

KÖNYVISMERTETÉS

Hautzinger Zoltán (szerk.):

Migráció és rendészet.

Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat,

Budapest, 2015

„Ez a jelenség már más módon jelentkezik, mint amikor az Európai Unió született, és a Schengeni Egyezmény csodafegyvernek tűnt az illegális határátlépések megakadályozásában az ún. Európai Erőd külső határain” – fogalmaz Kovács Gyula, a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozatának elnöke a *Migráció és rendészet* című kötet előszavában, utalva ezzel az Európai Unió születése óta eltelt időszakban a nemzetközi migrációs szintéren végbemenő változásokra.

A Hanns Seidel Alapítvány támogatásával, a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozatának gondozásában megjelenő kötetben szereplő tanulmányok jól támasztják alá az iménti állítást, a kiadvány pedig fontos helyet foglal el a migrációval foglalkozó kötetek sorában, hiszen már az elkészülési folyamata is jól tükrözi, milyen gyorsan változó környezetben élünk. Amikor a szerzők 2015 tavaszán felkérést kaptak a tanulmányok elkészítésére, még csak sejteni lehetett, hogy a Magyarországra és ezáltal Európára irányuló migrációs nyomás a második világháború vége óta nem tapasztalt méreteket ölt, hatalmas feladat elé állítva az egész kontinenst. Mivel a migrációs nyomás az év közepén napról napra erősödött, a menekültügyi hatóság és a társszervek is egyre fokozódó teherrel néztek szembe. A hatósági szakemberekhez hasonlóan a tudományos és kutatói világ képviselői is rendkívül bonyolult időszaknak lehetnek tanúi. A napjainkban is aktuálisan keletkező feladatok értékelése, az egyes helyzetek kezelésére megtett intézkedések hatásainak elemzése csak pillanatfelvétel egy olyan dinamikus jelenség esetében, mint a migráció. Éppen emiatt is érdemes külön hangsúlyozni a szerzők téma iránti elkötelezettségét, hiszen ilyen gyorsan változó körülmények között is vállalkoztak arra, hogy betekintést adjanak saját szakterületükbe.

A szerzők között (alfabetikus sorrendben *Figula Ildikó, Görbe Attiláné Zán Krisztina, Hautzinger Zoltán, Kovács Gábor, Laufer Balázs, Lőrincz Aranka, Molnár Tamás, Sallai János, Szép Árpád, Tóth Judit, Töttös Ágnes, Varga János, Windt Szandra*) nemzetközileg és országosan elismert szakemberekkel és fiatal kutatókkal egyaránt találkozhatunk. A kötetben megtalálha-

tó témák rendkívül változatosak és sokrétűek. A tanulmánykötet ennél fogva a bírói jogalkalmazástól kezdve az idegenrendészet történeti szabályozásán keresztül, az emberkereskedelem elleni fellépéssel kapcsolatos nehézségekig terjedő spektrumot fog át. Már pusztán ez a sokszínűség jól példázza a migráció jelenségének összetettségét és szerteágazó, az élet szinte minden területére hatást gyakorló mivoltát.

A migrációval kapcsolatos jogi és a jogalkalmazást érintő kérdésekkel több szerző is foglalkozik. Ezek közül rögtön a kötet elején olyan kérdésekkel szembesülhet az olvasó, mint hogy mennyire valósítható meg a jogegységesítés, az egységes ítélkezési gyakorlat a menekültügyi ítélkezésben; milyen problémakörök vetődnek fel az eljárás folyamán. Figula Ildikó gyakorló szakemberként szemléletesen, példákkal jól illusztrálva, a nem jogi végzettségű olvasó számára is érthetően járja körbe az előbbi kérdéseket. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnöke egyebek között a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja véleményének bemutatásán keresztül hozza közelebb az olvasóhoz a menekültügyi ítélkezést érintő nehézségeket. A jogegység megteremtése ezen a területen – eltérően az általános típusú ügyektől – azért nehezebb, mert egyrészt a Kúria felülvizsgálati kompetenciájának hiányában a jogegységesítő eszközrendszer nem működik, másrészt a magyar menekültügyi ítélkezés egyfokúságából fakadóan a másodfokú bíróság hiányában nem létezik olyan fórum, amely képes lenne az egységesítő szerepkört betölteni. Az elemzés ezenfelül rámutat arra is, hogy az Országos Bírói Hivatalon belül célszerű lenne létrehozni egy bírói országinformációs rendszert. Ezzel kiküszöbölhető lenne az az ellentmondás, amely azzal keletkezik, hogy a bíróság a bizonyítási eljárás keretében az alperes (jelen esetben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) erre szakosodott osztályát kéri meg, ha releváns adatra van szüksége valamely állammal vagy földrajzi térséggel kapcsolatban. A menekültügyi és a menekültügyi ítélkezés terén folytatott gyakorlati együttműködés az Európai Unión belül is kiemelt jelentőséggel bír: az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (*European Asylum Support Office; EASO*) és az Európai Menekültügyi Adatbázis (*European Database of Asylum Law; EDAL*) mind ezt a folyamatot hivatott elősegíteni. Az eljáró bíróknak a vonatkozó magyar jogszabályok mellett az EU másodlagos jogforrásait is alkalmazniuk kell, ráadásul a menekültügyi szabályozás módosulása következtében nem kizárólag igazgatási jellegű, hanem számos jogértelmezési kérdésre is választ kell találniuk.

