ezen esetek kiszűrésére, hiszen megvalósításuk az egyén számára gyakran jóval kisebb kockázattal járnak. A legtöbbször az élet, egészség kockáztatása révén, és az embercsempészeknek fizetendő tetemes összegek által megvalósított, kockázatos illegális utazásokkal szemben a valamely legális, ám a kérelmező esetében nem létező tartózkodási cél megtévesztő módon történő igazolása gyakran kevesebb költséggel, és szinte semmilyen életveszélyes helyzettel nem jár, az ezen igényeket felismerő bűnözői hálózatok pedig egyre több helyen fellelhetők, így a visszaélési forma is egyre inkább elérhetővé válik.

Kérdés tehát, hol kapjon helyet strukturális szempontból a magyar Migrációs Stratégiában a legális migrációval való visszaélés elleni küzdelem feladata, és az ahhoz kötődő egyes tevékenységek kijelölése. A jelenség ugyanis tartalmi megítélés szempontjából az illegális migráció területéhez tartozik, ám megvalósítási formája a legális migrációs lehetőségekkel való visszaélésként értelmezhető. A két terület határmezsgyéje tehát, amivel kapcsolatban stratégiai elemeket kell megfogalmazni, a stratégia pedig arra kell választ adjon, hogy hogyan lehet leghatékonyabban – legbiztosabban, gyorsabban és eredményesebben – kiszűrni ezeket az eseteket a nagyszámú, tényleges jogszerűen bevándorlók közül. A fellépés első eleme tehát a legális migrációtól való elkülönítést feltételezi, csak ezután lehet e személyekkel szemben az illegális migráció elleni harc eszközeivel fellépni. Mindezekre tekintettel elsődlegesen a legális migráció területén szükséges felkészülnünk lennünk ezen esetek beazonosítására, illetve hosszabb távon ezen esetek megelőzésére. Így strukturális szempontból a legális migrációhoz kötődő fejezetrészek tartalmazzák a Migrációs Stratégiában e biztonsági kérdésekre vonatkozó megállapításokat, célkitűzéseket.

3. A jogszerű migrációval kapcsolatos biztonsági elemek a Migrációs Stratégiában

Ahogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó szabályrendszer⁵²⁸ a magyar idegenrendészeti szabályozásban teljesen elkülönül az e joggal nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának szabályozásától,⁵²⁹ úgy az egyes biztonsági kérdések és az azok elleni fellépés is jelentős eltéréseket mutat. Ennek megfelelően a Migrációs Stratégia III. Fejezete külön alfejezetben foglalkozik e két személyi kör jogszerű migrációját érintő tervekkel, beleértve a biztonsági kérdéseket is.

3.1. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezőkre vonatkozó biztonsági kérdések

„Az uniós állampolgárok és családtagjaik részére biztosított kedvezőbb rendelkezések eredményeképpen a legális migrációs csatornák kihasználását érintő visszaéléseknek egy jelentős hányada is a szabad mozgás jogának megszerzésére irányul.”⁵³⁰ A szabad mozgással kapcsolatban az alábbi biztonsági szempontokat szükséges értékelni:

⁵²⁸ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény és végrehajtási rendelete

⁵²⁹ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény

⁵³⁰ Migrációs Stratégia 25. o.

- „Számos visszaélés történt már oly módon, hogy valótlan családi kapcsolatokat próbáltak meg valósággá feltüntetni és erre alapozva megszerezni a szabad mozgás és tartózkodás jogosultságát. Ezen magatartások jellemző formái a névházasság, vagy a valótlan tartalmú teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat. Ez mind Magyarország, mind az EU köz- és nemzetbiztonságára (beleértve a terrorveszélyeztetettséget is) kihatással lehet, miután egy csalárd módon státuszt szerző személy, aki biztonsági kockázatot jelent, hazánkban megszerezve a szabad mozgás és tartózkodás jogát, gyakorlatilag az EU egész területén kifejtheti jogellenes tevékenységét.”⁵³¹
- „A szociális ellátórendszer tekintetében a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek teljes mértékben egyenlő bánásmódot élveznek a magyar állampolgárokkal. Nem vizsgált azonban jelenleg, hogy közülük hányan biztosítottak, illetve hányan inaktívak.”⁵³²

