

2020  
9.

# BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



**BOLLA VERONIKA – JÁGER KRISTÓF ANDRÁS:** Az idegenrendészeti- és a büntetőeljárások kapcsolódási pontjai, gyakorlati nehézségei

**BORSA CSABA:** Egy schengeni értékelés margójára

**HAUTZINGER ZOLTÁN:** A migráció szabályozásának reaktív tényezői

**KLENNER ZOLTÁN:** Menekültek Magyarországon a második világháborút követő és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban

**LESTÁK TAMÁS:** Katonák a határon – Az Egyesült Államok fegyveres erejének határvédelmi szerepvállalása 2018-tól

**MÉSZÁROS DIÁNA – TÖTTÖS ÁGNES:** A menekültek áttelepítésének múltja, jelene és jövője az Európai Unióban

**SZUHAJ ILONA:** Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját?

**URBÁN FERENC:** Az uniós migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása

**VAJKAI EDINA:** A külföldiek integrációjának biztonságosítása Franciaországban

**INTERJÚ:** Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság megalakulása

**KÖSZÖNTŐ:** Büntető eljárásjog a humanizmus szemléletrendszerében

**68.**  
évfolyam

# BELÜGYI SZEMLE

---

**A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA**

---



---

**68. ÉVFOLYAM**

**2020/9. SZÁM**

# BELÜGYI SZEMLE

---

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

---

<b>ELNÖK</b>	Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium
<b>TITKÁR</b>	Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
<b>TAGOK</b>	Prof. dr. Finszter Géza, a Magyar Tudományos Akadémia doktora
	Prof. dr. Haller József, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
	Prof. dr. Herke Csongor, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
	Prof. dr. Kecskés László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
	Prof. dr. Kerezi Klára, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, egyetemi tanár
	Prof. dr. Koltay András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, egyetemi tanár
	Prof. dr. Korinek László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
	Prof. dr. Maróth Miklós, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
	Prof. dr. Mezey Barna, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
	Dr. Nyiri Sándor, ny. vezető ügyész, c. egyetemi docens
	Prof. dr. Patyi András, kúriai bíró, tanácselnök, egyetemi tanár
	Prof. dr. Polt Péter, legfőbb ügyész, egyetemi tanár
	Prof. dr. Sándor István, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
	Prof. dr. Tóth Mihály, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
	Dr. Ludek Michalek, a Cseh Rendőrakadémia tagja, egyetemi tanár
	Dr. habil. Philipp Fluri ügyvezető, Genfi Biztonságpolitikai Központ
	Detlef Schröder igazgató, Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökség

## SZAKMAI TANÁCSADÓ TESTÜLET

---

	Bakai Kristóf püör. ezredes, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakmai szakfőigazgatója
	Dr. Balogh János r. altábornagy, az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője
	Dr. Bolcsik Zoltán r. vezérőrnagy, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója
	Dr. Frech Ágnes, a Fővárosi Bíróság büntető kollégiumvezetője, az Országos Bírósági Hivatal szaktanácsadója
	Dr. Góra Zoltán t. vezérőrnagy, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője
	Hajdu János r. vezérőrnagy, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója
	Dr. Hatala József ny. r. altábornagy, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács elnöke
	Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, a Belügyminisztérium oktatási főszemlélője
	Dr. Kiss Attila r. dandártábornok, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetője
	Dr. Kiss Zoltán r. vezérőrnagy, az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója
	Láng István, az Országos Vízügyi Főigazgatóság vezetője

Prof. dr. Ruzsonyi Péter bv. dandártábornok, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem,  
Rendészettudományi Kar dékánja, tanszékvezető egyetemi tanár  
Prof. dr. Sallai János r. ezredes, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, tanszékvezető egyetemi tanár  
Dr. Szabó Hedvig nb. vezérőrnagy, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója  
Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró, nemzetközi jogász  
Dr. Takács Tibor r. vezérőrnagy, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ  
főigazgatója  
Dr. Tóth Tamás bv. vezérőrnagy, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vezetője  
Dr. Túrós András ny. r. altábornagy, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke

## SZERKESZTŐSÉG

---

<b>FŐSZERKESZTŐ</b>	Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
<b>FŐSZERKESZTŐ-HELYETTES</b>	Dr. Hornyik Zsuzsanna
<b>FELELŐS SZERKESZTŐ</b>	Dr. Szabó Csaba PhD r. alezredes
<b>OLVASÓSZERKESZTŐ</b>	Végh Zsuzsanna
<b>IDEGENNYELVI SZAKLEKTOR</b>	Prof. dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár
<b>MUNKATÁRSÁK</b>	Dr. Hertelendi Lajos r. alezredes Luda Henrietta Csala Károly r. ezredes Kecskés Nikolett Havasi József Varga Anita
<b>SZERKESZTŐSÉG</b>	2090 Remeteszőlős, Nagykovácsi út 3. Telefonszám: +36 (26) 795-900 / 24-600 szerkesztoseg@belugyiszemle.hu www.belugyiszemle.hu
<b>ISSN</b>	ISSN 2062-9494 (Nyomtatott) ISSN 2677-1632 (Online) LXVIII. évfolyam
<b>FELELŐS KIADÓ</b>	Belügyminisztérium www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium 1051 Budapest, József Attila utca 2-4.
<b>KÉPSZERKESZTŐ</b>	Botlik László
<b>NYOMDA</b>	Duna-Mix Kft.
<b>FELELŐS VEZETŐ</b>	Szakolczai Lóránt bv. ezredes Megjelenik havonta

# TARTALOM

---

	Szerkesztőségi előszó	7
	<b>TANULMÁNYOK</b>	
<b>BOLLA VERONIKA – JÁGER KRISTÓF ANDRÁS</b>	Az idegenrendészeti- és a büntetőeljárások kapcsolódási pontjai, gyakorlati nehézségei	11
<b>BORSA CSABA</b>	Egy schengeni értékelés margójára	35
<b>HAUTZINGER ZOLTÁN</b>	A migráció szabályozásának reaktív tényezői	47
<b>KLENNER ZOLTÁN</b>	Menekültek Magyarországon a második világháborút követő és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban	63
<b>LESTÁK TAMÁS</b>	Katonák a határon – Az Egyesült Államok fegyveres erejének határvédelmi szerepvállalása 2018-tól	81
<b>MÉSZÁROS DIÁNA – TÖTTŐS ÁGNES</b>	A menekültek áttelepítésének múltja, jelene és jövője az Európai Unióban	93
<b>SZUHAI ILONA</b>	Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját?	109
<b>URBÁN FERENC</b>	Az uniós migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása	127
<b>VAJKAI EDINA</b>	A külföldiek integrációjának biztonságiasítása Franciaországban	147
	<b>INTERJÚ</b>	
<b>HORNYIK ZSUZSANNA</b>	Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság megalakulása	165
	<b>KÖSZÖNTŐ</b>	
<b>FANTOLY ZSANETT</b>	Büntető eljárásjog a humanizmus szemléletrendszerében	173

<b>BOLLA VERONIKA</b>	rendőr őrnagy, osztályvezető Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Idegenrendészeti Hatósági Osztály
<b>JÁGER KRISTÓF ANDRÁS</b>	Dr. rendőr alezredes, osztályvezető Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Kényszerintézkedési és Kiutaztatási Osztály
<b>BORSA CSABA</b>	Dr. rendőr ezredes, igazgató Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Nyugat-Dunántúli Regionális Igazgatóság
<b>HAUTZINGER ZOLTÁN</b>	Dr. habil. PhD, rendőr ezredes oktatási dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
<b>KLENNER ZOLTÁN</b>	tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
<b>LESTÁK TAMÁS</b>	rendőr alezredes, főosztályvezető Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Nemzetközi Együttműködési Főosztály
<b>MÉSZÁROS DIÁNA</b>	bel- és igazságügyi referens, Igazságügyi Minisztérium
<b>TÖTTŐS ÁGNES</b>	Dr. PhD, migrációs szakdiplomata Magyarország Állandó Képvisellete az Európai Unió mellett
<b>SZUHAI ILONA</b>	Dr. rendőr alezredes, tanársegéd Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
<b>URBÁN FERENC</b>	osztályvezető, Központi Statisztikai Hivatal Vándorlástatisztikai Osztály
<b>VAJKAI EDINA ILDIKÓ</b>	rendőr százados, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
<b>HORNYIK ZSUZSANNA</b>	Dr. jogász, főszerkesztő-helyettes Belügyminisztérium, Belügyi Szemle
<b>FANTOLY ZSANETT</b>	Prof. Dr. egyetemi tanár, tanszékvezető Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar



# SZERKESZTŐSÉGI ELŐSZÓ

---

## Kedves Olvasó!

Szeptemberi lapszámunk tematikus számnak készült, témája az idegenrendészet, a migráció és a menekültügyi politika. Valljuk, hogy a Belügyi Szemle, mint információs hírportál fő küldetése mind az online térben, mind print formában, hogy olyan magas színvonalú szakmai és tudományos közleményeket tegyen közzé hónapról hónapra, amelyek komoly érdeklődést válthatnak ki olvasóink körében. A legnagyobb dolgok egyike, amikor a tudomány a szakmai életet szolgálja, szoros kölcsönhatásban van egymással a két terület. Törekvésünk, hogy szakmai, tudományos folyóiratunk alkalmas színtere legyen ennek a találkozásnak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy szerencsére bővelkedünk kimagasló tehetségű tudósokban, tudóspalántákban, de legalább ennyi remek gyakorlati szakemberrel is. A Belügyi Szemle kötelessége a jövőre nézve is, hogy e két területet összekösse azáltal, hogy az aktuális szakmai híreket közzé tegye, és a számottevő tudományos kutatások eredményeit az egyre szélesebbé váló olvasóközönségével megismertesse. E gondolatok vezérelték Szerkesztőségünket akkor, amikor az idegenrendészet egyes elméleti és gyakorlati kérdéseit tárgyaló közleményeknek ad helyet mostani lapszámában.

Bolla Veronika és Jáger Kristóf András *„Az idegenrendészeti- és a büntetőeljárások kapcsolódási pontjai, gyakorlati nehézségei”* című tanulmányában az idegenrendészeti eljárás kényszerintézkedési területét, vagyis a migrációs szabályok megsértésének értékelését állítják párhuzamba a büntetőeljárással, megvilágítva a köztük fennálló relációt és a legfontosabb kapcsolódási pontokat.

Borsa Csaba szerző az *„Egy schengeni értékelés margójára”* című írásában kifejti, hogy feszítő kérdéskör, hogy az EU külső határain milyen új módszerek garantálják, hogy a belső biztonság ne sérüljön és a szabad mozgással érintett térségbe csak olyan személyek léphessenek be, akik a megfelelő ellenőrzéseken átesetek a külső határok átlépése során. Összegző gondolata a szerzőnek, hogy az ellenőrzésben érintett magyar rendvédelmi szervek jól teljesítettek a schengeni értékelés kapcsán, és nem csak az ellenőrzés időpontjában, hanem a napi tevékenységük során is biztosítják a schengeni normák érvényesülését.

Hautzinger Zoltán „*A migráció szabályozásának reaktív tényezői*” című írásában ismerteti, hogy a migráció szabályozásának reaktív tényezői azt mutatják meg, hogy egy állam milyen módon kíván reagálni az emberi vándorláshoz kapcsolódó, elsősorban a befogadó társadalomra káros jelenségekre. A migráció ebben a kontextusban, mint közbiztonsági vagy rendészeti kihívás jelenik meg. A reaktivitás ugyanakkor nemcsak a migráció káros hatásainak kiküszöbölésében keresendő, hanem mindazokban az állami válaszokban is, amelyek révén a migráció szabályozásának alapvonalai megmutatkoznak.

Klenner Zoltán a „*Menekültek Magyarországon a második világháborút követő és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását megelőző időszakban*” című cikkében megfogalmazza, hogy a menekültek helyzetének rendezése a II. világháború után az egyik legégetőbb kérdés volt Európában. A háború utáni kényszermigrációs mozgások Magyarországot is érintették, azonban hazánk a kommunista hatalomátvétel után igyekezett hermetikusan lezárni határait, és a ki- és befelé irányuló migrációt teljes mértékig ellenőrizni, illetve – amennyiben ez lehetséges volt – visszaszorítani. Menekültek befogadására a címben jelzett korszakban mindössze néhány esetben került sor, politikai-ideológia alapon, az állampárt legfelsőbb szinten megszületett döntését követően.

Lesták Tamás a „*Katonák a határon – Az Egyesült Államok fegyveres erejének határvédelmi szerepvállalása 2018-tól*” című értekezésében ismerteti, hogy az Egyesült Államok különböző haderőnemei mintegy két éve közvetlen jelenlétükkel segítik az amerikai-mexikói határon folyó határvédelmi műveleteket. A haderő szokatlan szerepkörben történő bevetését komoly jogi és szakmai negatív kritikák érték. Írásában röviden ismerteti a 2018-tól végrehajtott lépéseket, kitérve a változó feladatrendszerre, valamint a jelenlegi világjárvány okozta kihívásokra.

Mészáros Diána és Töttös Ágnes szerzőknek „*A menekültek áttelepítésének múltja, jelene és jövője az Európai Unióban*” című tanulmányának célja feltárni az áttelepítés múltját, jelenét és jövőjét elsősorban uniós viszonylatban, bemutató a globális és uniós szinten ezzel kapcsolatban jelenleg is napirenden lévő javaslatokat, folyamatokat. A tanulmány rámutat a nemzetközi védelemre jogosult személyeknek közvetlenül a konfliktuszonából vagy egy tranzitországból való, szervezett és szabályszerű módon történő áttelepítésével kapcsolatos szakpolitikai viták során felmerülő szempontokra, beleértve a humanitárius és szolidaritási szempontok mellett az áttelepítés stratégiai jellegű felhasználását.

Szuhai Ilona szerző a „*Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját?*” című cikkében megfogalmazza, hogy a népvándorlások mindig fontos szerepet játszottak a világtörténelemben. A fő kérdés, hogy miként határozza meg a történelem a migrációt és hogyan befolyásolja a migráció a történelmet. A migráció dinamikus folyamatát az emberi alkalmazkodás eszközeként tekintik. Korábban a migrációs döntést leginkább a jobb lehetőségek keresése motiválta, a 21. század első évtizedeiben azonban az emberek már olyan közvetlen veszélyek miatt hagyták el otthonukat, mint az éghajlatváltozás különféle hatásai, természeti katasztrófák, az államok gyengülése, országon belüli polgárháborús helyzet, vagyis a gazdasági és a biztonsági stabilitás hiánya.

Urbán Ferenc „*Az uniós migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása*” című tanulmányának célja az uniós vándorlásstatisztikai adatgyűjtő rendszerek, illetve az adatgyűjtéseket elrendelő jogszabályi háttér ismertetése. A tanulmány tárgyalja az Európai Unióban jelenleg fennálló párhuzamos adatgyűjtési gyakorlatot és kialakulása okát. cikk célja továbbá a bel- és igazságügyi együttműködéssel összefüggő interoperabilitást lehetővé tevő rendeletek és ezeknek az adatlekérésre, illetve adatgyűjtésre gyakorolt hatásának ismertetése.

Vajkai Edina szerző „*A külföldiek integrációjának biztonságiasítása Franciaországban*” című írásában kifejti, hogy az integráció biztonságiasítása rendkívül összetett folyamat, hiszen a fogadó államnak egyaránt szem előtt kell tartania saját működését, a társadalom igényeit, valamint a bevándorló, beilleszkedni kívánók sajátosságait is. Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a bevándorlók nem csupán passzív résztvevői az integrációs folyamatnak, hanem aktívan reagálnak a feléjük irányuló előítéletekre és attitűdökre egyaránt.

E havi interjúnk is szervesen kapcsolódik a szeptemberi szám tematikájához, ugyanis dr. Kiss Attila r. dandártábornokkal, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetőjével készült, akivel Hornyik Zsuzsanna beszélgetett. Főigazgató úr részletekbe menően mutatta be a szervezet kialakulásának főbb álmomásait, a tavalyi év során történt arculatváltás körülményeit.

Szeptemberi lapszámunkban Fantoly Zsanett a Nemzeti Közszerződési Egyetem egyetemi docensének köszöntőjét adjuk közre az érdeklődők számára a „*Büntető eljárásjog a humanizmus szemléletrendszerében*” címmel, amely az idén százéves Király Tibor akadémikus tiszteletére készült.

Szeptemberi lapszámunk ismételt bizonyíték arra, hogy bővelkedünk kimagasló tehetségű, elhivatott szakemberben. A Belügyi Szemle kötelessége a szakmai tapasztalatokat összegző beszámolókat, tanulmányokat, valamint a számottevő tudományos kutatások eredményeit minél szélesebb olvasóközönsséggel megismertesse. Kérjük, fogadják szeretettel e havi lapszámunkat, amelyhez jó olvasást kívánunk.

### **Szerkesztőség**

**Bolla Veronika – Jáger Kristóf András**

---

## **Az idegenrendészeti- és a büntetőeljárások kapcsolódási pontjai, gyakorlati nehézségei**

**Interconnections of aliens policing and criminal procedures, practical problems**

### **Absztrakt**

A témaválasztással az értekezés írói arra vállalkoztak, hogy az idegenrendészeti eljárás kényszerintézkedési területét, vagyis a migrációs szabályok megsértésének értékelését állítsák párhuzamba a büntetőeljárással, megvilágítva a köztük fennálló relációt és a legfontosabb kapcsolódási pontokat. Jelen tanulmányt nem gyakorló büntetőjogászok, hanem az idegenrendészeti szakterület jogalkalmazói jegyzik, s mint ilyen, leginkább a gyakorlati tapasztalatok inspirálták. Erre építve jelenik meg új szempontként annak felismerése, hogy a büntetőeljárás és az idegenrendészeti eljárás közötti szorosabb együttműködés a számos kapcsolódási pont okán kifejezetten kívánatos: a jogalkalmazás és a jogalkotás párhuzamos, iteratív szemléletű fejlesztése jelentősen növelheti az eljárási folyamatok hatékonyságát. A szerzők meggyőződése, hogy a külföldiekkel szemben alkalmazott büntetés elsődleges célját, vagyis a társadalom védelmét akkor tudja megfelelően biztosítani, amikor a közrendre veszélyes külföldiek Magyarországról való eltávolítását – a társadalom védelme érdekében – mielőbb lehetővé teszi. Értekezésükben a biztosított keretek között, olyan témák egészben történő kihagyása árán, mint az átkísérés gyakorlata, a feljelentési kötelezettség teljesítése, a perújítás esedékessége, a külföldre utazási korlátozás biztosítása, bemutatják, hogy a két szakterület mely pontokon kapcsolódik egymáshoz. Érdemes megfigyelni, hogy noha a két terület eltérő célokkal rendelkezik, az alkalmazott eszközök egymáshoz hasonlóak, így összefonódó, de mégis elkülönülő területekről beszélhetünk. Az értekezés problémafelvetéséből kitűnik, hogy a vonatkozó jogszabályok folyamatos testre szabása elengedhetetlen, így ebben az esetben is érvényes az az általános elv, hogy a jogszabályi

változások az életet és a megváltozott körülményeket követik le. A migrációs trendek rapid változása miatt a jogrendszer egyre gyorsabb reakciókra kényszerül, és a hatáskörök elválasztásával alkalmasnak kell lennie a válaszára. Gyakorlati szemléletéből fakadóan a tanulmánytól várt legfontosabb eredmény olyan szakmai vita generálása, amely hosszabb távon elmélyítheti a vizsgált területek szabályozásának és működésének összehangolását egy egységes, jó gyakorlat irányába, növelve a jogbiztonságot mind a jogalkalmazók, mind a külföldiek szempontjából..

**Kulcsszavak:** migráció, idegenrendészet, büntetőjog, idegenrendészeti őrizet, kiadatás, kiutasítás végrehajtás

### **Abstract**

With the choice of topic for this paper the authors undertake to parallel the coercive measures of aliens policing procedure (i.e. the evaluation of migration-related violations) with the criminal procedure, thus enlightening their relations and most important interconnections. The authors of this paper are not criminal jurists but professionals of the enforcement authorities, so it is inspired by practical experiences as such. Based on that, several new standpoints are presented, like the recognition, that a closer co-operation of criminal- and aliens policing procedures are desirable because of their numerous interconnections: the parallel, iterative development of legislation and enforcement practice could significantly enhance the efficiency of the course of proceedings. It is the authors' conviction, that the punishment against foreigners can only ensure its primary aim, the protection of the society, if it allows the earliest possible removal of foreigners from the area of Hungary. Within the given limits the interconnections of the two professional fields are presented, not touching for example upon the topics of the practice of escort, fulfilling the obligation of denunciation, the maturity of retrial, and the ensuring of international travel restrictions. Its important to note that whereas the two fields have different goals, the tools they utilize are similar, so the areas are entwined but still independent. The questions raised in this paper conclude that the continuous customization of law is a must and so the general principle, that the changes of law follow the actual changes of circumstances, is valid in this case too. Because of the instant changes of migration trends, our legal system is forced to give quicker reactions and must be able to respond by the separation of scopes of authority. Based on its practical approach, the most expected result of this paper is the encouragement of professional debate, which could consolidate the coordination of the regulation and operation in the analysed areas, in direction to a unified best practice

and increasing legal security for both the foreigners and law enforcement authorities as a result..