Az irreguláris migrációhoz kapcsolódó cselekmények szankcionálása a magyar jogrendszerben a különböző jogágakhoz kapcsolódó rendelkezések

keretében valósítható meg. Az igazgatási feladatok, az idegenrendészeti intézkedés, a szabálysértési jog számos esetben alkalmazható külföldi állampolgárok esetében, de tanulmányában Hautzinger Zoltán az irreguláris migráció és a büntetőjog kapcsolatára helyezi a hangsúlyt. Az EU-s tagállamok büntetőjogában mind fellelhetők az embercsempészség és az emberkereskedelem, valamint a jogellenesen az országban tartózkodók engedély nélküli foglalkoztatására irányuló tényállások. Érdekes elem, hogy az egyes tagállamok szabályozásában milyen mértékben és milyen módon jelennek meg, illetve milyen, az irreguláris migrációhoz kapcsolódó cselekmények érhetik el a büntetőjogi szankcionálás szintjét. Észtországban például rendészeti jellegű bűncselekmény a külföldi jogellenes tartózkodása, Finnországban bűncselekménynek minősül az államhatár jogellenes átlépése, Olaszországban pedig a kiutasítási határozat megsértése. Magyarország esetében az embercsempészség, a jogellenes tartózkodás elősegítése, valamint a családi kapcsolatok létesítésével való visszaélés mellett az újonnan törvénybe iktatott elemek értelmében büntetendő cselekmény a határázár tiltott átlépése, a határázár megrongálása, valamint a határázárral kapcsolatos építési munka akadályozása. Szinte már általánosan elfogadott tényként kezeli a társadalom, hogy a külföldiek, irreguláris határátlépők és a bevándorlók különös veszélyt jelentenek a magyar közbiztonságra, és hozzájárulnak a bűnözési ráta növekedéséhez. Megvizsgálva azonban a hazai bűnügyi statisztikákat, az előbbiekkal ellentétes kép bontakozik ki előttünk: ennek értelmében a külföldiek egyelőre nem gyakori elkövetői bűncselekményeknek, és a jogellenesen bevándorló személyek még kisebb mértékben lesznek bűnelkövetők.

A társadalom negatív hozzáállását az idegenekkel szemben tanúsított ellenérzések táplálják. Az előítéletesség, a diszkrimináció, az idegenellenesség (xenofóbia) szélsőséges esetben az érintett közösség vagy társadalom elszigetelődéséhez vezethet. Érdekes tény, hogy amíg Kelet-Közép-Európában a helyi kisebbségek, addig Nyugat-Európában a bevándorlók és a menekültek az említett hozzáállás elszenvetői. Hozzá kell tenni, hogy az utóbbi hónapokban tapasztalt rendkívüli magyarországi migrációs helyzet hatására lehetséges, hogy Magyarországon is a bevándorlók lesznek a fő „célcsoportjai” az idegenellenes megnyilvánulásoknak. Miért is alakulhat ki egy befogadó társadalomban az újonnan érkezők iránti ellenérzés? Miben gyökereznek a konfliktusok? Görbe Attiláné Zán Krisztina tanulmányában egyebek között az említett kérdésekre hazai és külföldi xenofóbiakutatások segítségével keres válaszokat. A befogadó társadalom fenyegetve érezheti magát, úgy gondolhatja, hogy a bevándorlók veszélyt jelenthetnek a társadalmi ellátórend-

szer működésére. A közvéleményt továbbá erősen befolyásolja a szenzációt kereső média és a politikai hasznot remélők sokszor egyoldalú vagy megalapozatlan állásfoglalása. Azokban az országokban, ahol – talán az eltérő történelmi érintettség folytán – az iskolarendszerből, az oktatásból hiányzik az együttérzésre nevelés, nagyobb esély mutatkozik idegenellenes megnyilvánulások elterjedésére. A külföldiekkel kapcsolatos konfliktusokat és ellenérzéseket több tényező is táplálhatja (kommunikációs félreértés, információhiány, nem tudatosult előítéletek, eltérő kultúra, érdekkülönbség), amelyek megfelelő intézkedésekkel (tréning, képzésbe történő beépítés, nyelvi képzés stb.) kezelhetők lennének.