A Migrációs Stratégia által a szabad mozgás jogával rendelkezők esetében megjelölt két biztonsági kérdéskör más-más biztonsági dimenziót érint, az e biztonsági kérdésekre adott válaszok is nagyban eltérnek. Az első kérdéskörrel már az Európai Migrációs Hálózat egy tanulmánya⁵³³ is foglalkozott a családgyejesítéshez kötődő visszaélésekkel kapcsolatban. A tanulmány feltárta, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogának megszerzése két tipikus formát ölthet: egyrészt névházasságok révén tüntetnek fel valótlan családi kapcsolatokat valósággá, másrészt pedig teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatok révén. Ez utóbbi szintén több variációban megvalósulhat: amennyiben harmadik országbeli állampolgár tesz nyilatkozatot magyar állampolgár gyermekre vonatkozóan – a tanulmány szerint ez akár már idősebb gyermek esetében is előfordult –, akkor az ez alapján apának tekintendő személy szerezhethet így tartózkodási jogot a szabad mozgás és tartózkodás jogára hivatkozva; amennyiben pedig az apa magyar állampolgár, úgy egyrészt a valótlan tartalmú nyilatkozattal érintett gyermek születéstől fogva magyar állampolgárnak tekintendő, édesanyja pedig a szabad mozgás és tartózkodás jogára hivatkozhat. E probléma fokozott megjelenésének következményeként 2013. júliusától új tényállásként szerepel a magyar Btk.-ban a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés vétsége.⁵³⁴ A szankció érvényesítését ugyanakkor a sikeres felderítés feltételezi, így e problémával szembeni hatékony fellépés elsősorban az érintett szervek egymás közötti tapasztalatcseréjét, hatékony együttműködését igényli. A Migrációs Stratégia ennek megfelelően – a normarendszer folyamatos felülvizsgálatán túl – célul tűzi ki az érintett szervek közötti együttműködés fokozását, a nemzetközi együttműködés elősegítését, szükség esetén közös műveleti akciók megvalósítását, a jelenleg kialakítás alatt álló, a névházasságokkal szembeni fellépésről szóló európai bizottsági kézikönyv figyelembe

⁵³¹ Migrációs Stratégia 25. o.

⁵³² Uo.

⁵³³ Visszaélés a családi együttélés biztosítása céljából kiadott tartózkodási engedéllyel: az érdekházasság és a hamis teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, Európai Migrációs Hálózat, Budapest 2012., Forrás: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/family-reunification/hu_20120606_familyreunification_hu_version_final_hu.pdf (Letöltés ideje: 2014.08.14.)

⁵³⁴ Családi kapcsolatok létesítésével visszaélés: Btk. 355. § „Az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki anyagi haszonszerzés céljából, kizárólag tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében létesít családi kapcsolatot, vagy az apaságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz hozzájárul, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel büntetendő.”

vételét, és szükség esetén a névházasságok elleni fellépés érdekében jelző- és intézkedési rendszer kialakítását.

A nemzetközi együttműködés igényét mutatja, hogy 2013-ban került felderítésre Magyarországon egy névházasságok megszervezését és lebonyolítását végző bűnözői csoport tevékenysége, amelynek tagjai 2013. tavaszától kezdődően valószínűsíthetően több mint száz esetben bonyolítottak le szerb állampolgárságú férfiak és magyar nők között házasságközvetítést névházasság, és azon alapulóan németországi tartózkodási jog megszerzésének céljából.⁵³⁵ A magyar nők pénzbeli juttatásért cserébe vállalták, hogy Szerbiába utazva az addig nem ismert szerb állampolgárságú férfiakkal szerb városokban házasságot kötnek, majd megszervezésre került az is, hogy az uniós szabad mozgás és tartózkodás jogát kihasználva Németországban tartózkodási jogot kérnek a szerb állampolgárságú férfiak uniós polgár családtagjaként. Az ügyet kiemelten súlyossá tette egyrészt az ügyek nagy száma, amelyek esetében felmerült a bünszervezetben történő elkövetés, továbbá az, hogy mindez más uniós országban a szabad mozgás jogával való visszaéléshez vezetett. Mindezek alapján szükséges volt a szerb és a német hatóságok bevonása is az ügyek felderítésébe, így a magyar rendőrség felvette a szerb és a német összekötő tisztekkel is a kapcsolatot az ügyek legteljesebb feltárása érdekében. A nemzetközi együttműködés tehát elengedhetetlen a nyomozás sikerességéhez.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával kapcsolatos másik biztonsági kérdéskör kapcsán a fogadó társadalom szociális, gazdasági biztonsága kerül előtérbe. Ez a témakör ugyanakkor egyelőre leginkább a Közép-Kelet-Európából kivándorló migránsok esetében, semmint az e területre érkezőkkel kapcsolatban merült fel eddig. Az Ausztria, Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság által 2013. áprilisában megfogalmazott levél bár elismeri a szabad mozgás jogának pozitívumait, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy e jog gyakorlásának az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés szerint feltételei és korlátai vannak. A levél megemlíti azon uniós polgárok által generált többletterhet is, akik tényleges jogcím nélkül, illetve a szabad mozgás jogával visszaélve vesznek igénybe a fogadó tagállamban ellátásokat. A négy miniszter többek között úgy véli, hogy a szociális biztonsággal kapcsolatos uniós és nemzeti rendelkezések sem megfelelőek ahhoz, hogy az ilyen jellegű visszaéléseket visszaszorítsák, így azok felülvizsgálatára is szükség lenne.