**Keywords:** migration, aliens policing, criminal law, detention, extradition, removal

## Bevezető gondolatok

„*Ab abusu ad usum non valet consequentia.*”  
„*A visszaélésből nem származhat joggyakorlat*” – jogi axióma

A világon jelenleg 272 millióra becsülik azok számát, akik hazájukat átmeneti vagy végleges szándékkal elhagyták (URL1). Ezt a sok lemondással járó döntést olyan emberek hozhatták csak meg, akik képeseknek tartották magukat és hajlandók voltak a fogadó ország államrendjének, szabályainak elfogadására, vagyis az alkalmazkodásra. Ezen migrációs folyamatot táplálta az egyik legelterjedtebb világnézet, a globalizáció, mint a nyugati civilizáció egységesítő kivetülése, ami, habár jelentősen csökkentette a kulturális különbségeket, ekként összeszűkítette a világot (Ferguson, 2016, 270.), egyidejűleg táplálja a mássággal szembeni elutasítást is (Harari, 2018, 139.). Yuval Noah Harari izraeli történész, író szerint a migrációt egy megállapodásnak tekinthetjük a származási országot elhagyók és az őket befogadók között. Ezen paktum alapján mindkét felet jogok és kötelezettségek illetik, illetve terhelik, melynek teljesedése esetén a migránsokat megkülönböztető előítéletek elenyésznek, az ök-ből mi leszünk. A közösség kivetí magából azon személyeket, akik annak fikcióit nem fogadják el, nem teszik magukévá. Ekként amennyiben egy külföldi a migrációs szabályokat megszegi vagy bűnözői életmódot folytat, azt annak asszimilációja előtt a fogadó állam törekszik elidegeníteni magától, habár a beolvadási folyamat előrehaladtával az állami önvédelem egyre nehezekebb.<sup>1</sup>

A törvény előtt minden ember egyenlő. Alaptörvényünk az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés nélkül rendeli biztosítani, aminek keretében valamennyi eljárás (így jelen értekezés tárgyát képező büntető- és idegenrendészeti eljárás) esetében teljesülnie kell a tisztességes eljáráshoz való jognak (Balogh, et al., 2014, 7.), a közbeszédben – amire mind a sajtó, mind a politika hat – mondjuk ki: mégis súlyosabb megítélés alá esnek az egyes jogellenes cselekmények, ha azt mások követik el. Az idegenekkel szembeni távolságtartás

---

1 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 59. § (2)-(4) bekezdései.

mögött pedig nem más áll, mint maga az emberi természet, az az egyedfejlődés során létrejött emberi kapocs, ami a közösség létét a fent írtak szerint lehetővé tette. A fent hivatkozott megállapodás körvonalait olyan nemzetközi és nemzeti szabályok töltik meg tartalommal, mint amilyen az ENSZ közgyűlésének 1985. évi nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének jogairól, az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény, az 1951. évi Genfi Egyezmény, visszatérési, befogadási és kvalifikációs irányelv, a Harmtv.<sup>2</sup> vagy Szmtv.<sup>3</sup>, azok végrehajtási rendeletei stb.

Az asszimilációs folyamatot számtalan, időről időre fellángoló vita kíséri: a befogadás jog vagy kötelezettség, milyen szintű asszimiláció szükséges a bevándorló részéről stb., ami még jó ideig közéleti, közigazgatási, bírósági és politikai csörtékhez fog vezetni. Amikor a fenti megállapodást akarjuk értékelni, hajlamosak vagyunk annak megsértését fokozottabban számba venni, mint az annak való megfelelést. Míg a migránsok túlnyomó része a bevándorlásra vonatkozó eljárási és együttműködési szabályokat betartva kíván más ország területére legálisan bejutni, odáig a minden szabályt figyelmen kívül hagyó, illegális kisebbség miatt megbélyegezhetjük-e magát a migrációs folyamatot? Utóbbi esetleg nem annak az eredménye, hogy a fogadó állam olyan utakat nyitott meg – talán csak saját lelkiismerete megnyugtatója céljából –, mellyel az eredeti megállapodást kitérítette, és ebből adódóan elveszítette azt a jogát, hogy az ezen lehetőséget kihasználó migrációs mozgásokat elítélje? Hasonlóan a migrációval kapcsolatos vitákhoz, a fenti kérdésre sem adható egyetlen, általános válasz, mint ahogy az Európai Bizottság ajánlásai vagy az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata sem ad több támpontot az Európai Unió jogának értelmezéséhez, mint az eljáró szakemberek és bírák fikciói által felvázolt kontúrjait: a folyamat vagy az érintett személy helyzetének egyedi vizsgálatát, a különös szempontok figyelembevételét újra és újra el kell végeznie a vitába szállónak, így az idegenrendészeti hatóságnak is.<sup>4</sup> A témaválasztással az értekezés írói arra vállalkoztak, hogy az idegenrendészeti eljárás kényszerintézkedési területét, vagyis a migrációs szabályok megsértésének értékelését állítsák párhuzamba a büntetőeljárással, hogy a kapcsolódási pontokra és a hasonló elemekre a teljesség igénye nélkül hívják fel a figyelmet. Mint az annak olvasása

---

2 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.)

3 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv.)

4 Az Európai Unió Bírósága C-145/09. számú ítélete a Tsakouridis-ügyben a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogról szóló 2004/38/EK irányelv 28. cikkében meghatározott huzamos tartózkodási joggal rendelkező uniós polgár kiutasításának feltételeiről.

során nyilvánvaló lesz, a jelen tanulmányt nem gyakorló büntetőjogászok, hanem az idegenrendészeti szakterület jogalkalmazói jegyzik, annak megírását leginkább gyakorlati tapasztalatok inspirálták, valamint annak felismerése, és az azzal kapcsolatos tenni akarás, hogy a két terület közötti szorosabb együttműködés a számos kapcsolódási pont okán kifejezetten kívánatos.

Értekezésünkben az alábbi témaköröket érintjük:

- A kényszerintézkedési- és a büntetőjogi szakterület eltérő céljai.
- A külföldiek és a bűnelkövetés kapcsolata.
- A közrendi, közbiztonsági és nemzetbiztonsági veszély hatósági értékelése.
- Az idegenrendészeti őrizet célja, az egyéb büntetésekkel való viszonya.
- A kiadatási eljárás kihívásai.
- A bíróság által elrendelt kiutasítások végrehajtása.

## **A kényszerintézkedési- és a büntetőjogi szakterület eltérő céljai**

Az idegenrendész a kényszerintézkedési eljárásokban az ők csoportba tartozók visszaéléseit értékeli, ugyanakkor eljárása során nem annyira hangsúlyos a generális prevenciós cél. Erre tekintettel az idegenrendészeti őrizet büntetési jelleget nem hordozhat, annak időtartama nem állhat arányban a jogsértés társadalomra veszélyességével. Az idegenrendészeti eljárással szembeni általános elvárás, hogy a jogsértést a magyar költségvetésnek és a külföldinek a lehető legkevesebb terhet okozó módon értékelje, a kiutasítás mihamarabb végrehajtásra kerüljön, lehetőség szerint az ügyfél önkéntes, kárelhárító magatartása révén. Az idegenrendészeti szakterület többnyire nem használ büntetőjogi intézményeket, mint amilyen az óvadék, de a bűnügyi felügyelethez hasonló a kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése, magatartási szabályok meghatározása és annak ellenőrzése. Büntetés jellegű – még ha célja elsődlegesen nem is az – a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése is. Fontos látnunk, hogy hosszabb időtartamú szabadságvesztés-büntetés során olyan folyamatok játszódnak le egy külföldi elítelt vonatkozásában, amely végső soron a kiutasítás végrehajtásának kifelé mutató hatásával éppen ellentétesen hat: így a magyar nyelv elsajátítása, magyarországi kötődés kialakulása családtagok révén stb. Emellett könnyen előfordulhat az is, hogy a külföldi származási országa már nem biztonságos (így a kiutasítást oda nem lehet végrehajtani), vagy útiokmányuk vagy más tagállamban való tartózkodásra jogosító okmányuk lejár. A magyarországi kötődés értékeléséről fogunk még szólni értekezésünkben. A bűnügyi hatóságok által lefolytatott büntetőeljárás során az állam büntetőjogi igényét többnyire ilyenemű megkülönböz-

etés nélkül, az elkövetők állampolgársági kategóriáit figyelmen kívül hagyva értékeli, a belföldön elkövetett bűncselekmények szempontjából lényegtelen, hogy a bűncselekményt ők vagy mi követtük el.<sup>5</sup> Különbség ugyanakkor, hogy a külföldiekkel szemben egy speciális büntetési nem, a kiutasítás is megjelenik.

Beccaria akként határozza meg a büntetés „célját hogy az megakadályozza, hogy a bűnös új sérelmeket okozhasson polgártársainak, és az, hogy másokat hasonló cselekményektől tartóztasson.” (Beccaria, 1887, 47.) Azon büntetés és azon büntetési mód lesz tehát a jobb, mely a leghatásosabb és legtartósabb benyomást teszi az ember lelkületére, s e mellett a bűnöst testileg legkevésbé sanyargatja.

A Btk.<sup>6</sup> értelmében a büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más személy bűncselekményt kövessen el. A migrációval összefüggő jogellenes cselekmények jogi eszközökkel történő kezelése különböző jogágakhoz kapcsolódó rendelkezések keretében lehetséges (Hautzinger, 2016, 57.), amelyek a büntetőjog, a szabálysértési jog és a közigazgatási jog. Az Európai Unió tagállamainak ezzel kapcsolatos megoldási módszerei igen eltérők (URL2). Egy részük tekintetében néhol egyáltalán nincs büntetőjogi szankció, míg máshol az a büntető törvénykönyvön kívül szabályozott, de azok mégis büntetőjogi természettel bírnak. A magyar szabályozás vegyes módszert alkalmaz, egyes, az irreguláris migrációhoz kapcsolódó cselekményeket büntetni rendel, másoknál szabálysértést alkalmaz, míg a külföldiek kiutasításának végrehajtó hatóságaként a közigazgatási eljárási jelleggel bíró eljárást alkalmazó idegenrendészeti hatóságot ruhazza fel jogkörrel. Ezen utóbbi hatóság jogosult saját eljárása során a kiutasítás különböző jogajairól is rendelkezni, a jogsértést értékelni.

## A külföldiek és a bűnelkövetés kapcsolata

Könnyű beleesni abba a csapdába, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények gyakoriságát túlértékeljük. Tekintettel arra, hogy a rendkívüli eseményekkel érintett külföldiek tekintetében az Országos Idegenrendészeti Főigazgatásának adatkezelési feladata van<sup>7</sup>, nem csak az egyes ítéletek,

5 A magyar büntető törvény egyéb alkalmazási eseteit a Btk 3. § (1) és (2) bekezdés tartalmazza.

6 Btk. 79. §.

7 Harmtv. 104. § (1) bekezdés az idegenrendészeti hatóság által a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése céljából a Magyarországon őrizetbe vett, letartóztatott vagy személyi szabadságában bármely más módon korlátozott, továbbá a rendkívüli eseményekben (halálos, súlyos sérüléssel járó baleset stb.) érintett harmadik országbeli állampolgár vonatkozásában kezelt adatokról.

de elviekben a külföldiekkel szemben megindult büntetőeljárások, elrendelt kénszerintézkedések teljes listája átszalad a keze alatt. Ha csak ezen értesítéseket értékelnénk, mivel az idegenrendészeti hatósági ügyben érintett ügyfél – néhány esetet kivéve<sup>8</sup> – csak külföldi lehet, az idegenrendész könnyen juthatna arra a következtetésre, hogy a hazánk területén tartózkodó migránsok között nagyobb a bűnelkövetők száma, mint azt a jelenlétük arányaiban indokolná. Ezen állítás igazolásában vagy cáfolásában a KSH által nyilvánosságra hozott adattáblák<sup>9</sup> nem, de az Eurostat (az EU statisztikai hivatala) táblázatai segítségünkre lehetnek. A „*Suspects and offenders by citizenship*” táblázat alapján az utolsó feltöltött adatok szerint a 2017-es évben Magyarországon százezer lakosra 933 gyanúsított (és nem elítélt) személy jutott, amiből 891 volt magyar és hozzávetőlegesen 42 külföldi honosságú. A legtöbb külföldi az Eurostat táblázata szerint Magyarországon feltételezhetően a határzárás bűncselekmények büntetni rendelése okán 2016-ban került meggyanúsításra, a számuk pedig abban az évben összesen 6.842 volt. Összességében elmondható, hogy Magyarországon az összes gyanúsított kevesebb mint 5%-a külföldi. Nem tartjuk előre mutatónak az országban tartózkodó külföldiek és a népesség számát összehasonlítani, tekintettel arra, hogy előbbi mérésére kétséges, hogy megfelelő mérési lehetőség adott lenne. A korábbi évek tekintetében rendelkezésünkre álló adatok alapján ugyan nincs okunk feltételezni, hogy a külföldiek között nagyobb lenne a bűnözők aránya, mint a magyar állampolgárok körében, ugyanakkor – tekintettel az azokat körülvevő fokozottabb társadalmi figyelemre – mégis a külföldi bűnelkövetőktől idegenkedik a közvélemény. Tapasztalataink szerint egyéb folyamatok szintén hozzájárulhatnak a külföldiek által elkövetett bűncselekmények alakulásához, még ha a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése vétségének kivétele vagy a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (a továbbiakban együtt: határzárás bűncselekmények<sup>10</sup>) büntetni rendelése inkább elvi, mintsem statisztikailag szignifikáns változáshoz vezetett. A beutazási és tartózkodási tilalom megsértésének dekriminalizációja álláspontunk szerint sajnálatosnak tekinthető, az állam – reményeink szerint csak átmenetileg – de lemondott a migrációs tárgyú jogsértések egyik, kirívó csoportjának büntetőjogi eszközökkel történő

---

8 Harmtv. 86/B. § (1) bekezdés.

9 A regisztrált bűncselekmények és elkövetőik (1990–2018). A büntetés-végrehajtási intézetekben lévők a fogvatartás jellege és neme szerint (1990–2018).

10 Btk. 352/A.-C. §.

értékeléséről.<sup>11</sup> A dekriminalizálás oka a javaslatához fűzött indokolás szerint, hogy büntetőjogi fenyegetettség nem indokolt, azt javasolt a továbbiakban szabálysértésként szankcionálni.<sup>12</sup> Álláspontunk szerint, figyelembe véve, hogy az idegenrendészeti eljárás tárházában rendelkezésre álló jogkövetkezmények – azon külföldiek tekintetében, akik semmiféle jogkövetést nem tanúsítanak – nem elégségesek, speciális prevencióra van szükség azok tekintetében, akik a beutazási és tartózkodási tilalom kötelezettségét figyelmen kívül hagyják, szükséges a büntetőjogi fenyegetettség visszaállítása. Számos olyan esetet láttunk, ahol a külföldi a kitoloncolás végrehajtását követően jogellenes módon újra és újra jogellenesen Magyarországra utazott. Itt említhetjük meg az egyik legnehezebben bizonyítható vétséget, a Btk. 355. § szerinti családi kapcsolatok létesítésével visszaélés vétségét, ami miatt – annak nehéz bizonyíthatósága okán – valószínűleg korábban sem sok személy került elítélésre, a felbujtóként elsődlegesen szóba jöhető azon külföldiek, akik magyar állampolgárt kívántak rábírní arra, hogy tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében létesítsen velük családi kapcsolatot, vagy az apa-ságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz járuljanak hozzá, az Szmvtv. 2019. január 1. napján történt személyi hatályának megváltozásából adódóan feltételezhetően jóval kevésbé váltak érdekeltté, és ekként tettessé.

## **A közrendi, közbiztonsági és nemzetbiztonsági veszély hatósági értékelése**

A külföldiek a tartózkodási feltételek alaki feltételeit akkor teljesítik, ha érvényes úti okmány és valódi tartózkodási céljuknak megfelelő engedély birtokában tartózkodnak az EU területén/Magyarországon, továbbá magatartásuk nem jelent veszélyt a közrendre, közbiztonságra, nemzetbiztonságra. A beutazók többségének beutazása és tartózkodása a schengeni térségbe érkezéskor nem jelent közrendi, közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági veszélyt, hazájukban korábban nem követtek el bűncselekményt, továbbá az a jövőben sem áll szándékukban. A fent látottak alapján az ekként beutazók elhanyagolható része fog elkövetni olyan magatartást, ami alapján további tartózkodása a fenti veszélyeztetés okán

---

11 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régí Btk. 214. §) rendelkezései szerint az a kiutasított vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldi, aki külön engedély nélkül tartózkodik a Magyar Köztársaság területén, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

12 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) szerinti szabálysértéskénti szankcionálás elmaradt, a Sztv. 208. §-a szerinti, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés annak nem feleltethető meg.

kiutasításuk elrendelését tenné szükségessé. Azon kevesekkel szemben, ahol ezen a jogalapon szükséges idegenrendészeti kiutasítást elrendelni, a közrendi, közbiztonsági veszélyt bűncselekmény vagy (ritkán ugyan, de) akár szabálysértés<sup>13</sup> is megalapozhatja, tekintettel arra, hogy a társadalomra veszélyes magatartások szempontjából irreleváns, hogy azt melyik törvény szabályozza, és hogy annak mértéke a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges szintet eléri-e, vagy annál kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet. Hangsúlyozni szükséges, hogy a tényállásokhoz nem kapcsolódhat automatikusan, önmagában a közrendet fenyegetés billoga, és a tagállamok mindig egyedileg kötelesek megvizsgálni az összes vonatkozó körülményt, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Többször találkozunk olyan esettel is, amikor a gyorsított vagy rendes eljárásban még nem jogerősen kiutasított ügyfél esetében merül fel az idegenrendészeti hatóság előtt az eljárás lefolytatása szükségességének kérdése, ugyanakkor az ügyfél a tartózkodási feltételeket látszólag teljesíti, beutazási és tartózkodási célja viszont megdől, tekintettel arra, hogy itt – jogerős ítélet hiányában – a gyanú szerint társadalomra veszélyes, üldözendő cselekményt követett el. Ilyenkor a hatóság annak érdekében, hogy a külföldit Magyarországról eltávolítsa, rendelkezik annak kiutasításáról a közrendi és közbiztonsági veszély okán, annak ellenére, hogy a büntetőeljárás folyamatban van, és még jogerős elítélés sincs. Ezen esetekből két gyakorlati kérdés eredeztethető:

– A terhelten szemben megindított büntetőeljárás, illetve maga a gyanú vezethet-e közrendi, közbiztonsági kiutasításhoz, vagy arra csak a bűnösség jogerős ítélettel való kimondását követően van lehetőség?

Az ártatlanság védelme Magyarország Alaptörvényében, illetve a büntetőeljárásról szóló törvényben<sup>14</sup> is szabályozott büntető eljárásjogi alapelv, ami azonban elsődlegesen a büntetőeljárásban részt vevő szereplők magatartását kell, hogy meghatározza. Ennek keretében a pártatlan és független büntetőbíró kizárólag olyan tényeket értékelhet döntése meghozatalakor, melyeket a bizonyítási eljárás során minden kétséget kizáróan alátámasztottak. A rendvédelmi szerv álláspontunk szerint nem sérti a fenti alapelvet, amikor – a büntetőeljárásban nem résztvevőként – a megfelelően alátámasztott tényeket értékelve, saját beállása szerint javaslatot tesz az elítélés előtt is kiutasítás elrendelésére a közrend

---

13 Sztv. XXIV. fejezet az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértésekről és 152. A közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés tényállása.