A migráció nemcsak társadalmi, hanem jelentős nemzetbiztonsági próbatétel elé is állítja az európai uniós országokat, így Magyarországot is. Lauffer Balázs a migráció kockázatai nemzetbiztonsági kezelésének lehetőségeit taglaló tanulmányában azt boncolgatja, hogy a migráció milyen közvetlen (határrendészeti szakterület, terrorkockázat, embercsempészet, a menekültügyi rendszert érő nyomás fokozódása) és közvetett (a menekülttáborok belső biztonságában beálló változások, rendkívüli események számának növekedése, a helyi lakosság radikalizálódása, bevándorlásellenesség növekedése) hatásai állítják kemény feladat elé a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Emiatt elengedhetetlen a nemzetbiztonsági támogató és védelmi tevékenység, valamint a nemzetbiztonsági érdekek alapján végzett bünfelderítési rendszer hatékony működése. A hírszerző (Információs Hivatal), az elhárító (Alkotmányvédelmi Hivatal), a katonai nemzetbiztonsági (Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat) és a szakszolgálati képességek (Nemzetbiztonsági Szakszolgálat) terén összehangolt, az információcserét és együttműködést lehetővé tevő működési mechanizmusok szükségesek a nemzetbiztonsági kockázatok hatékony kezeléséhez.

Üdítő színfolt a kötetben Sallai János tanulmánya, aki szem előtt tartva azt a megfontolást, hogy csak úgy lehet hiteles, korrekt és előremutató válaszokat adni a jelenkor kérdéseire, ha ismerjük a múltat, a XIX–XX. századbeli idegenrendészeti szabályozással foglalkozik részletesebben. Nagyon fontos és tanulságos szeletei a múltnak például az 1879. évi L. törvénycikk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről, vagy az első idegenrendészeti törvényként számon tartott 1903. évi V. törvénycikk a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról. Szintén jelentős történelmi eseményként könyvelhetők el az első világháborút lezáró Párizs környéki békek, az ezek révén keletkezett új határok soha nem tapasztalt nehézségek elé állították az állami vezetőket és a magyarságot egyaránt. Az így megállá-

KÖNYVISMERTETÉS

pított államhatárok mesterséges mivolta és a magyar közösségek „gyakorlati élettől idegen” megosztottsága egy sor kommunikációs, adminisztrációs és államigazgatási problémát vetett fel; ezekre részleges megoldást a kishatár-forgalmi megállapodások adhattak.

A migrációs folyamatok révén felértékelődött a nemzetközi (ekkor még csak egyes országok közötti) együttműködés szerepe, ami Magyarország NATO- majd EU-csatlakozása után egyre nagyobb jelentőséget kapott. Varga János *A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében* című tanulmánya emiatt hasznos olvasmány. A magyar rendőrség a rendszerváltozás időszakától aktív résztvevője a nemzetközi rendőri együttműködésnek. A téma szempontjából ezek közül regionális és uniós keretek között az integrált határigazgatási rendszer számít kiemelkedőnek. A többlépcsős rendszerben végrehajtott intézkedések a harmadik országokban végrehajtott programoktól, együttműködésektől kezdve a határellenőrzésen át a szabad mozgás térségében véghezvitt intézkedésekig széles skálán mozognak. A nemzetközi együttműködésekről szólva fontos hangsúlyozni a szomszédos államokkal ápolt kapcsolatokat is, hiszen a például Szerbiával és Ausztriával fenntartott szakmai együttműködés aktuális jelentőséggel bír a migráció kezelésének szempontjából.

A tanulmánykötetből kiragadott munkák, a részletesebben nem bemutatott tanulmányokkal együtt remekül ötvözik a migrációhoz fűződő elméleti és gyakorlati megközelítés perspektíváit. Mindezek okán egyfelől hasznos szakirodalomként szolgálhat minden, az emberi vándorlás egyes jelenségei iránt érdeklődő vagy azokat megismerni szándékozó olvasó számára.

Készítette: Vajkai Edina