A levél kifejezetten nem mondja ki, hogy a Közép-Kelet-Európából érkező személyek a levél érintettjei, azonban egyértelműen kiderül, hogy a felszólítás címzettjei azon tagállamok, ahol alacsonyabb a bérszínvonal, és kisebb mértékű a szociális ellátás. A levél szövegezése „bevándorlóként” nevezi meg a feltehetően közép-kelet-európai uniós polgárokat, ezáltal a harmadik országbeli állampolgárokkal azonos kategóriába helyezve őket. A miniszterek céljukként pedig kizárólag a munkavállalók, vállalkozók vagy tanulók mobilitásának elősegítését tekintik, nem pedig bármely uniós polgárét. Ez a koncepció egyértelműen aláássa az uniós polgárság intézményét.⁵³⁶ David Cameron brit kormányfő továbbá azon felvetésének adott hangot, miszerint szigorítani kell a vonatkozó szabályokat az Unión belül.⁵³⁷ A négy visegrádi ország – Magyarország mellett Csehország,

⁵³⁵ Forrás: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/elado-a-menyasszony> (Letöltés ideje: 2014.08.14.)

⁵³⁶ E kérdéskörben ld.: Yves Pascouau: Strong attack against the freedom of movement of EU citizens: turning back the clock, EPC Commentary, 2013. április 30. Forrás: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3491_strong_attack_against_the_freedom_of_movement_of_eu_citizens.pdf (Letöltés ideje: 2014.08.14.)

⁵³⁷ Forrás: <http://www.euractiv.com/uk-europe/cameron-free-movement-eu-needs-f-news-531982> (Letöltés ideje: 2014.08.14.)

Lengyelország és Szlovákia – külügyminiszterei által jegyzett 2013. november 29-én közzétett közös nyilatkozatban⁵³⁸ az aláírók hangsúlyozzák, hogy a négy alapszabadság (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása a tagországok között) az Európai Unió alapja és az egységes piac létfontosságú eleme. Az alapszabadságok szelektív alkalmazása kárt tenné az egységes piacban, amely az egész kontinens számára a növekedés fontos forrását jelenti. A V4-es nyilatkozat rámutat: statisztikák szerint a Közép- és Kelet-Európából Nagy-Britanniába érkező migránsok átlagosan fiatalabbak és gazdaságilag aktívabbak, mint a brit munkaerő, és összességben jóval nagyobb összeggel járulnak hozzá a brit állam bevételeihez, mint amennyit szociális juttatások formájában felvesznek.

Hazánk tehát ezidáig a problémafelvetésekkel érintettek kibocsátó országgént reagált, ugyanakkor – különös tekintettel arra, hogy a Migrációs Stratégia hétéves időszakra vonatkozóan fektet le célokat – Magyarországnak is szükséges figyelmet fordítania arra, hogy a hazánkba érkező, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek által az egészségügyi és szociális juttatások igénybevétele jogszerűségének biztosítása megtörténjen. Ennek megfelelően a stratégia előírja e tárgykörben a tendenciák detektálhatósága érdekében felmérések készítését, elemzését, továbbá szükség esetén jogszabály-módosítást az uniós szintű szociális biztonsági koordinációs rendszer szabályainak keretei között.

3.2. A legális migrációs csatornákkal való visszaélés a harmadik országbeli állampolgárok részéről

„A schengeni térségbe történő bejutás érdekében az illegális migránsok egyre változatosabb módszereket alkalmaznak az ellenőrzési rendszerek kijátszására. Eszköztárukba tartozik a legális migrációs csatornákkal való visszaélés, így különösen a hamis vagy hamisított idegenrendészeti vagy munkavállalási okmányok használata; a fiktív üzleti tevékenység folytatása (cégalapítás, munkaerő-kölcsönzés); vagy hallgatói jogviszony igazolása céljából idegen nyelvű, tandíjas képzésekre való jelentkezés valódi tanulmányi célú tartózkodás nélkül. (...) Mindezek kiemelten és közvetlenül veszélyeztetik az állam, és más országok biztonságát, mivel a legális migrációs lehetőségekkel való visszaélés az ellenséges felderítő szolgálatok és terrorszervezetek egyik kedvelt behatolási technikája.”⁵³⁹