14 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC törvény (Be) 1. §.

veszélyeztetettsége okán, annak ellenére, ha a fogalom tisztázása számtalan vitát generált. Megjegyzendő mindenekelőtt, hogy a közrend veszélyeztetése fogalom nem szerepel a Visszatérési Irányelv<sup>15</sup> 3. cikkében meghatározott fogalmak sorában, sem ugyanezen irányelv egyéb rendelkezéseiben. A Visszatérési Kézikönyv<sup>16</sup> az Európai Unió Bíróságának Zh. és O. (C-554/13.) ítéletének megállapításait beidézve megerősíti, hogy a tagállamok nemzeti igényeiknek megfelelően, lényegében szabadon határozhatják meg a közrend követelményeit. A közrend veszélyeztetése fogalom azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét. Egy tagállam nem állíthatja egy harmadik országbeli állampolgárról, hogy veszélyezteti a közrendet csupán az alapján, hogy az érintett személyt a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagy ilyen cselekmény miatt elítélték. Relevánsak a minden esetben végrehajtandó eseti értékelés szempontjából más tényezők is, például a bűncselekmény jellege és súlyossága, az elkövetése óta eltelt idő, és bármely olyan tényező, amely azon gyanú hitelt érdemlő jellegére vonatkozik, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár követte el a felfrött bűncselekményt. A fentiekből látszik, hogy a bűnösséget megállapító ítélethez sem fűződhet automatikusan az elítélt közrendi veszélyességének megállapítása, de arra akár a terhelt gyanúsításával egyidejűleg is sor kerülhet, tekintettel arra, hogy nem a büntetőeljárás állásának, a megindított és valamilyen okból le nem zárult eljárások- vagy bűnösséget megállapító ítéletek számának van e szempontból jelentősége, hanem annak, hogy a társadalom olyan alapvető érdeke kerüljön megjelölésre, amit a külföldi már – múltbeli cselekményeire alapítottan – pusztán jelenlétével is valódi módon, közvetlenül és kellően súlyosan veszélyeztessen. Könnyen látható, hogy ezen három kritérium inegzakt volta számtalan vitához, közigazgatási perekben történő megsemmisítésekhez vezet, aminek végső oka az egyes emberek eltérő toleranciaszintje.

– Azon társadalomra veszélyes magatartásokkal összefüggésben, ahol a bíróság nem rendelt el jogerős ítéletével kiutasítás büntetést, az idegenrendészeti hatóság arra alapozva megteheti-e azt?

---

15 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK Irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

16 Az Európai Bizottság C(2017) 6505 ajánlása közös visszatérési kézikönyv létrehozásáról, amely az uniós országok által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során alkalmazandó.

A kétszeres értékelés tilalma, vagyis a ne bis in idem elv alkalmazása nem csak a büntetőjogi szankciókkal összefüggésben, hanem más joghátrányok, így a közigazgatási, jelen esetben az idegenrendészeti kiutasítással kapcsolatban, illetve a kettő halmazódása esetén is felmerülhet. Habár az Alaptörvény XXVI-II. cikk (6) bekezdéséből lehetne arra a következtetésre jutni, hogy az csupán a büntetőeljárásban részt vevőket köti, az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV. 18.) számú határozatában akként foglalt állást, hogy a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak, és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak. Ezen jellemzők fennállnak az idegenrendészeti hatóság által elrendelt, Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontja és Szmtv. 40. § (2) bekezdés c) pontja szerinti kiutasítás esetében is, már csak azért is, mert a két eltérő jogterület tartalmát nézve közös szankción osztozik e körben: a kiutasításon. Látni kell ugyanakkor, hogy a kétszeres értékelés esetleges felmerülése anomália, egyszerre két kiutasítást nem lehet foganatosítani, annak együtt történő elrendelése vagy végrehajtása is kerülendő. A Btk. 59. § (1) bekezdése azon nem magyar állampolgár elkövetők esetében, akinek az országban tartózkodása – a bíróság mérlegelése alapján – nem kívánatos, a kiutasítás büntetés alkalmazását társítja, az egyes akadályokat és korlátokat az idézett jogszabályhely további rendelkezései határozzák meg, még ha pontatlanul is.

A Btk. 59. § (2) bekezdése kimondja, hogy nem utasítható ki az, aki menedékjogot élvez. Habár a jogalkotó szándéka érthető, ugyanakkor a jogszabályhely a jövőben pontosítandó, tekintettel arra, hogy a joggyakorlat a jogszabály szó szerinti értelmezéséből kiindulva a menedékjogot élvezők kiutasítását általános tilalomként értékeli, függetlenül attól, hogy az idegenrendészeti hatóság által elrendelt végrehajtás során igenis lenne jogszerű mód a büntetés végrehajtására, amennyiben a bíróság azt elrendelte volna.<sup>17</sup> E körben fontos megjegyezni továbbá, hogy a menedékjog a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény megfogalmazása alapján a nemzetközi védelemben részesített személyeket megillető tartózkodási jog, amely nem terjed ki a menedékkérelmezőkre. A Btk. 59. § (2)-(4) bekezdésében írtak esetében felmerül, hogy azok a jogalkotó valódi

---

17 Egy tagállam által menekültként elismert, és Magyarország területére jogszerűen beutazó és ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgár többszörös visszaesőként követ el bűncselekményt Magyarországon, amit követően – habár kijelenthető, hogy magyarországi tartózkodása a továbbiakban nem kívánatos – a bíróság tartózkodik a kiutasításától, annak ellenére, hogy ha azt abba az országba ahonnan elmenekült nem is, de az őt visszafogadni köteles, védelmet nyújtó tagállam területére végre lehet és kell is hajtani.

szándékát tükrözik-e? Az ítélet kiszabásakor még a megkívánt tartózkodási jogcímrel és körülményekkel rendelkezők, később azonban a privilegizált körbe való tartozás jogát elvesztő tettesek vonatkozásában az idegenrendészeti hatóság valóban elveszti azt a jogát, hogy a külföldi korábbi magatartásait értékelve, korábbi büntetőeljárásaira és szabálysértéseire hivatkozhatson csak azért, mert a bíróság korábban kiutasításáról nem rendelkezett? Ezzel kiürülne azon joga, hogy a Schengeni Határellenőrzési Kódexen<sup>18</sup> alapuló Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pontja szerinti veszélyt értékelje, azt elhárítsa. Fenti helyzetet az idegenrendészeti hatóság akként törekszik orvosolni, hogy azon esetekben, amikor a bíróság ezen pont személyi körébe tartozók esetében nem rendelkezett kiutasításról, de az idegenrendészeti hatóság és a rendvédelmi szerv álláspontja szerint is a külföldi további magyarországi tartózkodása nem kívánatos, a hatóság javaslat alapján – egyes esetekben javaslat nélkül, önálló mérlegelés alapján – eljár a kiutasítás saját hatáskörben történő elrendelése érdekében, mely döntése végső soron gyanúsításokon, és kiutasításról nem rendelkező ítéleteken fog alapulni, figyelembe véve azok jellegét, súlyát, az elkövetés óta eltelt időt és az ügy egyedi körülményeit.

## **Az idegenrendészeti őrizet célja, az egyéb büntetésekkel való viszonya**

A hatályos jogszabályok alapján a harmadik országbeli állampolgárok rendelkezésre állását a hatósági kísérettel elrendelt kiutasítás végrehajtására irányuló eljárás során több eszközzel is lehet biztosítani, úgy mint az úti okmány elvételevel, kijelölt helyen való kötelező tartózkodás elrendelésével, valamint idegenrendészeti őrizet elrendelésével. Fontos kiemelni, hogy ezen eszközök alkalmazásával az elrendelő hatóság a külföldi személy személyi szabadságát is korlátozza a vele szemben elrendelt kiutasítás sikeres foganatosítása érdekében. Ilyen korlátozó eszközök léteznek a menekültügyi eljárásban vagy a dublini átadásra irányuló eljárásban is.

Az idegenrendészeti őrizet, mint a személyi szabadságot leginkább korlátozó eszköz csak a jogszabályban meghatározott esetekben, a kiutasítás végrehajtása érdekében rendelhető el, és több esetben az elrendelőnek nem szükséges mérlegelnie azt, hogy más – kevésbé korlátozó – intézkedés alkalmazásával a rendelkezésre állás biztosítható-e. Ez alapján nem kell mérlegelnie a hatóságnak,

---

18 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről.

amennyiben a külföldi a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételten megsértette, a számára előírt hatóság előtti megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti eljárás lefolytatását, vagy szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult. Természetesen az őrizet elrendelését megelőzően a hatóságnak törekednie kell arra, hogy az őrizet a lehető legrövidebb ideig tartson, és az csak úgynevezett végső eszközként alkalmazott intézkedés lehet. A fentiekből láthatjuk, hogy a korlátozó intézkedéseknek minden esetben a végleges és végrehajtható kitoloncolási művelet sikerességét kell szolgálniuk. Az idegenrendészeti őrizet és a büntetőeljárás során történő rendelkezésre állás biztosítása az elmúlt évek tapasztalatai alapján újra és újra előkerülő kérdéskör. Megjegyzendő, hogy a Harmtv. foglalkozik a párhuzamosan folyó büntetőeljárás és idegenrendészeti eljárás összefüggéseivel. Bár a folyamatban lévő büntetőeljárás önmagában nem akadály a kiutasítás hatósági kísérettel (kitoloncolás) való végrehajtásának, amennyiben az eljáró bíró vagy – a vádemelést megelőzően – az ügyész tájékoztatása szerint az eljárás nem folytatható le a kiutasított harmadik országbeli állampolgár terhelt távollétében, amikor is a kiutasítás nem hajtható végre. A jogszabály említ még két esetet (külföldre utazási korlátozás elrendelésére kerül sor a kiutasítottal szemben, vagy büntetőeljárásban elrendelt személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt áll), ezen esetek a jelen tanulmány szempontjából nem relevánsak, hiszen egyértelmű helyzetet teremtenek a két eljárás között. A gyakorlatban a büntetőeljárásról való tudomásszerzést követően az idegenrendészeti hatóság keresi meg az eljáró bíróságot vagy ügyészséget a fenti tájékoztatás beszerzés érdekében. Sajnálattal tapasztaltuk, hogy a kisebb súlyú bűncselekmények vonatkozásában folyamatban lévő büntetőeljárások esetében is jellemzően akként nyilatkozik a bíróság vagy az ügyészség, hogy a büntetőeljárás során a kiutasított személy jelenléte szükséges, azonban arról nem tájékoztatja a hatóságot, hogy az eljárásban várhatóan mikor kerül sor ítélet meghozatalra. További nehézséget okoz az is, hogy kisebb súlyú bűncselekmények esetén a bíróság nem rendel el a büntetőeljárásban személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedést. Így az idegenrendészeti hatóság abban a nem kívánatos helyzetben találja magát, hogy kitoloncolást nem lehet végrehajtani a kiutasított jelenlétének szükségessége miatt, de az idegenrendészeti őrizet – amely a kitoloncolás végrehajtása érdekében került elrendelésre – fenntartásának okai továbbra is fennállnak. Amennyiben a hatóság döntése alapján a kiutasított a büntetőjogi érdeket tartva szem előtt továbbra is idegenrendészeti őrizetben marad a bírósági értesítést követően, vagy egyéb személyi szabadságot korlátozó intézkedés hatálya alá kerül az

idegenrendészeti eljárásban (így kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezik), a hatósági döntések végső soron jogellenesek lehetnek, hiszen nem az ágazati jogszabályban meghatározott célt szolgálják. E körben meg kívánjuk jegyezni, hogy a bíróságok jellemzően arra hivatkoznak, hogy a büntetőeljárás lefolytatásához a külföldi személyes meghallgatása szükséges. Ezen probléma könnyen orvosolható a bírósági idézés idegenrendészeti hatóság általi kézbesítésével vagy az idegenrendészeti őrizet hatálya alatt tartózkodó személy bíróság elé állításával is. Ilyen esetekben tapasztalataink szerint az eljáró hatóság készséggel együttműködött a bírósággal, és a bírósági eljárás sikeresen lezárulását követően a kitoloncolás – amennyiben letöltendő szabadságvesztés nem került kiszabásra – végrehajtásra is került. Az idegenrendészeti őrizet büntetőeljárás kapcsolódása tekintetében hivatkozni kívánunk továbbá az Európai Unió Bíróságának C-357/09. PPU számú előzetes döntéshozatali eljárása (URL3) vonatkozásában hozott ítéletére. Az ítélet 70. pontja kimondja, hogy a Visszatérési Irányelv alapján egy külföldivel szemben csupán közrendi vagy közbiztonsági okokból nem lehet idegenrendészeti őrizetet elrendelni. A bíróság szűkszavú álláspontját a Visszatérési Kézikönyv akként bontja ki, hogy „*a tagállamok nem használhatják a kitoloncolási célú bevándorlási őrizetet »enyhített szabadságvesztés-büntetésként« [...] A társadalom védelmének – jogos – érdekében sokkal inkább más jogszabályi eszközökkel kell élni, különös tekintettel a büntetőjogra és a szabálysértési jogra, valamint a jogszerű tartózkodást közrendvédelmi okokból megszüntető jogszabályokra.*” (URL4)

Fentiekre tekintettel és a Visszatérési Kézikönyv kiterjesztő értelmezése alapján arra az álláspontra helyezkedünk, hogy az idegenrendészeti őrizet nem szolgálhatja a büntetőeljárás érdeket, büntetőeljárás célból nem lehet közigazgatási eljárás keretében személyi szabadságot korlátozó intézkedést elrendelni vagy fenntartani. Megoldási lehetőségként mutatkozik az idegenrendészeti őrizet időtartama alatti olyan büntetőeljárás cselekmények lefolytatása, amely a külföldi személyes jelenlétét szükségessé teszi, vagy a kényszerintézkedés elrendelése büntetőeljárásban biztosított eszközökkel. A Btk. 33. §-a alapján a kiszabható büntetések a következők: szabadságvesztés, elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól való eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás, valamint a kiutasítás. A közügyektől való eltiltás mellékbüntetésként szabható ki. Ezen szakasz (6) bekezdése szerint azonban kiutasítás mellett közérdekű munka vagy pénzbüntetés nem szabható ki büntetésként. Míg a közérdekű munka (bíróság által elrendelt) kiutasítás melletti kiszabását nem tapasztaltuk, más, már végrehajtási szakaszban lévő kiutasítás (menekültügyi, idegenrendészeti kiutasítás) mellett több esetben került közérdekű munka kiszabásra egyébként jogszerűtlenül, idegenrendészeti

őrizetben tartózkodó külföldi személlyel szemben. Az idegenrendészeti őrizet hatálya alatt tartózkodó külföldi személy a közérdekű munkát nyilvánvalóan nem tudja elvégezni, míg a kijelölt helyen tartózkodó külföldi is nehézkesen, hiszen az ilyen személyek számára az idegenrendészeti hatóságnak a jogszabály alapján magatartási szabályt kell meghatároznia (amely alapján a külföldi a tartózkodási helyet csak bizonyos időszakokban hagyhatja el). Amennyiben a közérdekű munkát a személy önhibájából nem végzi el, a közérdekű munkát vagy annak hátralévő részét szabadságvesztésre kell átváltoztatni. Ebben az esetben az idegenrendészeti eljárásban elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés elrendelése és a magatartási szabályok betartása véleményünk szerint nem minősülhet önhibának, de azt eredményezi, hogy a külföldi a kiszabott büntetést (közérdekű munka) nem végzi el. Álláspontunk szerint szükséges a joggyakorlat módosítása annak vonatkozásában, hogy a kiutasított külföldiek vonatkozásában a kiutasítás végrehajtása során ne kerüljön közérdekű munka kiszabásra büntetésként.

## A kiadatási eljárás kihívásai

A kiadatással szembeni alapvető elvárás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkében<sup>19</sup> (URL5), az Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdésében<sup>20</sup> és az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében<sup>21</sup> is megjelenő előírások, vagyis az élethez való jog és a kínzás tilalmának teljesülése, aminek tárgya nyilvánvaló kapcsolatban áll a genfi egyezmény 33. cikk<sup>22</sup> szerinti követelményekkel és ekként a menekültügyi eljárással.

Azon kérdés, hogy a kiadni kért személyt származási országába való kiadatása esetén fenyegetné-e üldöztetés, vagy súlyos sérelem, különbözőképp kerül megvizsgálásra:

- a.) A menekültügyi hatóság által: a kiadni kért a kiadatási eljárás alatt kér menedékjogot vagy korábban már volt menedékjogi eljárása.

---

19 Kínzás tilalma. „Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

20 „Védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben: Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.”

21 „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

22 „Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (refouler) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”

- b.) Jogszabályi<sup>23</sup> vagy törvénytervezethez fűzött miniszteri indoklási<sup>24</sup> vélemény alapján, külön vizsgálat nélkül: a kiadatást kérő biztonságos származási, vagy biztonságos harmadik országnak minősül, vagy az Európai Unió tagállamai az európai elfogatóparanccsal összefüggésben.
- c.) Amennyiben a kiadni kért nem terjeszt elő elismerés iránti kérelmet, a fenti kritériumoknak való megfelelés vizsgálata nem az e tekintetben különleges szakértelemmel rendelkező menekültügyi hatóság, hanem a döntési jogosultsággal rendelkező miniszter terhén maradna.

Az előző pontot Szép Árpád joghézagként értékeli (Szép, 2014, 181.), és az egyik lehetséges megoldási javaslatként fogalmazza meg, hogy a kiadási ügyekben a menekültügyi hatóság kvázi-szakhatóságként járjon el annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy az adott személy kiadása esetén valószínűsíthetően ki lenne-e téve üldöztetés, vagy súlyos sérelmet megvalósító cselekedeteknek, bánásmódnak. Ez a fajta feladat nem lenne új a menekültügyi hatóság számára, hiszen a kiutasítási eljárások során jelenleg is terheli hasonló kötelezettség. A kiadási eljárás során a fenti, garanciális jellegű problémához képest hasonló gondot jelent, hogy az Nbjt.<sup>25</sup> 14. § (3) a Met<sup>26</sup>.-től eltérően a menedékjogi kérelemhez korlátozás nélkül fűz joghatásokat. Ennek oka, hogy a kiadás és a menekültügy kapcsolatát keresztutalások és hivatkozások révén mindkét jogterület szabályozza.

*„A Met. legutóbbi, a területen maradási joggal foglalkozó módosításáig a jogszabályi keretrendszer alapján Magyarországról csak azt lehetett ténylegesen kiutasítani, vagy – az európai elfogatóparancs alapján történő átadások eseteit leszámítva – kiadni, aki ebbe tevőlegesen, vagy hallgatólagosan beleegyezett, és nem akadályozta azt. Ha nem akarta, hogy kiutasítsák, vagy kiadják, lényegében teljesen mindegy volt, hogy az érintett hatóságok, bíróságok – ide értve a kiutasítást kiszabó büntetőbíróságokat is – milyen döntést hoztak, bármilyen érdemi idegenrendészeti intézkedésnek elejét vette a sokadik menedékjog iránti kérelem előterjesztése, és az ahhoz kapcsolódó területen maradási jog. Minderre tekintettel indokolt az ismételt kérelmet előterjesztő menedékkérők területen maradási jogát korlátozni, illetve az alapesethez képest megvonni.”* (Szép, 2017, 127.)

23 A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) kormányrendelet 1 és 2. §-ai.

24 Az európai kiadásról szóló 1957. december 13-i párizsi egyezményhez kapcsolódóan.

25 A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbjt.).

26 A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.).

Habár fontos, hogy a már elutasított menedékkérelmezők is hozzáférhessenek a menekültügyi rendszerhez, a körülményekben esetleg a kérelem elbírálása óta beállott változások miatt biztosítani kell számukra az ismételt menedékjogi kérelem előterjesztésének lehetőségét, ugyanakkor indokolt a visszaélések elkerülése érdekében az első eljárást követően, annak kimenetelétől függetlenül – ide nem értve természetesen a tartózkodási jogot eredményező döntéseket – megvonni, illetve korlátok között biztosítani a kérelmezők területen maradási jogát. A fentiekből adódóan – jelenleg – már nem képezi az idegenrendészeti eljárás eredményes lefolytatásának akadályát, hogy az ügyfél akár a kitoloncolást megelőzően elismerés iránti kérelmet terjeszt elő, vagy kérelme végleges elutasítását követően terjeszt elő ismételt kérelmet, mivel a Met. ezen pontokhoz nem fűzi a területen maradás jogát, az idegenrendészeti hatóság foganatosíthatja a kitoloncolást. A kiadatási eljárás során ezzel szemben a Met. ezen biztosítékai nem érvényesülnek, vagyis a külföldi ismételt kérelmek előterjesztésével – többletterhet okozva a kiadatási eljárást lefolytató hatóságnak, a menekültügyi hatóságnak, valamint a befogadó büntetés-végrehajtási intézetnek – változatlanul megakadályozhatja a kiadatási eljárás eredményes lefolytatását, tekintettel arra, hogy abban a hiszemben van, hogy az azt biztosító letartóztatás maximális időtartamának leteltén felül a magyar hatóságok számára más eszköz nem áll rendelkezésére.

Annak ellenére, hogy a menekültügyi kérelem elutasításával egyidejűleg elrendelt kiutasítás végrehajtásának kötelezettsége megnyílik az idegenrendészeti hatóság számára, az azt követően előterjesztett elismerés iránti kérelmekkel az ügyfél azt megghiúsítani már nem tudja<sup>27</sup>, vagy végső soron a külföldön elkövetett bűncselekmény tekintetében is felmerülhet a magyar büntető joghatóság, tehát alternatív módokon is biztosítható a büntetőjogi felelősségrevonás. Álláspontunk szerint feltétlenül szükséges, hogy – a törvényi feltételek fennállta esetén – a jogintézmény eredeti céljának megfelelően mehessen teljesebbé a kiadatás, ne más jogeszközökkel kelljen biztosítani az elérni kívánthoz hasonló eredményt. A fentiek alkalmazása esetén az idegenrendészeti hatóság jelenleg abba a helyzetbe kényszerül, hogy a kiadatási eljárás eredményéhez megszólalásig hasonló produktumot állít elő: az ügyfelet legtöbbször a kiadást kérő származási országba toloncolja ki, míg a bűnügyi hatóság kedvezőtlen körülmények között kénytelen nyomozni. Álláspontunk szerint az Nbjt. rendelkezései hibásan kötik össze a kiadatás akadályait a menedékjogi kérelemmel, elegendő lenne ekörben az alapelvekre hivatkozni, vagy még az sem feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy az már az Alaptörvényben megtörtént. Ilyen szempontból

---

27 AZ EJEB interim döntés meghozatalával a kitoloncolás foganatosítását még ilyenkor is felfüggesztheti.

egy menedékkérelem előterjesztése a kiadatási eljárásban nem kellene, hogy annak alkalmazását lerontsa: míg az európai elfogatóparancs alkalmazása során vélelem alapján biztonságosak az unió tagállamai, odáig a kiadatási eljárásban a harmadik ország tekintetében a megfelelő vizsgálat és garanciák bekérése után megállapítható (vagy kizárható), hogy az biztonságos, amit követően mihamarabb törekedni kell a kiadatás foganatosítására, minimalizálva az esélyét annak, hogy a körülmények megváltozzanak.

A magunk részéről nem látunk semmilyen olyan nemzetközi egyezményből, jogszabályból következő különbséget, ami alapjaiban eltérő eljárásrend alkalmazását kívánná meg a kiadatási és kiutasítási eljárásban, vagyis álláspontunk szerint minden probléma feloldható lenne nemzeti jogalkotás szintjén. Megoldási lehetőségként merül fel, hogy az Nbjt. szövege ne az elismerés iránti kérelemhez kösse a kiadatás akadályát, hanem a menekültügyi hatóság véleményéhez, esetleg a területen maradás jogával kösse azt össze, korlátozva ezzel a joghatással bíró befogadható kérelmek számát.

## **A bíróság által elrendelt kiutasítások végrehajthatósága**

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, mint idegenrendészeti hatóság fokozottan figyelemmel kíséri azon külföldieket, akikkel szemben büntetőeljárás kerül megindításra, tekintettel arra, hogy ez a tevékenysége megfelel az idegenrendészeti hatósági ügy részfogalmának<sup>28</sup>, továbbá magában hordozza egy későbbi eljárás lefolytatásának lehetőségét. Ez egyrészt jó információs forrás a migrációs mozgások tekintetében, másrészt annak ellenére, hogy egy tagállam tekintetében a külföldinek tartózkodási joga van, az nem jelenti azt, hogy magyarországi tartózkodását nem lehet nemkívánatosnak nyilvánítani, a külföldit országelhagyásra kötelezni. Ezen felül a magyar hatóságok által kiadott engedély, vízum, menekült vagy egyéb státusz fennállta ellenére, tehát a magyarországi tartózkodásuk ismerete mellett szintén relevanciával bír, tekintettel arra, hogy a bűncselekménye elkövetésének gyanúja okán felmerült közrendi veszélyre tekintettel, meg fog indulni a tartózkodási engedély visszavonása iránti eljárás. Hátráltatja ezen hatósági feladat ellátását, hogy a külföldiek büntetőeljárásával kapcsolatos értesítés idegenrendészeti hatóság részére történő megküldése nem teljesen kiszámítható, az néha sajnos elmarad, továbbá eltérően szabályozott a befogadottak szabadításáról való értesítés megküldésének esedékessége

---

28 A külföldiek tartózkodásával kapcsolatos olyan eljárás, amely során az idegenrendészeti hatóság nyilvántartást vezet – Harmtv. 86/A. § aa).

is<sup>29</sup>, aminek betartása – tapasztalataink szerint a kétszeres biztosíték is – komoly nehézséget jelent a büntetés-végrehajtási intézetek számára, azok minden igyekezte ellenére. A bíróság által elrendelt kiutasítások vonatkozásában fontos kiemelni, hogy az illetékes bíróságok a külföldi személyeket Magyarország területéről utasítják ki, míg ezt a bíróság által elrendelt kiutasítást az idegenrendészeti hatóság a Harmtv. 49. §-a alapján az Európai Unió tagállamainak területéről rendeli el végrehajtani (kivéve, ha a külföldinek más, európai uniós tagállam által kiállított tartózkodásra jogosító engedélye van). Az Szmtv. 48. §-a alapján az idegenrendészeti hatóság a kiutasítást Magyarország területéről hajtja végre. A fenti eltérő jogszabályi rendelkezések jogszabályi értelmezési vitákhoz vezethetnek, így ezen kérdés rendezése a jogszabályi rendelkezések módosításával mindenképpen szükségesnek mutatkozik. Szükséges rögzíteni továbbá, hogy a Harmtv. és az Szmtv. 2019. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján a magyar állampolgár családtaggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok kikerültek az Szmtv. személyi hatálya alól, vonatkozásukban a Harmtv. rendelkezései az irányadók. Erre tekintettel elképzelhető, hogy a bírósági ítélet meghozatalakor egy személy még az Szmtv. személyi hatálya alá tartozott, a kiutasíthatósága az alapján került megvizsgálásra a büntetőbíróság által, majd büntetése letöltésekor és szabadlábra helyezésekor már a Harmtv. alapján kell vele szemben idegenrendészeti eljárást indítani.

### *A külföldi személyek magyarországi kötődésének vizsgálata a büntetőeljárás és az idegenrendészeti eljárás során*

Bár a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben szabadságvesztés büntetés miatt elhelyezett személyek csak kis hányada nem magyar állampolgár, a külföldiek büntetése alatti integrációja külön figyelmet érdemel. A Bvtv. 181. §-a alapján a külföldi elítélt kérelmére biztosítani kell számára a magyar nyelv oktatását és integrációs programba való bevonását. Ezzel megkezdődik a külföldi személy kötődése Magyarországhoz, és – természetesen a szabadságvesztés időtartamának függvényében – a külföldi szabadulását követően érti és beszéli a magyar nyelvet. A magyar nyelv megtanulása egyébiránt elkerülhetetlen folyamat egy többéves szabadságvesztés-büntetés töltése, és a büntetés-végrehajtási intézetben való munkavégzés során. Összességében elmondhatjuk, hogy a külföldiek a büntetés-végrehajtási intézetek közegébe nehezen illeszkednek

---

29 A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bvtv. 214. §) és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) kormányrendelet (Harmvhr. 122. §).

be, továbbá a büntetés-végrehajtás átadásának rendszere is rámutat arra, hogy a korlátozott számú és drága fenntartású büntetés-végrehajtási férőhelyeket elsődlegesen azoknak vannak fenntartva, akik – állampolgárságuk vagy más, erősebb kapocs révén - kötődnek Magyarországhoz. Ezt a körülményt a szabadságvesztés büntetés időtartamának leteltét követően indult idegenrendészeti eljárásban, leginkább az esetlegesen elrendelt idegenrendészeti őrizet időtartamának meghosszabbítása során értékeli az illetékes járásbíróóság. Ekkor a járásbíróóság feladata értékelni a külföldi személyes körülményeit a magyarországi kötődés mértékének és a tényállás körülményeinek összevetésével. Azt a körülményt, hogy a külföldi személy rendelkezik-e magyar családtagokkal, a büntetőbíróóság az eljárás során rögzíti és értékeli. Jellemző az, hogy a bíróság ilyen esetben nem rendelkezik kiutasításról a büntető ítéletében, még abban az esetben sem, ha a családi életközösség nem áll fenn a külföldi személy és magyar állampolgár családtagjai között. Meg kívánjuk jegyezni, hogy a családi együttélés a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során nyilvánvalóan nem valósulhat meg. A büntetőeljárásal szemben a Harmtv. rendelkezései alapján az idegenrendészeti hatóság a saját eljárásában elrendelt kiutasítás meghozatala előtt csupán a családi kapcsolatára tekintettel tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi vonatkozásában köteles vizsgálni a családi körülményeit és a külföldi magyarországi kötődését. Az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti őrizet elrendelésekor vizsgálni köteles, hogy a külföldi személynek van-e felügyelet nélkül maradt vagy eltartott családtagja. Amennyiben az idegenrendészeti hatóság a külföldi őrizetbe vételéről dönt, a külföldi pedig kötelező tartózkodási hely kijelölésére alkalmas dokumentumokat mutat be (így tulajdoni lap, bérleti szerződés, befogadó nyilatkozat egy olyan szálláshelyre, ahol magyar állampolgár családtagja tartózkodik) az illetékes járásbíróóság megvizsgálja, hogy a külföldi személy rendelkezésre állása biztosítható-e a tartózkodási hely kijelölésével. A járásbíróóságok ilyen esetben jellemzően eltérően értékelik a szökés veszélyének fennállását: a bírósági érvelés alapján a külföldi személy nem fogja magát kivonni az eljárás alól és nem fog ismertetlen helyre távozni, mivel családja Magyarországhoz köti, míg az idegenrendészeti hatóság arra az álláspontra helyezkedik, hogy mivel a külföldi kötődik Magyarországhoz, nem fog együttműködni a hatóságokkal a kiutasítása végrehajtása érdekében, hiszen elsődleges célja a továbbiakban is magyarországi tartózkodás. Sajnálatos módon az ilyen körülmények alapján megszüntetett idegenrendészeti őrizettel érintett külföldi személyek jellemzően kivonták magukat az idegenrendészeti eljárás alól, és a velük szemben elrendelt kiutasítást nem lehetett foganatosítani. Ki kívánjuk továbbá emelni, hogy az idegenrendészeti őrizet időtartama meghosszabbítása tárgyában a járásbíróóság csak az idegenrendészeti őrizet el-

rendelésének és fenntartásának feltételeit vizsgálhatja, a kiutasító döntés jogszerűségét nem. Több esetben fordult azonban elő, hogy a járásbírók ezen jogkörükön túlterjeszkedve a kiutasító döntés vonatkozásában is állást foglaltak, annak ellenére, hogy a kiutasító döntés jogszerűségi vizsgálatának csak közigazgatási per keretében van helye. Természetesen a szökés veszélyének fennállását a hatóság még több nézőpontból is vizsgálja, jelen tanulmányban a magyarországi kötődés aspektusát kívántuk bemutatni.

### *Személyazonosság megállapítása a szabadságvesztés-büntetés időtartama alatt*

A 2019. január 1-je óta hatályos jogszabályi rendelkezés alapján a Harmtv. 49. § (4) bekezdésére figyelemmel a bíróság által elrendelt kiutasítás<sup>30</sup> végrehajtásáról való rendelkezés előtt is intézkedhet a szabadságvesztés-büntetését töltő harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának megállapítására, a kiutasítás büntetés elrendeléséről szóló bírósági értesítés kézhezvételét követően. A fenti jogszabályi rendelkezés többek között a 2017-ben lezajlott, be nem jelentett schengeni értékelés eredményeképpen került beillesztésbe a jogrendbe (URL6). Az Európai Unió Tanácsa annak érdekében, hogy a kiutasítás végrehajtása során elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés minél rövidebb ideig tartson, azt az ajánlást fogalmazta meg Magyarország számára, hogy a még szabadságvesztés-büntetését töltő személyek vonatkozásában is induljon meg a kiutasítás végrehajtására irányuló eljárás. A büntetőeljárás alá vont külföldiek egy része, különös tekintettel azok, akik a migrációval kapcsolatos bűncselekményekben érintettek, személyazonosságuk nem kellőképp tisztázott, a magyar nyelvet nem beszélik. Bár a nemzeti jogszabály a személyazonosság megállapítására való intézkedést nevesíti, az idegenrendészeti hatóság a személyazonosság és a tartózkodás jogszerűségére irányuló vizsgálatot is végez minden esetben, annak megállapítása érdekében, hogy a kiutasítás végrehajtását mely ország területére kell végrehajtani. Az úti okmánnyal nem rendelkező személyek vonatkozásában megindul az okmánybeszerzési eljárás, így a büntetés letöltését követően a végrehajtási eljárás jelentősen lerövidül(het). A hatóság fenti eljárása biztosítása érdekében azonban minden esetben szükséges a bíróság megfelelő tájékoztatásának kézhezvétele, amely értesítési rendszer problémáit előzőleg részleteztük.

---

30 Az idegenrendészeti hatóság általi végrehajtás a Bvtv. 301. § (3) bekezdése szerint, a szabadságvesztés kiállása után válik esedékessé, és attól időben elválnak a fogatosítás.

## Záró gondolatok

A szerzők meggyőződése, hogy a külföldiekkel szemben alkalmazott büntetés elsődleges célját, vagyis a társadalom védelmét akkor tudja megfelelően biztosítani, amikor a közrendre veszélyes külföldiek Magyarországról való eltávolítását – a társadalom védelme érdekében – lehetővé teszi. Nem elfelejtve, hogy a magyar állam büntető joghatalma kiterjed a külföldiek által külföldön elkövetett bűncselekményekre is, de tudva, hogy az ilyen eljárások száma alacsony, álláspontunk szerint kerülendő, hogy a közrendi veszélyt jelentő külföldiek kiutasítása elé a büntetőhatóság akadályt hárítson, vagy ha a külföldi jelenléte mégis szükséges, a társadalomtól való elkülönítésére saját eszközeivel intézkedjen, továbbá arról az idegenrendészeti hatóságot értesítse. A kevésbé súlyos megítélésű bűncselekmények esetében hagyni szükséges az idegenrendészeti hatóságot saját eljárása lefolytatására, tekintettel arra is, hogy a védője, vagy az egyszeri beutazás intézménye<sup>31</sup> révén a külföldi jelenléte biztosítható. A külföldiek esetében számtalan esetben láttuk, hogy szabadulásukat követő előállításukkor abban a hiszemben voltak, hogy kiutasításuk csak Magyarország területéről szól, más tagállam területén tovább élhetnek, a szabadságvesztés-büntetés kitöltését követően a kitoloncolásukat élték meg a legrosszabbul, vagyis a főbüntetés nem a szabadságvesztés-büntetéshez, hanem esetükben a kitoloncoláshoz fűződik. Ebből adódóan a speciális prevenció legjobb eszköze a társadalmi alkut, a migrációs megállapodást felrúgó külföldiek eltávolítása. Értekezésünkben a keretekhez mértén kiterjedően bemutattuk, hogy a két szakterület mely pontokon kapcsolódik egymáshoz. Érdemes megfigyelni, hogy noha a két terület eltérő célokkal rendelkezik, hasonló eszközökkel operál, így összefonódó, de mégis elkülönülő területekről beszélhetünk. Az értekezés problémafelvetéseiből azonban kitűnik, hogy a vonatkozó jogszabályokat folyamatosan csiszolni kell, így ebben az esetben is igaz az az általános vélekedés, hogy a jogszabályi változások az életet és a megváltozott körülményeket követik le, a migrációs trendek rapid változása miatt sokkal hamarabb kell reagálnia a jogrendszernek és a hatáskörök elválasztásával alkalmasnak kell lennie a válaszádra.

## Felhasznált irodalom

---

Balogh Zs. – Hajas B. – Schanda B. (2014): *Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése*. Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 7.

---

31 Harmvhr. 120. § (1) bekezdése.

- Beccaria, C. (1887): *Büntett és büntetés*. Budapest: Révai Kiadó
- Ferguson, N. (2016): *Civilizáció*. Budapest: Scholar Kiadó
- Harari, Y. N. (2018): *21 Lessons for the 21st Century*. London: Jonathan Cape, Penguin Random House UK
- Hautzinger Z. (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs: AndAnn Kft.
- Szép Á. (2014): *Kiadatás vagy menedékjog?* *Iustum Aequum Salutare* X, 3, 181.
- Szép Á. (2017): *A menedékkérők hozzáférése az államterülethez*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, PhD thesis

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *World Migration Report 2020, IOM Online Bookstore*. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)
- URL2: *Criminalization of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them. – Fra, 2014*. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants_en.pdf)
- URL3: *A Bíróság ítélete (nagytanács)*. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=DB2C12FC2B980BB02B0E89EFF76E4556?text=&docid=72526&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5415801>
- URL4: *Visszatérési Kézikönyv*. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return\\_handbook\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_hu.pdf)
- URL5: *Emberi Jogok Európai Egyezménye*. [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HUN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf)
- URL6: *A Tanács végrehajtási határozata a schengeni vívmányok Magyarország általi alkalmazásának 2017. évi értékelése során a visszaküldés terén feltárt hiányosságok kiküszöbölésére vonatkozó ajánlásról, 1. pont*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11182-2018-INIT/hu/pdf>

## Jogszabályi hivatkozások

---

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról

114/2007. (V. 24.) kormányrendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról

1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről

A z Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

A z Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről

## Borsa Csaba

---

### Egy schengeni értékelés margójára

#### Remarks to a Schengen evaluation

##### **Absztrakt**

A schengeni szabályok létezése az Európai Unió egyik legnagyobb vívmánya, amely biztosítja a szerződő tagállamok közötti szabad mozgás jogának érvényesülését. Magyarország koherens álláspontja, hogy elsődlegesen a migrációt kibocsátó országokban, másodlagosan pedig a külső határok ellenőrzése során kell kezelni a migrációs helyzeteket, és a szabad mozgás jogával rendelkező személyeknek pedig biztosítani kell a jog zavartalan gyakorlását a belső tagállami területeken. Feszítő kérdéskör még az, hogy az EU külső határain milyen új módszerek garantálják, hogy a belső biztonság ne sérüljön, és a szabad mozgással érintett térségbe csak olyan személyek léphessenek be, akik a megfelelő ellenőrzéseken átesettek a külső határok átlépése során. A fenti bevezető tükrében kell megítélni a jelenleg megvalósuló schengeni értékelő mechanizmust, annak hatékonyságát és nem mellesleg fejlesztő hatását. Az Európa Tanács 1053/2013/EU rendelete célként fogalmazza meg az értékeléssel kapcsolatban, hogy annak ellenőrzése szükséges, teljesülnek-e a schengeni vívmányok, valamint az alkalmazásukhoz szükséges feltételek azokban a tagállamokban, amelyek csatlakoztak a szerződéshez. Magyarországon – a 2013-at követően – 2019-ben került sor a tervezett komplex schengeni értékelés végrehajtására. A végrehajtott ellenőrzések tapasztalatairól általánosságban elmondható, hogy a szárazföldi, a légi és a vízi modulokban Magyarország rendelkezik előzetes ellenőrzési jelentéssel, amelyben az értékelő bizottság nem állapított meg schengeni normát sértő gyakorlatot, és több esetben azonosított jó gyakorlatokat, amelyek más schengeni tagállamoknak is mintául szolgálnak. Összességében megállapítható, hogy az ellenőrzésben érintett magyar rendvédelmi szervek jól teljesítettek a schengeni értékelés kapcsán, és nemcsak az ellenőrzés időpontjában, hanem a napi tevékenységük során is biztosítják a schengeni normák érvényesülését.

**Kulcsszavak:** Európai Unió, schengeni szabályok, migráció

## Abstract

The existence of the Schengen rules is one of the greatest achievements of the European Union, guaranteeing the right of free movement among the Member States. Hungary's coherent position is that migration situations should be handled firstly in the issuing countries, secondly at external borders, and those persons who have the right to free movement need to have guaranteed the uncontrolled right of the free movement in the internal territories of the Member States. A tense question is what kind of new methods will be used at the EU's external borders to ensure that internal security will not be compromised and exclusively those persons have passed the external borders who fulfilled the appropriate controls required. The Schengen evaluation mechanism has to guarantee the transparency of the system and provide a common approach among the member states. The basic regulation of the evaluation methods is 1053/2013/EU Council Regulation. After 2013 the next evaluation was implemented in 2019 in Hungary and the main outcome of the control was that Hungary is able to provide the safety of the external borders and some best practices was identified, this could be an example for the other member states also.