A harmadik országbeliek számára rendelkezésre álló legális migrációs csatornákkal való visszaélés tehát változatos formában jelentkezhet attól függően, hogy milyen tartózkodási célból kívánja a harmadik országbeli állampolgár megszerezni az alapvetően magyarországi tartózkodásra jogosító, ám a schengeni térség teljes területére bejutást biztosító okmányt. A Migrációs Stratégia is sorra veszi e megvalósítási formákat:

- *„A tanulmányi célú tartózkodással való visszaélés sikerességét segíti, hogy a magyar felsőoktatási intézmények bevételeinek jelentős része származik a külföldi hallgatók oktatásából, így anyagi motivációjukat követve befogadják a jelentkezőket, nem tanúsítva kellő körültekintést a biztonsági szempontokra tekintettel.”⁵⁴⁰* Az Európai Migrációs Hálózat keretében 2012-ben készített magyar

⁵³⁸ Forrás: <http://eu.kormany.hu/kozos-nyilatkozatban-reagaltak-a-v4-es-kulugyminiszterek-cameron-javaslataira> (Letöltés ideje: 2014.08.14.)

⁵³⁹ Migrációs Stratégia, 30. o.

⁵⁴⁰ Uo.

tanulmány⁵⁴¹ hitelesen bemutatja azon tendenciákat, amelyek Magyarországon a tanulmányi célú migrációval kapcsolatos visszaéléseket jellemzik. Már e tanulmány szerzője, Zámbo Katalin is megfogalmazta, hogy az „oktatás business” térnyerésével szemben egy jól felépített stratégia kidolgozására lenne szükség, amely az egyes szereplők érdekei, így a pozitív gazdasági érdekek mellett a biztonsági követelményeknek is megfelel.

- „A harmadik országbeli állampolgárok keresőtevékenységével kapcsolatosan problémák, visszaélések is megjelennek.”⁵⁴² Ezek többféle formát ölthetnek, bár az engedély nélküli foglalkoztatás csökkenő tendenciát mutat, és ez elsősorban az építőipar és a mezőgazdaság területén jellemző, addig továbbra is gyakori, hogy a munkavállalási engedély rendelkezésre áll, azonban az engedélyezettől eltérő munkahelyen folyik a munkavégzés, mely eset elsősorban az építőiparban és a vendéglátóiparban jellemző. A hamis vagy hamisított okmányok használata elsősorban a szakképzettség igazolására szolgáló dokumentumok körében jelentkezik.
- A keresőtevékenység célú tartózkodási engedély iránti kérelmeket benyújthatják azon harmadik országbeli állampolgárok is, akik Magyarországon saját céget alapítva, abban ügyvezető tevékenységet folytatva kívánják megalapozni magyarországi tartózkodásukat. Az utóbbi években az ilyen tartózkodási cél igazolásának módja egyre szigorúbb követelményrendszert mutat, amely alátámasztja azt a tendenciát, hogy egyre több visszaélést detektálnak a jogalkalmazók az ügyvezetői kör esetében is.
- „A harmadik országbeli állampolgárok közötti családegyesítés vonatkozásában a visszaélések száma csekély mértékű, leginkább hamis vagy hamisított okmányokhoz köthető.”⁵⁴³

A fentiekre tekintettel igen fontos az egyes tartózkodási célokkal összefüggő visszaélések speciális, egyedi megközelítése, és a fellépés leghatékonyabb formájának megtalálása. A hatékonyság sok esetben jelenti a fellépés komplex jellegét, így egyaránt figyelmet kell fordítani a megelőzés, az ellenőrzés, a szabályozási korszerűsítés, és a gyakorlati fellépés elemeire. A Migrációs Stratégia ennek megfelelően előirányozza az ellenőrzési- és szankciórendszer hatékony alkalmazását, korszerűsítését, bővítését, így többek között: a tanulmányi célú tartózkodás esetében hatékony együttműködés kialakítása felsőfokú oktatási intézményekkel, oktatási intézmények biztonság tudatosságának növelése; megfelelően kiépített és hiteles ügynöki/toborzó hálózat kialakítása; a keresőtevékenység célú tartózkodás esetében a cégek fokozott és célzott ellenőrzése; valamint több tartózkodási célt is érintően fogalmazza meg a stratégia a hamis vagy hamisított okmányok kiszűrésének és a migrációs norma- és eljárási rendszer korszerűsítésének feladatát.