**Keywords:** European Union, Schengen rules, migration

*„Ha a schengeni rendszer elvész, az állampolgárok Európája a ma ismert formájában eltűnik. [...] Schengen a megoldás, nem pedig a probléma része”*

Carlos Coelho

## Bevezető

A schengeni szabályok létezése az Európai Unió egyik legnagyobb vívmánya, amely biztosítja a szerződő tagállamok közötti szabad mozgás jogának érvényesülését mind a saját, mind a térségben tartózkodási joggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok számára. Napjainkban jelentős vitákat generál a 2015-ös migrációs válságot követően az egyes tagállamok által bevezetett, úgynevezett belső határokon visszaállított ellenőrzés időbeli korlátlanága, az illegális migráció jelentette fenyegetések tagállami szintű kezelése, valamint az éppen aktuális koronavírus tekintetében bevezetett utazási korlátozások gazdasági-társadalmi hatása. Hat schengeni övezetbe tartozó ország – Ausztria, Németország, Dánia, Svédország, Franciaország és Norvégia – 2015-ben visszaállította a belső határellenőrzést a rendkívüli migrációs körülményeknek köszönhetően. A szigorítás jelenleg is fennáll – sőt a hivatkozott járványügyi helyzetre tekintettel

jelentősen ki is bővült –, holott a hatályos szabályok szerint erre csak két évig lenne lehetőség. Az Európai Parlament 2018. április 4-én szavazott álláspontról, amely szerint a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása utolsó lehetőségként merülhetne csak fel. A képviselők a jelenlegi szabályok módosítását kérik, amelynek értelmében a határellenőrzések első időszakát hat hónapról kettőre csökkentenék, a meghosszabbítás idejét pedig a jelenlegi maximum két év helyett egy évben állapítanák meg. Az Európai Parlament (továbbiakban Parlament) és az Európai Tanács 2019-ben kezdett tárgyalni ezekről a kérdésekről, de a kompromisszum eddig még nem született meg. Ez a 2019-ben megválasztott új Parlament feladata lett. E témakörben elsődlegesen fel kell tennünk a kérdést, hogy mely körülmények igazolnák ténylegesen a határellenőrzés visszaállítását a belső határokon? A válasz pedig az, hogy olyan rendkívüli helyzetek, mint a jelentős sport és politikai események vagy nagy migrációs hullámok, ahogy azt néhány évvel ezelőtt is tapasztaltuk. Magyarország koherens álláspontja ebben a kérdésben, hogy elsődlegesen a migrációt kibocsátó országokban, másodlagosan pedig a külső határok ellenőrzése során kell kezelni a migrációs helyzeteket, és a szabad mozgás jogával rendelkező személyeknek pedig biztosítani kell a jog zavartalan gyakorlását a belső tagállami területeken. A Migrációkutató Intézet szerint jelenleg a legnagyobb probléma, hogy a Közel-Kelet ismételt destabilizálódása *„egyre távolabb tolja azt az idilli állapotot, amelyben a migrációs szempontból kibocsátónak számító országok a békés fejlődés útján teremtenék meg azokat a feltételeket, amelyek között túlnépesedő társadalmak otthon is megtalálják a számításukat, és ennek következtében nem indulnak újtukra, hogy szerencsét próbáljanak a világ más területén.”* (URL2) A másik feszítő kérdéskör pedig az, hogy az EU külső határain milyen új módszerek garantálják, hogy a belső biztonság ne sérüljön, és a szabad mozgással érintett térségbe csak olyan személyek léphessenek be, akik a megfelelő ellenőrzéseken átesetek a külső határok átlépése során. A jelenlegi uniós szabályozási tervezet erre három javaslatot dolgozott ki. Az egyik az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) bevezetése, amely szerint 2021-től a nem vízumköteles harmadik országok utazóinak beutazási engedélyt kell kérniük, mielőtt belépnének az EU-ba. Az ellenőrzési rendszer célja, hogy kiszűrje azokat, akik biztonsági kockázatot jelentenek a tagállamok számára.

### *Hogyan működik majd az engedélyezés?*

Ahogy az Egyesült Államokban, Kanadában és Ausztráliában is használt hasonló rendszereknél, az ETIAS esetében is a nem vízumköteles országokból érkező utazóknak egy elektronikus űrlapot kell kitölteniük online, mielőtt

megérkeznének az EU-ba. A személyes adatokon és nemzetiségen kívül az utazási iratok másolatát is le kell adniuk, illetve válaszolniuk kell többek közt büntetett előéletre és háborús övezetben való tartózkodásra vonatkozó kérdésekre is. A tagállamok határőrsége megtagadja a belépést azoktól, akik bármilyen biztonsági, bevándorlási vagy egészségügyi kockázatot jelentenek.

A másik az úgynevezett Entry-Exit System (EES). Az Európai Tanács 2017. november 20-án elfogadta a határregisztrációs rendszerről szóló rendeletet, valamint a Schengeni határellenőrzési kódexnek a határregisztrációs rendszer tekintetében történő módosításáról szóló rendeletet. *„Külső határaink szigorú ellenőrzése elengedhetetlen a schengeni térség megfelelő működéséhez. A határregisztrációs rendszer hozzájárul majd a külső határok ellenőrzésének és a túltartózkodók azonosításának javításához, valamint a terrorizmus elleni küzdelem erősítéséhez.”* (URL3) A rendszer segítségével rögzíteni fogják a schengeni övezet külső határait átlépő, EU-n kívüli állampolgárok be- és kiutazására, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatokat.

A határregisztrációs rendszer elősegíti majd, hogy:

- a határforgalom-ellenőrzés az utazók engedélyezett tartózkodási idejének automatikus kiszámítása révén zökkenőmentesebb és hatékonyabb legyen;
- szisztematikusan és megbízhatóan meg lehessen állapítani, kik azok, akik túllépik az engedélyezett tartózkodási időt;
- javuljon a belső biztonság és hatékonyabb legyen a terrorizmus elleni küzdelem, ugyanis lehetővé teszi a bűnüldözési hatóságoknak az utasok korábbi utazásainak lekérdezését.

Természetesen érdemes megjegyezni, hogy a tervezett rendszerrel teljes hasonlóságot mutató Határellenőrző és Regisztrációs Rendszer (HERR) már hosszú ideje létezik Magyarországon, és felvetődik a kérdés, miért tartott ilyen sokáig a felismerés, hogy ilyen rendszert ne csak tagállami, hanem egész uniós szinten is alkalmazzanak? A harmadik – jelenleg már hatályban lévő – újítás az úgynevezett szisztematikus határellenőrzés bevezetése. A szisztematikus határellenőrzés bevezetésének alapja az volt, hogy a titkosszolgálati jelentések alapján körülbelül ötezer uniós állampolgár csatlakozott a külföldi terrorista csoportokhoz (például ISIS), és a csoportok eszkalálódása, illetve egyéb okok miatt ezen személyek jelentős része vissza kíván térni Európába. A visszatérők szinte kivétel nélkül csatlakoznak európai radikális csoportokhoz abból a célból, hogy ott kövessenek el terrorcselekményeket. A közeljövő negyedik nagy – schengeni érárt érintő – fejlesztése az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) bővítése. A Frontextet – a Külső Határok Igazgatásáért Felelős Európai Ügynökség néven – 2004-ben alapították, hogy segítse az EU tagállam

mait és a schengeni társult országokat a szabad mozgás uniós területének külső határai védelmében. EU-s ügynökségként a Frontextet az uniós költségvetésből, valamint a schengeni társult országok hozzájárulásaiból finanszírozzák. 2016-ban az ügynökséget kibővítették, korszerűsítették és Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé nevezték át, kibővítve szerepkörét a migráció ellenőrzéséről a határigazgatásra, és egyre nagyobb felelősséget ruházva rá a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben. A kutatás-mentés hivatalosan is része lett megbízatásának, amennyiben ilyen helyzetek merülnek fel a tengeri határőrizet keretében. Mint említettem az elmúlt években példátlan számú menekült és gazdasági migráns érkezett az unió külső határaihoz, ezért az Parlament javaslatára 2027-ig tízezer főre növelik az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség tisztségviselőinek számát, továbbá határozottabban lépnek fel azon nem uniós állampolgárok visszaküldésében, akiknek nincs joguk az Európai Unióban való tartózkodásra. A Frontex egyrészt az ügynökség által alkalmazott személyzetből áll majd, másrészt az uniós tagországok által kötelezően kirendelt tisztségviselőkből.

## Schengeni értékelési mechanizmus

A fenti – talán hosszúnak tűnő – bevezető tükreben kell megítélni a jelenleg megvalósuló schengeni értékelő mechanizmust, annak hatékonyságát és nem mellesleg fejlesztő hatását. Álláspontom szerint minden értékelés alapja az, hogy mely kérdések szemszögéből vizsgáljuk a témát. A szerző a gyakorlati aspektusokat veszi figyelembe elsősorban, ami azt jelenti, hogy a fő vizsgálati szempont részéről az, hogy milyen hozzáadott értéket képvisel a schengeni értékelő mechanizmus a schengeni tagállamok biztonsága szempontjából. Természetesen a legfontosabb rögzíteni, hogy milyen jogalapon kerül végrehajtásra az ellenőrzés. A schengeni *acquis* – a schengeni vívmányoknak az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európa Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 19. jegyzőkönyvvel összhangban az unió keretébe beillesztett rendelkezései és az azokon alapuló, illetve azokkal egyéb módon összefüggő jogi aktusai – alapján az Európa Tanács 1053/2013/EU rendelete határozza meg az értékelés menetét. A rendelet célként fogalmazza meg az értékeléssel kapcsolatban, hogy annak ellenőrzése szükséges, teljesülnek-e a schengeni vívmányok, valamint az alkalmazásukhoz szükséges feltételek azokban a tagállamokban, amelyek csatlakoztak a szerződéshez. A tagállamok és az Európai Bizottság együttesen felelnek a rendeletben meghatározott értékelési és monitoring mechanizmus végrehajtásáért, amelyhez a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő uniós szervek,

hivatalok és ügynökségek is támogatást nyújtanak. Az értékelések a schengeni vívmányok valamennyi területére kiterjedhetnek, beleértve a külső határok, a vízumpolitika, a Schengeni Információs Rendszer, az adatvédelem, a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén hozott kísérő intézkedések tagállami alkalmazásának hatékonyságát és eredményességét, a visszatérési tevékenységet, valamint a belső határellenőrzések megszüntetését is. Valamennyi értékelésben figyelembe kell venni a schengeni vívmányok megvalósulását, az azokat alkalmazó hatóságok működését.

## **Magyarország 2019. évi schengeni értékelése**

Magyarországon – 2013-at követően – 2019-ben került sor a tervezett komplex schengeni értékelés végrehajtására. Természetesen az ellenőrzés megkezdése előtt a kialakított gyakorlatnak megfelelően Magyarország is elkészítette – az Európai Bizottság által előzetesen megküldött kérdőív alapján – az értékelését. Ezzel egy időben a fent említett rendelet alapján a Frontex augusztus 31-ig – a megbízatásának megfelelően – kockázatelemzést nyújtott be az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak Magyarországról. A kockázatelemzés egyebek mellett kiterjed az illegális bevándorlásra és a külső határokon, az operatív környezetben bekövetkezett jelentősebb változásokra, és ajánlásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy a következő évi értékelések mely prioritásokra irányuljanak. Ezen ajánlásokban hivatkozni kell a külső határok azon konkrét szakaszaira és azon konkrét határátkelőhelyekre, amelyek értékelését a következő évben a többéves értékelési program keretében el kell végezni. A kockázatelemzést az Európai Bizottság késelem nélkül megküldte a Parlamentnek és a Tanácsnak. A fenti előkészületeket követően kezdődött meg Magyarország tervezett schengeni értékelése. A szerző érintettsége okán a továbbiakban csak a szárazföldi, légi, valamint visszatérési modulban végrehajtott ellenőrzésekre kíván kitérni, az egyéb modulokban végrehajtott ellenőrzésekre nem.

A tényleges helyszíni értékeléseket a fent említett területeken három szakértői csoport hajtotta végre:

- egy helyszíni csoport az európai integrált határigazgatás koncepciójának megvalósítását és Magyarország szárazföldi határait ellenőrizte 2019. szeptember 15. és 20. között;
- ugyanezen időszakban egy másik a légi határokat ellenőrizte;
- a harmadik szakértői csoport pedig a visszatérés területének bejelentett helyszíni ellenőrzését hajtotta végre – hazánkban első ízben – 2019. október 6. és 11. között.

A szakértői csoportokban az Európai Bizottság, a tagállamok szakértői és a Frontex, valamint az EU Alapjogi Ügynökségének megfigyelői vettek részt. A helyszíni ellenőrzés Magyarország tekintetében – mindegyik modulban – egy központi prezentációval kezdődött, ahol az ellenőrző bizottság részére átfogó előadásban ismertetésre került az ellenőrzött területek feladatellátásának helyzete, azok a szakmai, társadalmi és technikai tényezők, amelyek jelentősen befolyásolják a tevékenység ellátását, valamint az adott területeken végrehajtott fejlesztések, amelyeket Magyarország jó gyakorlatként ítél meg. A prezentációt követően került sor az értékelő bizottság szakértőinek kérdéseire is. Megállapítható, hogy a feltett kérdések szakmaiak voltak, és főképpen arra irányultak, hogy Magyarország az elmúlt időszak migrációs kihívásainak hogyan tudott megfelelni, valamint ezt hogyan illesztette a schengeni gyakorlatba. A központi prezentációt követően került sor az előzetesen kijelölt helyszínek ellenőrzésére. A szárazföldi modulban a schengeni külső határszakaszok közül az ukrán, a román, illetve a szerb határszakaszon került sor a megyei rendőr-főkapitányságok – mint területi szintű szervek – és határrendészeti kirendeltségek – mint helyi jogállású szervek – ellenőrzésére. A légi modul tekintetében a Liszt Ferenc, valamint a debreceni nemzetközi repülőtereken hajtott végre helyszíni ellenőrzést az értékelő bizottság, míg a vízi határszakaszon a mohácsi átkelőhely tevékenységét monitorozta.

A fenti három modulban az alábbi kérdéskörök kerültek ellenőrzésre a schengeni értékelő bizottságok által.

1. Integrált határigazgatás (IBM modell) hazai megvalósulása a gyakorlatban, valamint az, hogy e tevékenység hogyan kapcsolódik a schengeni tagállamok és a Frontex stratégiájához. Kiemelendő, hogy Magyarország – talán a tagállamok közül elsőként – kidolgozta az integrált határigazgatásra vonatkozó cselekvési tervét, amely tiszta és jól strukturált célokat határoz meg a 2019–2021-es évekre vonatkozóan és ezt a cselekvési tervet a kormány hagyta jóvá.
2. Nemzetközi együttműködés helyzete a határigazgatásban. Azon túl, hogy a magyar határrendészeti szerveknek a fent említett IBM stratégiában kidolgozott együttműködési rendszere van miniszteriális és országos szinten, a területi és helyi szinteken is részletesen kidolgozásra és megvalósításra kerül a szomszédos országok határrendészeti szerveivel a napi szintű közös feladatellátás. Kiemelendő itt a közös kapcsolattartási szolgálati helyek szerepe, a közös járőrözés végrehajtása, valamint a kiemelt migrációs útvonalon található országokba (Törökország, Moldávia, Szerbia, Koszovó,

Bosznia) kiküldött szakértők, illetve támogató egységek szerepe. Ezen túl Magyarország aktív partnere a Frontex által szervezett közös fellépéseknek és képzéseknek is. Ehhez kapcsolódik, hogy Magyarország rendelkezik a közös európai határrendészeti és visszatérési fellépéshez szükséges nemzetközi rendőri kontingenssel, amelyet a Frontex részére ajánlhat fel közös tevékenységek végrehajtására.

3. A humán erőforrás helyzete a határrendészeti szolgálati ágánál. Ez a terület az elmúlt időszakban nemcsak a határrendészeti szolgálati ágánál, hanem az egész rendőrségen belül kiemelt kérdés volt. A szervezet állománymegtartó képessége a kialakult gazdasági helyzetben csökkent, azonban a rendőrség jogszabályban és nemzetközi szerződésekben meghatározott szakmai feladatai folyamatosan nőttek. Elég itt kiemelni az új átkelőhelyek nyitását a szomszéd országokkal közösen, az évente dinamikusan növekedő utasforgalmat, a 2015-től a balkáni migrációs útvonalakon jelenlévő kihívásokat, amelyek egyenként és összességükben is komoly humán erőforrásokat igényelnek. Ezen a területen jelentős kihívásnak kell megfelelni a képzések és a továbbképzések terén is, hiszen nemcsak az újonnan érkező állomány tudásszintjét kell biztosítani, hanem a régebben szolgálatot teljesítők részére is biztosítani kell az aktuális ismeretek elsajátítását. A hatékony határrendészeti tevékenység ellátásához szükséges volt a Készenléti Rendőrség, valamint a honvédség kijelölt állományának bevonása és kiképzése. A képzések hatékonyságának növelése érdekében külön intézkedéseket kellett meghozni mind területi, mind helyi szinten, hogy a feladatot ellátó állomány rendelkezzen a szolgálat ellátáshoz szükséges tudással, azonban minél hamarabb beosztható legyen a részére elrendelhető szolgálatba. Ennek egyik kidolgozott gyakorlata, hogy a tiszthelyettesképzésben 216 óra elméleti képzést követően kerül sor a 600 órás gyakorlati képzésre, ahol a hallgatók szakmai feladatok ellátása mellett sajátítják el a szükséges ismereteket.
4. Kockázat elemzése, értékelése. A határrendészeti szakterületen kialakított elemző-értékelő tevékenységnek nemcsak a hazai kihívásokat, hanem a schengeni övezetet érintő minden olyan jelenséget számba kell vennie, ami jelentősen befolyásolja a határőrizeti és idegenrendészeti rendszer működését. Ezen elemzéseknek 360 fokban kell lefednie az adott terület kihívásait. Magyarországon az Országos Rendőr-főkapitányságon az elemző értékelő osztály látja el a hazai és nemzetközi szervezetek közötti koordinációt, azonban ez nem jelenti azt, hogy a helyi és területi szervek mentesülnek a saját kockázatelemzési rendszerük kialakításától. Havi szinten kerül elemzésre

a határhelyzetkép, amelyet minden határrendészeti és idegenrendészeti szerv megkap, és ennek, valamint a saját adatainak függvényében alakítja ki azokat a prioritásokat, amelyeket a napi munka során fokozottan ellenőriz. Az elemző-értékelő munka nem egyirányú folyamat, hanem az információk folyamatos koordinációjáról szól, és ennek érdekében került kialakításra mind a három szinten (országos/területi/helyi) az a felelős szakértői csoport, akik a koordinációs tevékenységet napi szinten ellátják. Ezen tevékenység további eleme a Frontex által biztosított információk napi szintű alkalmazása, amelynek egyik alapja az EUROSUR rendszer folyamatos feltöltése és elemzése.

5. Visszatérési tevékenység végrehajtása. Ezen a modulon belül három témakört vizsgált a schengeni értékelő bizottság:
  - a tagállami kiutasítási, kitoloncolási és a beutazási és tartózkodási tilalmak érvényesítési gyakorlata;
  - a személyi szabadságot korlátozó intézkedések végrehajtásának helyzete (előállítások, idegenrendészeti őrizetek), az erre a célra kialakított épületek megfelelése, valamint az ezzel kapcsolatos emberi jogi normák megvalósulása és biztosítása;
  - a közös nemzetközi tevékenység megvalósulásának helyzete [közös visszatérési műveletekben való részvétel, az azokhoz szükséges, úgynevezett nemzetközi pool-ba (tagállamok nemzeti szakértőiből álló egység) delegált állomány képzettsége/képességei].

Az értékelő bizottság a fent említettek alapján központi prezentáció keretében kapott tájékoztatást a magyar idegenrendészeti gyakorlatról, majd a fent említett időpontban meglátogatta a Repülőtéri Rendőri Igazgatóság által fenntartott őrzött szállást és a repülőtér tranzit zónájában a visszairányított személyek részére kialakított őrzött objektumot, a nyírbátori őrzött szállást, a röszei tranzitzónát, a főti gyermekotthont, továbbá találkozott az ügyészség, a gyermekvédelem, és a nemzetközi szervezetek képviselőivel is. Az ellenőrzés során hangsúlyos kérdés volt a nemzeti beutazási és tartózkodási tilalmak elrendelésének gyakorlata, a kitoloncolásra váró személyek részére jogorvoslati lehetőségek biztosítása, a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos nemzeti idegenrendészeti gyakorlat. A tranzitzóna ellenőrzése során az értékelő bizottság és a magyar képviselők között az Európai Bizottság mandátumával kapcsolatban ellentétes álláspont alakult ki, ami az ellenőrzés végrehajtását nem akadályozta, azonban írásbeli előzetes jelentés hiányában a magyar fél ezzel kapcsolatos hivatalos álláspontját még nem tudta kifejteni.

## Összegzés

A fent említett modulokban végrehajtott ellenőrzések tapasztalatairól általánoságban elmondható, hogy a szárazföldi, a légi és a vízi modulokban Magyarország rendelkezik előzetes ellenőrzési jelentéssel, amelyben az értékelő bizottság nem állapított meg schengeni normát sértő gyakorlatot, és több esetben azonosított jó gyakorlatokat, amelyek más schengeni tagállamoknak is mintául szolgálnak. Megfogalmaztak olyan ajánlásokat, amelyek elősegítik a külső határok őrzetének javítását, fejlesztését, valamint a közös schengeni tevékenység hatékonyabb végrehajtását. Ezek tekintetében – a jelentés elfogadását követően – Magyarország intézkedési tervet készít abból a célból, hogy még hatékonyabbá tegye a schengeni követelmények megvalósulását. Sajnálatos módon a visszatérési modul tekintetében – az értékelő bizottság írásbeli előzetes jelentésének hiánya miatt – nem rendelkezünk érdemi információval az ellenőrzés megállapításaival kapcsolatban, azonban belügyminisztériumi szinten intézkedés történt az Európai Bizottság felé a hiányosság pótlására. Összességében megállapítható, hogy az ellenőrzésben érintett magyar rendvédelmi szervek jól teljesítettek a schengeni értékelés kapcsán, és nemcsak az ellenőrzés időpontjában, hanem a napi tevékenységük során is biztosítják a schengeni normák érvényesülését. A következő időszak jelentős kérdéseket vet fel a schengeni együttműködés területén, hiszen mint említésre került, újabb kihívásokkal is szembesülnie kell a tagállamoknak – lásd a világban kialakult pandémiás helyzet kezelését –, és a korábbi kihívások is súlyos terheket rónak a tagállamok rendészeti szerveire. Ahhoz, hogy a talán legnagyobb schengeni vívmány, a szabad mozgás joga fennmaradjon, sokat kell tenni tagállami és uniós szinten is. Ennek egyik alapkőve a schengeni értékelési mechanizmus fejlesztése és transzparens végrehajtása. Ez képes fenntartani azt az objektív helyzetet, amikor a tagállamok a kialakult bizalmi helyzetet biztosítani tudják egymás és az állampolgárok irányába is, és a szigorú külső határos és visszatérési gyakorlattal biztos alapot nyújtanak egy jól prosperáló európai együttműködéshez.

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *Schengen: valóban veszélyben van a belső határok nélküli Európa?* <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/biztonsag/20180525STO04311/schengen-valoban-veszelyben-van-a-belső-hatarok-nelkuli-europa>

URL2: *Iráni-amerikai viszály: A hatalmi harc origójában Irak áll.* <https://www.vajma.info/cikk/tukor/8017/Irani-amerikai-viszaly-A-hatalmi-harc-origojaban-Irak-all.html>

URL3: *A Tanács véglegesen elfogadta a határregisztrációs rendszert.* <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/20/entry-exit-system-final-adoption-by-the-council/>



**Hautzinger Zoltán**

---

## **A migráció szabályozásának reaktív tényezői**

### **Reactive factors of regulation of migration**

#### **Absztrakt**

A migráció szabályozásának reaktív tényezői azt mutatják meg, hogy egy állam milyen módon kíván reagálni az emberi vándorláshoz kapcsolódó, elsősorban a befogadó társadalomra káros jelenségekre. A migráció ebben a kontextusban, mint közbiztonsági vagy rendészeti kihívás jelenik meg. A reaktivitás ugyanakkor nemcsak a migráció káros hatásainak kiküszöbölésében keresendő, hanem mindazokban az állami válaszokban is, amelyek révén a migráció szabályozásának alapvonalai megmutatkoznak. Minél inkább szigorú feltételek jellemzik a beutazást, a területen tartózkodást vagy a külföldiek által végezhető egyes tevékenységeket, annál inkább kimutatható, hogy az adott közösség számára a migráció nem feltétlenül támogatandó jelenség.

**Kulcsszavak:** migráció, rendészet, idegenrendészet, közigazgatási büntetőjog, szabálysértési jog, büntetőjog, büntető eljárásjog

#### **Abstract**

The reactive factors of regulation of migration show us how individual states intend to react to phenomena related to human migration and primarily harmful for host societies. In this context, migration emerges as a challenge for public security or law enforcement. Reactivity, however, does not only have its origin in eliminating the adverse effects of migration, but also in those responses from the states through which the baselines for regulating migration are demonstrated and reflected. The stricter the entry conditions, the conditions of stay or the conditions on certain work of foreigners are, the more easily it can be demonstrated that, as regards the given communities, migration is not an unreservedly supported phenomenon.

**Keywords:** migration, law enforcement, aliens policing, criminal law of public administration, administrative law, criminal law, criminal procedural law

## Bevezetés – a migráció szabályozásának reaktív és proaktív jellemzői

Az emberi vándorlás, mint társadalmi jelenség köznapi megítélése a 21. század első évtizedeire, különösen annak kontinenseken átívelő, alkalomadtán tömeges méretűvé váló megvalósulása miatt látszólag szinte maradéktalanul elvesztette pozitív jellemzőit. A migrációhoz tapadó társadalmi gondolkodás e fogalom kapcsán inkább a negatív jelenségekre koncentrált, az emberi helyváltoztatáshoz az érintett (befogadó vagy tranzit) államokra ható káros eredményeket vizionál, amelyekre mintha csak tiltó vagy korlátozó jogi eszközökkel lehetne megoldást találni. Az ilyen reaktív szabályozás alapja a migráció ellenőrizetlen alakulásának szankcionálása és visszaszorítása, hiszen e szabályozás számára a migrációs folyamat egy jogi, illetve politikai eszközökkel megoldandó problémaként jelenik meg, amely alapvetően közrendi és közbiztonsági kérdésekre jelenthet megoldásokat (Gyenyey, 2014, 38.). Nem céltalan ugyanakkor figyelembe venni, hogy a fenti megállapítások elsősorban az ellenőrzés nélküli vagy az emberi vándorlásra vonatkozó jogi szabályokkal ellentétes migráció esetében lehetnek indokoltak. Az illegális migrációval ellentétben ugyanis a – Föld népességéhez viszonyítva, bár növekvő tendenciában emelkedő, de még mindig jelentős mértékűnek nem tekinthető (Azose–Raftery, 2019, 116.) – migránsok túlnyomó többsége jogilag szabályozott csatornákon, ellenőrzött módon lépi át az államhatárokat (Szuhai, 2018, 6.).

A legális migrációval összefüggésben – rendes életviszonyok között – kevésbé fogalmazódnak meg negatív jelzők, és a fentiekben említett tiltó vagy korlátozó szabályokban testet öltő reaktív szabályozás sem merül fel magától értetődő módon. A legális migráció drasztikus korlátozásához, az emberi vándorlás nemzeti vagy akár kontinenseken átívelő tiltásához kiemelt terrorfenyegetettségnek kell előállnia, vagy olyan rendkívüli helyzetnek kialakulnia, mint a 2020. évben, Kínából kiinduló koronavírus okozta pandémiás helyzet. Az emiatt hozott nemzetállami intézkedések addig soha nem tapasztalt módon, a mozgás szabadságára vonatkozó emberi jog félreérthetetlen korlátozásával, az e kötelezettségek megszegéséből eredő határozott és szigorú jogkövetkezmények kilátásba helyezése és alkalmazása révén, ezáltal reaktív jogi eszközök útján kívánták lassítani a vírus terjedését.

Rendes körülmények között a legális és ellenőrzött migráció tekintetében azok a jogi eszközök, szabályok kerülnek előtérbe, amelyek a befogadó államok számára a migrációból eredő előnyök kiaknázására, az emberi vándorlásból eredő kedvező hatások előidézésére irányulnak. Ezek pedig a migráció szabályozásában meglévő proaktív tényezők. A migráció szabályozásának elméleti

vizsgálatában a reaktív és a proaktív tényezők szembeállításával általában önálló rendszereket jelentenek, amelyeknek jellemzői ellentétben állnak egymással. Gyeney Laura korábbi kutatásában megállapította, hogy e két szemlélet különbözőképpen értékeli a migráció társadalmi jelenségét, ezért eltérő eszközöket tart kívánatosnak annak kezelésére. Amíg a reaktív irányzat követői elsősorban biztonsági szempontokat vesznek figyelembe, és a politikai közösség identitásának megőrzése érdekében cselekszenek, addig a proaktív szemlélet képviselői az emberi jogokra fókuszálva a szigorú kontrollt inkább enyhíteni látják célszerűnek, egyúttal a legális migráció elősegítésével ösztönzik a migrációban rejlő lehetőségek kihasználását (Gyeney, 2014, 39.). Nem vitatva, hogy a reaktív és a proaktív szemlélet önálló állami cselekvési politikát is jelenthet, érdemes megvizsgálni azt is, hogy egy adott ország migrációs szabályozásában mennyire keveredhetnek a reaktív és a proaktív tényezők. E tanulmány az emberi vándorlás szabályozásának magyar vonatkozású, reaktív természetét igyekszik megvizsgálni, kifejezve egyúttal, hogy a nem kívánatos migrációval szembeni hatósági fellépést garantáló jogi eszközök, illetve a nemzetközi migráció engedélyezett körülményeinek a szélesítése nem feltétlenül egymást kizáró jellemzők. Bármelyik irányzatról is legyen szó azonban, a szabályozás különös sajátossága, hogy annak egyszerre kell tekintettel lennie az aktuális migrációs helyzetre, valamint előremutató szándékkal befolyásolni a vándorlási folyamatokat, illetve a migrációval érintett terület társadalmi, szociális és gazdasági helyzetét. Ehhez kell párosítani továbbá a migráció hatósági felügyeletét is, mivel az elégtelen hatósági jelenlét mind a legális, mind az illegális migrációs folyamatok negatív hatásait erősítik.

## **A magyar migrációs szabályozás reaktív jelenségei**

A migrációs szabályozás reaktív jelenségei normatív eszközökben öltenek testet. Az állam meghatározott migrációs cél megvalósítása, elsősorban a kivándorlás vagy a bevándorlás, akár mindkét társadalmi jelenség korlátozása érdekében rendészeti (tiltó) normákat alkot, és e normák védelmére szankciós szabályokat rendel. E szabályok egyfelől kialakítják az emberi vándorlás és a külföldiek tartózkodásának jogi kereteit, meghatározzák azok legális megvalósulásának helyzetét, másfelől következetes jogkövetkezményeket helyeznek kilátásba. A reaktív szabályozás elsődlegesen a biztonsággal összefüggő elvárások (Vajkai, 2017, 36.) és lehetőségek eszközeként értelmezhető, de a migráció ellenőrzésének nem egyedüli és kizárólagos eszköze. Az emberi vándorlás reguláris volta nem a szabályozás jellemzőjén, hanem a szabályozás tényén alapul. Ráadásul

a szabályozás az integrált vagy komplex problémamegoldásnak csak egy eleme. Teke András szerint könnyen paradox helyzet alakulhat ki, ha a meglévő szabályok valós hatásai tisztázása nélkül még szigorúbb szabályok kerülnek bevezetésre úgy, hogy azok végrehajthatóságának következményei nem láthatók előre. A szabályok szigorítása amúgy sem segíti a problémamegoldást, különösen, ha a jogalkalmazási potenciál a megnövekedett elvárásokhoz nem kap elég támogatást (Teke, 2019, 123.). A reaktív szabályozás tehát nemcsak direkt módon represszív természetű szabályokat jelenthet. Az megmutatkozhat pusztán rendészeti intézkedésekben, az államhatár, határutak stb. átjárhatóságának lezárásában, különböző külföldi állampolgársági kategóriák beutazásához további feltételek meghatározásában. Csak végső soron kell, hogy a reaktív normaalkotás akár a személyi szabadság korlátozásával vagy elvonásával járó szankciók jegyében nyilvánuljon meg. A migrációs szabályozás reaktív tényezői ugyanakkor – különösen 2020. március 11. napját követően – kategorizálhatók úgy is, mint amelyeknek csak rendkívüli körülmények között lehet létjogosultságuk.

### *A reaktív szabályozás rendkívüli példái veszélyhelyzet kihirdetése esetén*

A migráció reaktív szabályozásának rendkívülisége<sup>1</sup> mutatkozott meg azokban a rendelkezésekben, amelyek – a koronavírussal érintett szinte valamennyi országgal megegyező módon, a pandémiás védekezés jegyében – Magyarországon léptek hatályba a 2020 márciusától kezdve. Kezdetben a kormány – a schengeni határellenőrzési kódex<sup>2</sup> alapján – ideiglenesen visszaállította a határellenőrzést Magyarország és a Szlovén Köztársaság, valamint Magyarország és az Osztrák Köztársaság közös határán. Emellett megtiltotta az Olasz Köztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság területéről érkező, nemzetközi személyszállítást végző járművek, valamint személyforgalomban a nem magyar állampolgárok belépését Magyarország területére.<sup>3</sup> Megjegyzendő, hogy ekkor a magyar állampolgárral azonos megítélés alá esett az az EGT-állampolgár, aki állandó tartózkodásra jogosult, és ezt a jogát

- 1 A kormány – az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében – az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére 2020. március 11-től veszélyhelyzetet hirdetett ki. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet.
- 2 A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399. európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikk (1) bekezdés.
- 3 Az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2002. (III. 11.) kormányrendelet 1–2. §.

tartózkodási kártyával igazolta.<sup>4</sup> Később a kormány úgy rendelkezett, hogy a külföldről érkező nem magyar állampolgárok az ország területére – bizonyos kivételektől eltekintve – nem léphetnek be.<sup>5</sup> A rendkívüli szabályozás keretében továbbá sajátos kiutasítási, kitoloncolási okot is meghatároztak az egyébként jogszerűen az ország területén tartózkodó külföldiekkel szemben. E szerint az a nem magyar állampolgár, aki a zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása végett elrendelt járványügyi elkülönítési, megfigyelési, zárlati és ellenőrzési szabályokat megszegi, Magyarország területéről kiutasításra, kitoloncolásra kerül.<sup>6</sup> A fenti példázatok azt mutatják, hogy a migráció, ezen belül különösen a külföldiek beutazásának és magyarországi tartózkodásának korlátozásában lehetnek olyan okok is, amelyek normális – rendkívüli intézkedéseket nem igénylő – állapotban egyébként nem lennének elfogadhatók. Nagy Boldizsár – a veszélyhelyzet idejére kihirdetett idegenrendészeti szabályok első kritikusa – szerint a kihirdetett veszélyhelyzet sem indokolná ilyen mértékű beutazási tilalom elrendelését. Gyakorlatilag egyik napról a másikra határozatlan időre száműzték a Magyarországon élő százötvenezer külföldi közül azokat, akik éppen nem tartózkodtak az országban, és nincs állandó tartózkodási kártyájuk, vagy nem éltek itt folyamatosan legalább öt évet. Ezzel az összes itt dolgozó kínai, amerikai, indiai és egyéb nem EGT-polgár szakember éppúgy nem léphetett Magyarország területére, mint a magyar állampolgár harmadik országbeli házastársa vagy azok az uniós polgárok – ideértve a magyar állampolgársággal nem rendelkező, de magyar nemzetiségű személyeket is –, akik huzamosabb ideje élnek, dolgoznak hazánkban, de ez nem éri el az öt évet, illetve nincsen tartózkodási kártyájuk (Nagy, 2020. 5.).

Az iménti észrevételek is mutatják, hogy a külföldiek beutazásának rendkívüli és haladéktalan korlátozása azonnali hatással van társadalmi, gazdasági, de mindenekelőtt olyan egyéni érdekekre, amelyeket – a szabályozás nem kellően differenciált volta miatt – legfeljebb a jogalkalmazói gyakorlat tud megoldani. Ehhez viszont az illetékes hatóság – jelen esetben a rendőrség – részére felhatalmazást kell adni arra, hogy saját hatáskörben dönthessen a kategorikus tilalom ellenére a külföldiek beutazásáról. Ebben a helyzetben ilyennek volt részben tekinthető, hogy az országos rendőrfőkapitány a szomszédos állam polgárai esetében, valamint humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útonvalra, a megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó

4 41/2020. kormányrendelet 8. §.

5 Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) kormányrendelet 2. §.

6 41/2020. kormányrendelet 5. §, illetve a 81/2020. kormányrendelet 5. § (1) bekezdés.

különös közlekedésre vonatkozó szabályokat határozatban is megállapíthatja.<sup>7</sup> Az országos rendőrfőkapitány határozatában pedig kimondta, hogy (1) a szomszédos állammal humanitárius célból tranzitáthaladás érdekében kötött megállapodás szerinti állam állampolgárai beléphetnek Magyarország területére, ha a belépéskor alávetik magukat egészségügyi vizsgálatnak, és az egészségügyi vizsgálat Covid19 fertőzés gyanúját nem állapítja meg; (2) az így beléptetett nem magyar állampolgár csak a humanitárius célból tranzit áthaladást biztosító időszakban léphet be, és erre kijelölt útvonalon haladva – csak az áthaladáshoz elengedhetetlenül szükséges alkalommal, a kijelölt üzemanyagtöltő állomáson és pihenőhelyen megállva – a legrövidebb időtartam alatt köteles elhagyni Magyarország területét.<sup>8</sup> A határozat kiterjedt arra is, hogy a szomszédos állammal létrejött megállapodás alapján, az abban meghatározott célból és feltételek igazolásával biztosítható a szomszédos állam állampolgárainak belépése, ha a belépéskor aláveti magát egészségügyi vizsgálatnak, és az egészségügyi vizsgálat Covid19 fertőzés gyanúját nem állapítja meg.<sup>9</sup> Szintén a rendkívüli beutazási korlátozás enyhítése látható abban a rendelkezésben, amely szerint a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes felmentést adhat a tilalom alól, ha a külföldi egészségügyi vizsgálata során Covid19 fertőzés gyanúját nem állapították meg, és kijelölt karantén, valamint a hatósági házi karantén idejére nyilvántartásba vették.<sup>10</sup> E szabály alkalmazásával lényegében kellő körültekintéssel és átlátható döntési mechanizmus keretében minden olyan külföldi beléptethetővé vált az országba, aki egyfelől nem volt fertőzött és vállalta a házi karantént, másfelől beléptetését egyébként is különösen méltányolhatónak lehetett tekinteni. E méltányolást maga a jogszabály részletesen nem határozta meg, így annak alkalmazhatósága széles körben valósulhatott meg, akár azokban az ügyekben is, amelyeket a fenti kritikák megemlítettek. A fentiekből látható, hogy rendkívüli reaktív szabályok esetén sem lehet a kivételek meghatározásától eltekinteni. Ez is mutatja, hogy a migráció szabályozásának tisztán reaktív eszközökkel történő megoldása még az Alaptörvény felhatalmazása ellenére, a totális határellenőrzés megvalósítása esetén sem lehetséges, és nem is lehet életszerű, hiszen mindig lesznek olyan helyzetek, amikor a külföldiek beutazását – kiemelt állami, diplomáciai vagy gazdasági érdek kielégítése céljából – még az államhatárok átjárhatatlansága esetén is biztosítani kell.

7 81/2020. (IV. 1.) kormányrendelet 4. § (2) bekezdés.

8 Közlemény a szomszédos állam polgárai esetében, valamint humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedésre vonatkozó szabályokról. Iktatószám: 29000/9828/2020. Közzététel napja: 2020. április 1. 1–3. pont.

9 Uo. 4. pont.

10 81/2020. kormányrendelet 4. § (1)–(2) bekezdés.