A Migrációs Stratégia azonban az egyes tartózkodási kategóriákra fókuszáló megközelítésen felül igyekszik általánosabb módon is meghatározni a legális migrációval kapcsolatos teendőket az illegális migráció visszaszorítása érdekében. „Az *illegális*

⁵⁴¹ Vö. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/12b_hungary_national_report_international_students_to_the_eu_jan2013_hu_version_hu.pdf (Letöltés ideje: 2014.08.007.)

⁵⁴² Migrációs Stratégia, 29. o.

⁵⁴³ Uo.

folyamatok, mozgások legális útra történő terelése körültekintő jogalkotási folyamatot és következetes jogalkalmazást igényel. Ehhez igénybe kell venni a migránsokat kibocsátó országokkal való fokozottabb együttműködést, és lehetőséget teremteni a harmadik országbeli állampolgároknak már a származási országokban való széleskörű tájékoztatására. E tekintetben fontos szerepet játszhatnak az ún. Prágai Folyamat keretében a Magyarország által vezetett, legális migrációt érintő alprojekt eredményei.”⁵⁴⁴ E projekt⁵⁴⁵ célja, hogy a munkavállalás célú migrációval kapcsolatban a résztvevő uniós és nem uniós országok⁵⁴⁶ megoszthassák egymással tapasztalataikat és jó gyakorlataikat, különös tekintettel a potenciális migránsok számára biztosítandó információk tekintetében. A projekt külön figyelmet szentel a munkaerőpiaci kereslet és kínálat összeegyeztetési lehetőségeinek feltárására. Mindezek eredményeképpen a kibocsátó és fogadó országok szorosabbra fűzhetik együttműködésüket, megtárgyalhatják közös érdekeiket és beazonosíthatják a kihívásokat is.

4. Következtetések

A Migrációs Stratégia elsődlegesen magával a létrejöttével hozott újat a hazai migrációs politika területén, hiszen túl sokáig váratott magára már egy ilyen komplex, a hazánkba irányuló migrációval átfogóan foglalkozó tervdokumentum. Nagy jelentősége továbbá, hogy a migrációt komplex jelenségként kezeli, és megfelelően elhatárolja egymástól az egyes migrációs kérdésköröket ahhoz, hogy azokat az adott migrációs típushoz és tendenciákhoz illeszkedő szemlélettel speciális célokat és eszközöket határozzon meg. Mindezek azt eredményezik, hogy a legális migráció tekintetében kiemelt szerepet kapnak az annak pozitív hatásait előtérbe helyező gondolatok, ugyanakkor a biztonsági kérdésekre is figyelmet fordít a dokumentum. A Migrációs Stratégia az ország migrációs jövőképét is e szempontok figyelembe vételével határozza meg: „Nemzetgazdasági, valamint demográfiai indokokból is szükséges élnékíteni az országba gazdasági céllal, keresőtevékenység folytatásával, valamint tudásalapú migráció érdekében beutazók körét és számát, azonban lényeges, hogy fokozottan kerüljenek érvényesítésre a biztonsági szempontok. Magyarország és az Európai Unió biztonsága érdekében elengedhetetlen, hogy a „szabályozott nyitottság” kiemelt hangsúlyt kapjon.”⁵⁴⁷

Fontos kiemelni azt is, hogy a legális migrációval kapcsolatos biztonsági kihívásokra vonatkozóan felsorakoztatott célkitűzések és eszközök igen változatos formát öltenek, a jogalkotás mellett a hatékony jogalkalmazásnak, végrehajtásnak, sőt a megelőzésnek is fokozott szerepet kell szánni. Hangsúlyozni szükséges továbbá azt is, hogy a biztonsági kérdések nem feltétlenül rendészeti válaszokat igényelnek, egyre fontosabbá válik ugyanis e tekintetben a migráció globális megközelítése révén a harmadik országokkal történő intenzívebb kapcsolatfelvétel és együttműködés megvalósítása is.

⁵⁴⁴ Migrációs Stratégia 33. o.

⁵⁴⁵ Forrás: <http://www.pragueprocess.eu/english/targeted-initiative/pilot-project-2/> (Letöltés ideje: 2014.08.07.)

⁵⁴⁶ Magyarország, Albánia, Örményország, Fehéroroszország, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Finnország, Grúzia, Koszovó, Kirgizisztán, Moldova, Oroszország, Svédország, Tádzsikisztán, Ukrajna

⁵⁴⁷ Migrációs Stratégia 31. o.