A migráció szabályozása mögött meglévő szankciós szabályok lehetnek adminisztratív (közigazgatási, szabálysértési) típusúak, de lehetnek büntetőjogi felelősséget meghatározók is. A reaktív szabályozás tekintetében fontos szempontnak kell lennie, hogy az egyes represszív jogkövetkezmények egymásra épülő fokozatosságot mutassanak, és azok ne állhassanak egymással halmazatban. Enélkül ugyanis az egyes hatósági jogalkalmazói tevékenységek egymással versengő helyzetbe kerülnek, és emiatt nemcsak ronthatják a jogellenes beutazásból vagy tartózkodásból eredő felelősség megállapításának hatékonyságát, hanem ellentmondhatnak a kettős büntetés tilalmának is. Az arányosság elvéből is kiindulva a jogellenes migráció elleni küzdelemnek elsősorban rendészeti természetűnek kell lennie, és csak különösen indokolt esetben lenne szabad büntetőjogi eszközöket igénybe venni. A külföldiek beutazásával vagy belföldi tartózkodásával összefüggő igazgatás és az idegenrendészet nem azonos fogalmak. Különösen így van ez témánk szempontjából is megközelítve, hiszen jellemzően a rendészetben reaktív, az igazgatásban pedig proaktív elemek szerepelnek. Idegenrendészeti eljárás lefolytatása, idegenrendészeti intézkedés vagy kényszerintézkedés alkalmazásáról abban az esetben beszélhetünk, ha az idegenjog érvényesülése az adott jogviszony alanya (külföldi) önhibájából nem valósul meg. Az idegenrendészet, mint hatósági jogalkalmazás tehát csak a külföldi határátlépésével (alapvetően beutazásával) és/vagy tartózkodásával összefüggésben, jogsértő cselekmény elkövetésével vagy állapot létrehozásával kapcsolatban merülhet fel. Kizárólag idegenrendészeti jellegű intézkedésről vagy eljárásról beszélhetünk, ha a jogsértő cselekmény alapvetően a jogtalan beutazáshoz vagy a jogellenes tartózkodás érdekében történik. Kisegítő szerep hárul az idegenrendészetre, ha a külföldi magyarországi tartózkodását azért kell megszüntetni és a továbbiakban kizárni, mert a személye jogerős bírói, büntető határozat értelmében válik nem kívánatosá. Ekkor a külföldivel szemben büntető – és nem igazgatási természetű – szankciót kell alkalmazni abból a célból, hogy a magyar állampolgársággal nem rendelkező, bűncselekmény miatt felelősségre vonható személy Magyarország területéről hatóságilag távoltartható legyen.

Idegenrendészeti hatáskörben a külföldivel szemben mind az államhatáron határellenőrzés keretében, mind az ország területén, a külföldiek úgynevezett mélységi ellenőrzése folytán lehet intézkedést vagy kényszerintézkedést alkalmazni. Ezek célja alapvetően a külföldi személy beutazása vagy tartózkodása folytán – a beutazási vagy a tartózkodási szabályok megsértése okán – keletkezett jogellenes állapot megszüntetése (visszairányítás, visszautasítás, kiutasítás, kitoloncolás) avagy e megszüntetés feltételeinek későbbi biztosítása érdekében

a személyi szabadság átmeneti korlátozása (idegenrendészeti őrizet alkalmazása). Államhatáron az idegenrendészet a beutazás feltételeivel nem rendelkező idegen honos, főleg harmadik országbeli állampolgár ügyében a beutazás megtagadásával és a visszairányítás intézkedésével a határellenőrzéssel együtt valósul meg. Az idegenrendészeti érdek ebben az esetben sajátos módon még a büntető eljárásjogi érdeket is megelőzi, mivel közokirat-hamisítás miatt – amennyiben más bűncselekmény nem valósult meg – nem lehet nyomozást indítani, ha a hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi úti okmányt a külföldi az ország területére való beutazásra használja fel.<sup>11</sup>

Az idegenrendészet közrendészeti – védelmi (preventív) és helyreállító (resztoratív) – funkciói jelentkeznek abban az esetben, ha a jogellenes állapot elhárítása a határellenőrzés keretében nem valósítható meg. A külföldiekkel szemben az ország mélységében foganatosított ellenőrzésnek már nem az a célja, hogy a beutazás kérdésében állást foglaljon, hanem hogy a belföldi tartózkodás jogszerűségét megállapítsa. Jogszerűtlen tartózkodás gyanúja esetén személyi szabadságot korlátozó rendészeti intézkedésként alapvetően idegenrendészeti előállítás, ismeretlen személyazonosság és állampolgárság tekintetében visszatartás, míg a későbbi kiutasítás vagy kitoloncolás végrehajtása érdekében idegenrendészeti vagy kiutasítást előkészítő őrizet alkalmazható. A személyi szabadság meghatározott idejű idegenrendészeti korlátozása ugyanakkor nem büntető természetű, rendészeti jelentősége abban áll, hogy a jogszerűtlenül tartózkodó, menedékjogi védelmet nem kérelmező vagy arra nem érdemes külföldi eltávolítása eredményes legyen. Ezek az intézkedések – a személyi szabadság korlátozása folytán – erős jogi kontroll alatt állnak, az egyes hatósági döntésekkel szemben minden esetben bírói jogorvoslatnak van helye. Az idegenrendészethez szorosan kapcsolódó rendészeti tevékenység – így attól jellegzetességeit tekintve el nem határolható rendészet – a menekültügy területén is kimutatható. Ez kifejezetten a menekültügyi őrizetben, illetve az azt helyettesíthető intézkedésekben nyilvánulhat meg, amelyeket egyfelől – annak célja és rendeltetése miatt (Klenner, 2013, 297.) – ugyan el kell határolni az idegenrendészeti őrizettől, másfelől azonban – minthogy külföldieket érintő rendészeti szabályok alkalmazásáról van szó – jellegét tekintve hasonló természetű intézkedésnek lehet tekinteni. Szintén a menekültügy rendészeti jellemzőinek erősödését jelenthetik azok az intézkedések, amelyek a menedékkérelm elbírálását kijelölt helyhez (hot spot, tranzit zóna stb.) köthetik, kötelezve ezzel a menedékkérőt e helyszíneken tartózkodásra. A menekültügy fentebb példálózott rendszesedése egyfajta hatósági válasz olyan egyéni törekvésekre, amelyek célja a jogellenes beutazás vagy tartózkodás miatti idegenrendészeti jogalkalmazás

---

11 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 170. § (6) bekezdés.

elkerülése, valódi menekülési ok hiányában előterjesztett menedékjogi kérelem előterjesztésével. E jelenség miatt a menedékkérők egy része a menedékjoghoz kapcsolódó klasszikus jogosítványokkal (területhez hozzáférés, területen maradás) csak korlátozottan rendelkeznek, mivel a menedékjog elbírálására illetékes állam annak kiszűrésén fáradozik, hogy a menekültügyi eljárás főleg a nemzetközi védelemre rászoruló kérelmezők ügyeire fókuszáljon.

Idegenrendészeti következménnyel járhatnak az állampolgárság visszavonása, egyes államokban megfosztása következtében előálló intézkedések is. Ez utóbbi körében elsősorban nem a csalárd módon megszerzett állampolgárság visszavételével elérendő eredeti állapot helyreállítására kell gondolni, hanem olyan intézkedésekre, amelyek súlyosan jogsértő (különösen a terrorizmushoz köthető) cselekmények elkövetői esetében teszik lehetővé az állampolgárság ex lege megvonását az egyén erre irányuló kérelme vagy beleegyezése nélkül. Az állampolgárságtól megfosztást a nemzetközi jog nem tiltja, azonban az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmának minden esetben érvényesülnie kell, amely magában foglalja a hontalanság elkerülésének elvét, a diszkrimináció tilalmát, a szükségesség, ésszerűség és arányosság követelményét, a jogszerűséget, a legitim cél szolgálatát, valamint az eljárási garanciák tiszteletben tartását (Lőrincz, 2015, 119.). A szóban forgó intézkedést ugyanakkor nem külföldivel szemben, hanem a külföldi státusz kialakítása érdekében fogantatják, így elérve további idegenrendészeti eljárás lefolytatásának lehetőségét.

## **A reaktív szabályozás represszív típusai**

A jogi szabályozásban a represszív típusú normák a büntető jellegű szankciókat jelentik, míg a rendészet – fentiekben is látható módon – a fizikai kényszer-szankciókat adja (Kis, 2018, 27.). A fentiek szerint ez érvényesül az idegenrendészet és a migrációval (külföldiekkel) összefüggő büntetőjogi szabályozásban is. Amikor azonban a büntető természetű normák prioritást élveznek a rendészeti szabályokkal szemben egyre inkább az látható, hogy a migrációs szabályozás reaktivitása represszivitásba fordul, és kiemelt céllá válik az illegális migráció akadályozása helyett az irreguláris migránsok megbüntetése. E szankciók alkalmazása több módon is becsatornázható a migrációs jogba.

### *Represszió büntetőjogon kívül*

A migrációhoz kapcsolódó represszív hatások a büntetőjogon kívül elsősorban a közigazgatási jog és a szabálysértési jog szintjén jelentkeznek. A közigazga-

tási jogi szankciók közrendvédelmi bírság formájában jelennek meg. Ennek hagyományos példája kereskedelmi személyszállításban résztvevők számára előírt felelősségi szabályok, amelyek esetében a harmadik országbeli állampolgárt légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járáttal közúton Magyarország területére, illetve területén át más célállamba szállító fuvarozónak a szállítást megelőzően meg kell bizonyosodnia arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal, illetve kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízummal.<sup>12</sup> Ha e kötelezettségét a fuvarozó nem teljesíti közrendvédelmi bírsággal kell sújtani [Hartmtv. 69. § (4) bekezdés]. Hasonló kötelezettségen alapul a munkáltatók felelőssége is a külföldiek foglalkoztatása kapcsán, mivel a munkáltató is köteles legkésőbb a harmadik országbeli állampolgár munkába lépésének napján meggyőződni arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár érvényes tartózkodási engedéllyel vagy más tartózkodásra jogosító engedéllyel, valamint az e törvény alapján keresőtevékenység folytatására jogosító engedéllyel rendelkezik-e. Emellett a munkáltatót egyéb adminisztratív kötelezettségek (például engedély másolatának megőrzése, foglalkoztatás bejelentése) is terhelik. Az ilyen kötelezettséget elmulasztó munkáltatót az idegenrendészeti hatóság a foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgárok számával arányos mértékű közrendvédelmi bírsággal sújtja. Ehhez kapcsolódóan a fővállalkozó és valamennyi közbenső alvállalkozó, az alvállalkozó munkáltatóval egyetemlegesen felel a közrendvédelmi bírság megfizetéséért akkor, ha tudott, vagy kellő gondosság mellett tudhatott volna arról, hogy az alvállalkozó munkáltató harmadik országbeli állampolgárt az e törvény szerinti tartózkodásra jogosító engedély nélkül foglalkoztat [Hartmtv. 71. § (1)–(7) bekezdés]. A migráció reaktív szabályozásához a szabálysértési jog területéről is konkrét tényállások fogalmazhatók meg.<sup>13</sup> Ilyen például a tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés, (Sztv. 158. §), amely egyfelől Magyarország államhatárának engedély nélküli vagy meg nem engedett módon történő átlépését, vagy ennek megkísérlését rendeli büntetni, másfelől az úti okmánnyal kapcsolatos jogi rendelkezések védelmét kívánja megvalósítani. Más kérdés azonban, hogy a tiltott határátlépés szabálysértési eszközökkel legfeljebb a honos állampolgárokkal szemben érvényesíthető, mivel a harmadik országbeli – így a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező – állampolgárok tekintetében – figyelemmel akár a szabálysértési bírság belföldi állandó lakó- vagy tartózkodási hely

12 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Hartmtv.) 69. § (1) bekezdés.

13 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) XXIV. fejezet.

hiányában előálló behajthatatlanságára – hatékonyabb eljárási rend a fentebb már említett idegenrendészeti eljárás, feltéve persze, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Ez utóbbi esetben ugyanis a repressziót a menedékjoghoz való hozzáférés szabályai kiváltják, még akkor is, ha az csak a menedékkérő kikísérésében ölt testet. A szabálysértési jog további példázata a külföldiek rendszetével kapcsolatos szabálysértés (Sztv. 208. §). Ez szintén olyan tényállás, amely az irreguláris migráció erősödését hivatott visszaszorítani, mivel az követi el ezt a szabálysértést, aki a külföldiek bejelentésére, jelentkezésére vagy az ország területén tartózkodására vonatkozó szabályokat szegi meg. Ugyan e szabálysértés mind a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, mind a harmadik országbeli állampolgárok esetében elkövethető, az irreguláris migráció kizárólag azokat a harmadik országbeli állampolgárokat érintheti, akik ugyan engedéllyel (legálisan) érkeztek Magyarország területére, de a tartózkodásra vonatkozó szabályok terén valósult meg vagy általuk vagy más (oktatási intézmény, szállásadó) által mulasztás. A szabálysértési tényállás hatékonysága – az előbbi tényállástól ellentétesen – különösen azoknál az intézményeknél mérhető, akik a külföldiekre vonatkozó igazgatási kötelezettséget nem teljesítik. Csak elméletben van realitása annak, hogy ilyen szabálysértést EGT-állampolgár kövessen el, mivel esetében a tartózkodási idő hitelesen nem állapítható meg. Míg harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában a szabálysértés megállapítása a jogszerűen tartózkodó külföldinél nyerhet értelmet, az engedély nélkül tartózkodó személyek által keletkeztetett jogellenes állapot feloldására az idegenrendészeti jog adhat megoldást. A fenti két tényállás mellett a szabálysértési jog más rendelkezései is kapcsolódhatnak migrációs jellemzőhöz, így különösen a határrendészeti szabálysértés, annak is az a pontja, amely az államhatár rendjével és őrzésével vagy a határforgalom ellenőrzésével összefüggő tiltó vagy korlátozó rendelkezések megszegését rendeli büntetni. E magatartások közül különösen a határforgalom ellenőrzésével kapcsolatos normaszegések említhetők, mint például, ha valaki megpróbálja az ellenőrzés alól kivonni magát, nem engedelmeskedik az ellenőrzéssel kapcsolatos felszólításnak, nem tartja meg a határátkelőhely rendjét, avagy nem követi az előírt magatartási szabályt a beléptetés megtagadása, illetve visszairányítás esetén.

### *A reaktív szabályozás büntetőjogi tényezői*

A jogszerűtlen beutazás vagy tartózkodás visszaszorítása érdekében végső soron a büntetőjog kínálkozik, mint reaktív és represszív szabályozási eszköz egyaránt. A büntetőjog migrációs jogba hívása kapcsán számolni kell a büntetőjog és a migrációs szabályok aszimmetrikusan összekeveredésével, amely

kifejeződésre juthat a jogellenes bevándorlás büntetőjogi szankcionálásán kívül olyan büntetőjogi eszközök és intézmények megjelenésével a külföldiek rendészetében, mint a személyi szabadság elvonása (huzamosabb ideig tartó idegenrendészeti őrizet), avagy a büntető-jogalkalmazás elsőbbségbe helyezése olyan kihágások esetében, mint az államhatár tiltott átlépése, illetve a jogellenes belföldi tartózkodás. Érdemes azonban megvizsgálni, hogy hol húzható meg az a zsinórmérték, amely az adott cselekmény elbírálását büntetőjogi eszközök igénybevételéhez rendeli, azaz a klasszikus, a jogellenes vándorláshoz vagy tartózkodáshoz fűzhető magatartások mellett milyen, kifejezetten az irreguláris migrációhoz közvetlenül kapcsolódó cselekmények érhetik el a büntetőjogi szankcionálás szintjét. A migráció széles körű kriminalizálása ugyanis nem várt negatív hatásokkal is járhat, amelyek gátolhatják az illegális migrációból eredő társadalomra káros hatások elkerülését. A jogellenes bevándorlás és tartózkodás egyes megjelenési formáinak nem kellő differenciálása ugyanis mindenekelőtt szükségtelenül leterhelheti a büntető igazságszolgáltatási rendszert, de legalábbis a külföldiek személyi szabadságának korlátozása, a részükre biztosítandó olyan jogosítványok, mint a kötelező védelem vagy az anyanyelv használat joga biztosítása, aránytalanul megdrágítja az egyes eljárások költségét. Ha meg ezeket egy állam nem vagy nem körültekintően garantálja, úgy vét a tisztességes büntetőeljárás nemzetközi jogban vállalt kritériumai ellen. A migrációt érintő büntetőjogi hatások – a fentiekől függetlenül – növekvő tendenciát mutatnak. Ezzel magyarázható – a 21. században megjelent egyfajta sajátos migrációs elméleti irányzatként – a krimimigráció. Maga a krimimigráció lényegében a fentiekben említett bevándorlási jog és büntetőjog sajátos összekeveredését, még egyszerűbben fogalmazva a migráció kriminalizálását jelenti. Juliet Stumpf szerint a krimimigráció kialakulása kézenfekvő, hiszen a bevándorlási jog és a büntetőjog hasonló természetűek, lényegükhöz tartoznak a befogadó (integráló) és a kirekesztő (szegregáló) rendszerek (Stumpf, 2006, 368.). E két jogterület egymástól jól elhatárolható jogalanyiságokat határoz meg, megkülönbözteti az ártatlan és bűnös, vagy a reguláris és irreguláris elmentétpárokat, emellett olyan szankciós eszközökkel bír, amelyek végső soron a személyi szabadság tartós megvonásával is járhatnak. Az illegális migrációra adott jogpolitikai válaszok közvetlen összefüggést találtak a közbiztonság fenyegetettségével és a bűnözéssel, társadalmilag kirekesztett állapotot teremtettek egyébként nem bűnözői magatartásokra.

A krimimigráció mint kifejezés napjainkban a nemzetközi bűnügyi tudományos gondolkodás számára jól meghatározott definícióvá vált. Maga a jelenség megmutatja, hogy egyes országokban milyen módon kívánják ellenőrzés alá vonni az emberi vándorlást, hogyan kívánnak ezáltal hatással lenni egyes

emberi jogok korlátozására (Woude et al., 2017, 4.). A magyar büntetőjogban a migrációval összefüggő olyan klasszikus tényállásokon kívül, mint az embercsempészség, az emberkereskedelem, illetve megannyi (a löfegyvertől kezdve a radioaktív anyagokig bezárólag) hatósági ellenőrzéshez kötött dolog csempészete (engedély nélküli kivitele vagy behozatala) a 2010-es évek elejéig meglehetősen inaktív kriminalizáltságot mutatott. A kétezres évek első évtizedében még a tiltott határátlépést, később pedig a beutazási és tartózkodási tilalom megsértését (korábban jogellenes belföldi tartózkodás) is kivették a Büntető Törvénykönyvből. Emellett ugyanakkor még a korábbi Büntető Törvénykönyvben új típusú migrációs tényállásként került be Magyarország európai uniós csatlakozása okán a jogellenes tartózkodás elősegítése<sup>14</sup>, valamint 2011-től a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása (régii Btk. 214/B.), amellyel szintén uniós kötelezettségnek, az úgynevezett szankciós irányelv rendelkezéseinek kellett megfelelni.<sup>15</sup> Az uniós csatlakozást követően került fel – immár az újabb büntető törvénnyel összefüggésben<sup>16</sup> – a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés bűncselekmény különös törvényi tényállásának a megalkotása is (Btk. 355. §). Ennek célja az olyan családi kapcsolat létesítésének a büntetni rendelve volt, amely kizárólag a Magyarországon tartózkodás joga és az ehhez kapcsolódó egyéb jogosultságok megszerzésére irányult.

A jogellenes migrációval összefüggő további tényállások megalkotását, illetve már meglévő bűncselekmények (például embercsempészség) büntetési tételeinek szigorítását a fentieket követően a 2015. évben hazánkat ért tömeges illegális bevándorlás okozta válsághelyzet indukálta. Így szövegezték meg a hatályos Büntető Törvénykönyvbe kezdetben az úgynevezett határátlépés deliktumokat, később pedig – a Stop Soros törvénycsomag részeként – a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása (Btk. 353/A. §) tényállását. A határátlépés bűncselekmények<sup>17</sup> megalkotásával – egyfajta jogi határátlépés kiépítéseként – a jogalkotó célja az volt, hogy jogi eszközökkel védelmet nyújtson a tömeges bevándorlást feltartóztatni hivatott fizikai határátlépésnek (Bartkó, 2019, 15.). A kezdetben, különösen a külföldiek által egy évben megvalósított bűncselekmények számához képest, jelentős mértékben felderített határátlépés (ezen belül is a határátlépés tiltott

14 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régii Btk. 214/A. §).

15 Az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelv. Az irányelv elsődleges célja, hogy visszaszorítsa, megakadályozza az illegális bevándorlást, és e cél megvalósításának eszközeül az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztatókkal szembeni fellépést határozza meg. Lásd az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény indokolása.

16 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.).

17 Határátlépés tiltott átlépése (Btk. 352/A. §). Határátlépés megrongálása (Btk. 352/B. §). Határátlépés kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 552/C. §).

átlépése) bűncselekmények későbbi elapadása mögött azonban nemcsak az illegális migrációs kísérletek mérséklése állt, hanem az is, hogy a hatóságok a menedékjogi törvény változásával büntetőeljárás kezdeményezése helyett az engedély nélkül vagy meg nem engedett módon az ország területére lépett külföldieket egyfajta sajátos idegenrendészeti intézkedésként kikísérték Magyarország államhatárán.<sup>18</sup> Ezzel pedig a rendőrhatóságok – lényegében rendészeti aktussal – kiüresítették a büntetőjog érvényesítését, megmutatva egyúttal azt is, hogy ezen a téren sem feltétlenül szükséges és arányos a legsúlyosabb jogi szankció alkalmazása. A külföldiek által különösen a jogellenes emberi vándorlás érdekében kifejtett, tényállásszerűen bűncselekménynek minősülő elkövetési magatartások esetében sem feltétlenül szükséges büntetőeljárás lefolytatása. Ilyen például az úti okmány tekintetében megvalósított közokirathamisítás, amikor is a büntetőjogi felelősség idegenrendészeti eljárás keretében is megállapítható, illetve a jogellenes állapot az ilyen eljárás keretében alkalmazható intézkedéssel (beléptetés megtagadása) vagy szankcióval (kiutasítás, kitoloncolás) megszüntethető. Erre analóg pedig csak akarat kérdése, hogy a külföldiek által egyébként elkövetett bűncselekmények esetében melyek azok a tényállások az embercsempészéstől kezdve egészen a migrációval direkt összefüggésbe nem hozható egyéb deliktumokig (például garázdaság, lopás stb.) bezárólag, amelyek esetében az elkövetett cselekményre és az elkövető személyére tekintettel a büntetőeljárás célja akár idegenrendészeti eljárással (azzal együtt a kiutasítás elrendelésével és végrehajtásával) is elérhető.

## Összefoglalás

A migráció szabályozásának reaktív tényezői azt mutatják meg, hogy egy állam milyen módon kíván reagálni az emberi vándorlásra, mint olyan társadalmi jelenségre, amelyben elsősorban közbiztonsági vagy rendészeti kihívások jelentkeznek. A reaktivitás ugyanakkor nemcsak a migráció káros hatásainak kiküszöbölésében keresendő, hanem mindazokban az állami válaszokban is, amelyek révén a migráció szabályozásának alapvonalai megmutatkoznak. Minél inkább szigorú feltételek jellemzik a beutazást, a területen tartózkodást vagy a külföldiek által végezhető egyes tevékenységeket (gazdasági társaságban közreműködéstől kezdve az egyszerű munkavégzésig bezárólag), annál inkább kimutatható, hogy az adott közösség számára a migráció nem feltétlenül támogatható jelenség. A migráció reaktív szabályozása – ide nem értve olyan

---

18 Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 71/A. § (1) bekezdés b) pont.

rendkívüli helyzetet, mint amely e kézirat lezárásakor világviszonylatban számottevő hatással bír – leginkább a represszív szabályokban mutatkoznak meg. Ezek különösen a közigazgatási jogban, a szabálysértési jogban és a büntetőjogban, szerencsés esetben fokozatos alkalmazhatóságot követve, lelhetők fel. A magyar szabályozás példái e fokozatosságot illetően átgondolásra szorul. Ennek oka, hogy ugyanarra a jelenségre egyszerre több eljárás kezdeményezhető (például harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása esetén közrendvédelmi bírság kiszabásának és büntetőeljárás megindításának is helye van), az egyes jogsértéseket illetően a büntetőjogi szankciók mintha erőteljesebben jelennének meg, mint a hasonló jogkövetkezéssel járó rendészeti intézkedések. Ez utóbbi gondolat értelmében is célszerű előtérben tartani a külföldiek jogszerűtlen beutazásával vagy tartózkodásával tradicionálisan foglalkozó szakrendészeti ágazatot, az idegenrendészetet. Ez pedig természetesen nem azt jelenti, hogy az idegenrendészeti jogalkalmazói tevékenység külföldiek esetében minden körülmények között megelőzné a büntetőeljárást. Sokkal inkább azt, hogy részint a szankciók megállapításánál eleve nem szerencsés az ultima ratio elvén alapuló büntetőjog alkalmazásba hívása, másrészt annak megfontolása is indokolt, hogy célszerűségi okokból eleve hogyan helyettesíthető a büntetőeljárás, ha annak sikere idegenrendészeti intézkedés vagy szankció kiszabásával is biztosítható.

## Felhasznált irodalom

---

- Azose, J. J. – Raftery, A. E. (2019): *Estimation of emigration, return migration, and transit migration between all pairs of countries*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2, 116–122. DOI: 10.1073/pnas.1722334116
- Bartkó R. (2019): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest: Gondolat Kiadó
- Gyenyey L. (2014): *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Budapest: Pázmány Press
- Kis N. (2018): *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Klenner Z. (2013.): *A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 14, 295–299.
- Lőrincz A. (2015): *Az állampolgársági jog válasza a terrorizmusra*. In: Hautzinger Z. (szerk.): *Migráció és rendészet*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 105–120.
- Nagy B. (2020): *A külföldiek kitiltásáról. Az EU és a bunker*. Élet és Irodalom, 2020. 04. 03., 5.

- Stumpf, J. (2006): *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*. American University Law Review, 2, 367–419.
- Szuhai I. (2018): *Nemzetközi migráció a 21. században*. Budapest: Dialóg Campus
- Teke A. (2019): *Gondolatok az „idegen” rendészet kapcsán*. In: Teke A. (szerk.) (2019): *Az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának tapasztalatai Magyarországon, kitekintés az intézményrendszer változásaira az Európai Unióban*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 119–166.
- Vajkai E. (2017): *A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai*. In: Tóth P. (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 35–48.
- Woude, M. – Barker, B. – Leun, J. (2017): *Crimmigration in Europe*. European Journal of Criminology, 1, 3–6. DOI: 10.1177/1477370816639814

## Jogszabályi hivatkozások

---

- 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 2016/399. európai parlamenti és tanácsi rendelet.
- 41/2020. (III. 11.) kormányrendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről.
- 81/2020. (IV. 1.) kormányrendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről.
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (rég. Btk.).
- Az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelv.
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.).
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

**Klenner Zoltán**

---

**Menekültek Magyarországon  
a második világháborút követő és a menekültek  
helyzetére vonatkozó genfi konvenció ratifikálását  
megelőző időszakban**

**Refugees in Hungary after the Second World War and before  
the ratification of the Geneva Convention relating  
to the Status of Refugees**

**Absztrakt**

A menekültek helyzetének rendezése a második világháború után az egyik leg-  
égetőbb kérdés volt Európában. A háború utáni kényszermigrációs mozgások  
Magyarországot is érintették, azonban hazánk a kommunista hatalomátvétel  
után igyekezett hermetikusan lezárni határait, és a ki- és befelé irányuló migrá-  
ciót teljes mértékig ellenőrizni, illetve – amennyiben ez lehetséges volt – visz-  
szaszorítani. Menekültek befogadására a címben jelzett korszakban mindössze  
néhány esetben került sor, politikai-ideológia alapon, az állampárt legfelsőbb  
szinten megszületett döntését követően. Ilyenek voltak az 1940-es évek végén  
érkező görög, vagy az 1970-es évek elején érkező chilei menekültek csoportjai.  
Ezen kis számú, jórészt baloldali-kommunista érzelmű személyeknek azonban  
– a korszak szerény viszonyai között – valóban felkínálták a Magyarországon  
hosszú távon történő beilleszkedés esélyét. Az 1980-as évek második felében  
Románia felől érkező menekülthullám jellege, motivációja azonban egészen  
más volt, és kezelésének egyfajta megoldásaként csatlakozott hazánk 1989 márci-  
usában az 1951. évi menekültügyi egyezményhez.

**Kulcsszavak:** menekült, kényszermigráció, görög menekültek, erdélyi mene-  
kültek, 1951. évi menekültügyi egyezmény

## **Abstract**

To handle the migration crisis was one the most important questions of the post-war Europe. Forced migration caused by the Second World War had impact even on Hungary. After that the communists took control, borders were closed and migration was under strict state control. The communist party aimed to close the borders and push the migration back. During this period only few decisions have been made at the highest level of the communist party motivated by political ideological reasons, for example refugees from Greece at the end of the forties, or refugees from Chile at the beginning of the seventies. Those people were leftists and – although in reduced circumstances – they got real opportunity to settle down in Hungary. At the end of the eighties, the refugee wave from Romania was motivated by different reasons and features. In order to handle the crisis, caused by the refugee wave, Hungary ratified the Geneva Convention relating to the Status of Refugees.

**Keywords:** refugees, forced migration, Greek refugees, Transylvanian refugees, the 1951 Refugee Convention

## **Bevezetés**

A második világháború végén, illetve az azt követő rövid időszakban jelentős népességmozgások érintették hazánkat is. A háború végén a harcok elől menekülők, majd a háborút közvetlenül követően a nagyhatalmak által előírt kitelepítések okozták több százezer ember kényszmigrációját. A lakosságcsere célja alapvetően az országokon belüli nemzetiségi konfliktusok egyfajta gyors megoldása, az etnikailag homogénebb lakosság létrehozása volt. A helyzet ilyenfajta rendezését elsősorban a Szovjetunió, illetve a kiépülő szocialista rezsimek követelték meg. Ezen, jórészt kikényszerített migrációs mozgásoknak Magyarország demográfiaiilag a vesztese volt. A hazai német kisebbség nagy részét, körülbelül 220 ezer főt, Németországba szállítottak. A magyar-csehszlovák lakosságcsere keretében körülbelül 90 ezer szlovák nemzetiségű hagyta el Magyarországot és 100 ezer felvidéki magyar érkezett hazánkba. Ezen felül a szomszédos országok magyar nemzetiségű lakosai közül mintegy 130 ezren érkeztek ekkor Romániából, s a Jugoszláviából és a Szovjetunióból menekültek/áttelepültek száma nagyjából 70 ezer főt tett ki. A háború után nagyrészt néhány hónapon belül lezajló kényszmigrációs események után a határok fokozatosan bezáródtak, a leereszkedő vasfüggöny szinte teljesen elzárta hazánkat a nyugati világtól, de az 1950-es évekig még a szocialista táboron belüli

mozgás is alapvetően korlátozott volt. Az országot ekkor már csak egyénileg, sokszor menekülve lehetett elhagyni, a kivándorlást csak kivételes esetekben engedélyezték. A befelé irányuló migráció minimálisra csökkent a szocializmus évtizedei alatt, ezen belül menekültek beengedésére csak néhány esetben, legfelsőbb szintű politikai döntés következtében kerülhetett sor.

## **A menekültkérdés Európában a második világháború után**

A második világháború a modern kor legnagyobb kényszervándorlását okozta. A harcok befejeződésekor a kontinensen több tízmillió, lakóhelyéről elűződött személy volt, akiknek a nagy része vissza szeretett volna térni korábbi otthonába, más részük új hazát akart találni, és a szovjet hadsereg által elfoglalt területekre nem kívánt visszatérni. Az már a háború utolsó éveiben egyértelművé vált, hogy a harci cselekmények lezárása után mielőbb neki kell látni az újjáépítésnek és a normális társadalmi működés helyreállításának. Az első ezt elősegítő, a szövetséges hatalmak és a Szovjetunió által még a háború ideje alatt létrehozott szervezet az ENSZ Segélyezési és Rehabilitációs Hivatala (UNPRA - United Nations Relief and Rehabilitation Administration) volt, mely még az Egyesült Nemzetek Szervezete előtt, 1943-ban megalakult. Az UNPRA feladata a harcok sújtotta területen élő lakosság segélyezésére és az újjáépítésre szolt, a menekültek segítségével ennek keretében foglalkozott (Cutts, 2001, 14.). A szervezet csak a szövetségesek által megszállt területeken fejthette ki tevékenységét, melynek keretében a terepen dolgozó több száz munkacsoport nyújtott segítséget a lakosságnak. A szovjet csapatok által megszállt területeken – így hazánkban sem – működhetett. A harcok befejeződése után, 1945 nyarán több millió menekült hazatérését segítették elő, elsősorban a megszálló katonai erők logisztikai támogatásával. A menekülőket és egyéb kényszermigránsokat az amerikai terminológia szerint lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek (displaced persons) hívták, akik tömegei a szövetséges csapatokat hatalmas logisztikai kihívás elé állította. A kortársak már akkor a legnagyobb problémának látták, mellyel a háború végén szembe kell nézni, hogy újra otthon kell találni azoknak az embereknek, akik valamely ok miatt elhagyták lakóhelyüket. A menekültek hazatérése a kelet-európai országokba egyre nehezebbé vált, miután a szovjet megszállás alá került területekre sokan nem akartak visszatérni. A visszatérők közül pedig rengeteg embert egyenesen valamelyik sztálini munkatáborba irányítottak. Az 1946 végén, az ENSZ nem állandó szakosított szervezeteként létrejövő Nemzetközi Menekültügyi Szervezet már kifejezetten a menekültek és kitelepítettek égető problémájára kívánt nemzetközi megoldást találni. Ez a

szervezet tekinthető a történelem során az első olyan szervezetnek, mely a nemzetközi migráció koordinálására jött létre. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket minden lehetséges módon hozzá kellett segíteni állampolgárságuk szerinti hazájukba vagy a szokásos tartózkodási helyükre való visszatérésben, vagy máshol kellett nekik otthont találni. Ez a szervezet már átfogó módon és kifejezetten a menekültkérdéssel foglalkozott, azonban a kelet-európai kommunista rendszerek megerősödése miatt egyre inkább a harmadik országokba való telepítés vált feladatává. A szovjet blokk kormányai hevesen ellenezték a lakóhelyükről elűdözött személyek tengerentúli országokba telepítésére vonatkozó terveket, és a szülőföldre való visszatérést nevezték egyedül elfogadható megoldásnak. A kommunista blokk országainak ellenkezése mellett – melyek vezetői a háború utáni újjáépítésben nélkülözhetetlen munkászekerek hiányától féltek a leginkább – a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet legalább egymillió ember áttelepítésében nyújtott segítséget. A szervezet, mely Magyarországon szintén nem működhetett, elsősorban az USA-ba, Ausztráliába, Kanadába és Izraelbe való kivándorlást segítette elő. A háború utáni években tehát az üldözöttek és hontalanná vált személyek helyzete nagyrészt rendeződött ugyan (bár 1951 végén még mintegy négyszázezer, úgynevezett displaced person-t tartottak nyilván), de egyben a kivándorlás új időszaka is kezdetét vette. „*Menekültek, hontalan személyek és a szó mai értelmében vett gazdasági migránsok alkoták az úgynevezett európai népességfelesleg zavaros tömegét.*” (Kecskés, 2018, 146.) Az egyik oldalról a diktatúrák és a nyomor előli menekülés, míg a befogadó országok oldaláról a remélt gazdasági haszon, az azonnal rendelkezésre álló munkaerő iránti kereslet is fűtötte a nemzetközi vándorlást.

Menekültügyi aspektusból is fontos jelentősége van az ENSZ Közgyűlése által 1948 decemberében elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának, mely, mint ajánlás kötelezettséget nem ró az államokra, ugyanakkor kiemelkedő politikai jelentősége van.<sup>1</sup> A nyilatkozat elfogadásának napját minden évben az emberi jogok napjaként ünneplik. Az említett lakosságcserek, illetve a kommunista hatalomátvétel után Magyarország a nemzetközi vándorlásban csak minimálisan vett részt, a migrációs mozgásoknak a népességfejlődésben játszott szerepe a tárgyalt mintegy 40 éves időszakban igen kismértékű, beleértve mind a legális, mind pedig az engedély nélküli vándorlást is. Ez alól csak az 1956-os forradalmat követő, mintegy kettőszázezer fős kifelé irányuló menekülthullám képez kivételt (Vajkai, 2019, 291.). Bár adatok csak töredékesen

---

1 14. cikk (1) Mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és azt élvezni. (2) Erre a jogra nem lehet köztörvényes bűncselekmények miatti, kellően megalapozott üldözés, sem pedig az Egyesült Nemzetek céljaival ellentétes cselekmények esetében hivatkozni.

állnak rendelkezésre, 1949 és 1956 között minimálisra, évente mindösszesen néhány száz főre csökkent a ki- és bevándorlás, de még a határátlépések száma is. Ilyen szintű bezárkózás Magyarország történetében szinte példátlannak tekinthető (Tóth, 2001, 335.). Az Európában az 1950-es években kezdődő nagyszámú munkaerő-vándorlásba, melyet a fejlett kapitalista országok munkaerő-szükséglete hívott életre, szintén nem kapcsolódott be hazánk. Ez Jugoszlávia kivételével a többi szocialista országban is hasonlóképpen történt, alapvetően politikai okokból. Ugyanakkor a szocialista táboron belül is létezett egy államközi szerződésekkel szabályozott munkaerő-vándorlás, mely egyes szektorok ideiglenes munkaerő-szükségletét volt hivatott pótolni, ez egyrészt nagyságrendjét tekintve elenyésző, másrészt hangsúlyozottan ideiglenes jellegű volt. A bevándorlás és kivándorlás elsősorban családgyesítések révén valósult meg, az ország migrációs egyenlege azonban az egész korszakban negatív maradt, melyen nem változtatott a lentebb még részletesen tárgyalt egyes menekültcsoportok politikai döntés következtében való beengedése sem (Illés, 2000, 46.).

## **Az ENSZ 1951. évi menekültegyezménye**

Az 1940-es évek végére egyre nyilvánvalóbb lett, hogy a menekültkérdés globális rendezésére hosszú távon alkalmas szervezeti és jogszabályi háttérrel kell létrehozni. A fokozódó hidegháborús szembenállás miatt azonban ellentét volt az ENSZ tagállamok között a létrehozandó új menekültügyi szervezet jellegével kapcsolatban. Viták és kompromisszumok után végül a közgyűlés 1950. december 14-én elfogadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának létrehozásáról szóló határozatot, mely szervezet így formálisan 1951. január 1-jén jött létre. Az UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) feladata, hogy világszerte vezesse és koordinálja a menekültek védelmét és a menekültek részére nyújtott nemzetközi segítségnyújtást. Elsődleges célja a menekültek jogvédelme és ellátásának biztosítása. Törekszik arra, hogy biztosítsa a lehetőséget a védelem kérésére minden üldözött számára, és amennyiben arra rászorul, menedéket kaphasson egy másik államban. Végsőként pedig tartós megoldást találjanak a menekültek helyzetének rendezésére, mely lehet az önkéntes hazatérés (voluntary return), a helyi integráció (local integration) vagy az áttelepítés harmadik országba (resettlement). Feladata ezen túl a hontalanok segítése is. A szervezet alapszabálya (URL1) szerint a főbiztosság munkája szigorúan politikamentes és humanitárius jellegű. Az UNHCR fokozatosan átvette a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet tevékenységeit, mely hivatalosan 1952-ben szűnt meg.

Az 1951. évi genfi egyezmény alapvető célja, hogy minden ember számára garantálja azt, hogy amennyiben származási országa nem biztosítja számára elemi jogainak védelmét vagy egyenesen üldözi, akkor egy másik államtól kapjon védelmet. A menekültek helyzetére vonatkozó dokumentum erejét elsősorban az adja, hogy a világ államainak nagy része elfogadta azt, és beépítette saját jogrendszerébe. Az egyezmény kezdetben kizárólag az 1951. január 1-jét megelőzően Európában üldözötté vált személyek helyzetét kívánta rendezni, az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyvvel kiegészítve máig a menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Az UNHCR megalakulása, illetve a genfi egyezmény létrejötte egy olyan nemzetközi folyamat eredményének is tekinthető, melyet a megelőző évtizedekben különféle egyezmények és a menekültek védelmét célzó szabályozás készített elő. A menekültvédelemnek nem célja a kényszer-vándorlás okainak kezelése, politikai vagy országok közötti konfliktusok megoldása, kizárólag a problémák következményeinek enyhítése. Az egyezményt hosszabb előkészítés, és a dokumentum szövegét érintő ENSZ tagállamok közötti viták után – melyek elsősorban arról szóltak, hogy a menekült definíció kapcsán az aláíró feleknek várhatóan az üldözöttek milyen széles köréért kell jogi és anyagi felelősséget vállalniuk – az 1951. július 2. és 25. között Genfben megrendezett, a menekültek helyzetéről és a hontalanokról szóló ENSZ konferencián fogadták el. Pontosan meghatározták a menekült fogalmát (1. cikk: *„az a személy, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”*), valamint belefoglalták a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmát. A non-refoulement elve (a nemzetközi gyakorlatban elterjedt francia kifejezés) alapján *„egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall”* (33. cikk)<sup>2</sup>.

---

2 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Az 1951. évi egyezményt a későbbi történelmi események, illetve a menekültkérdés súlypontjának Európából a fejlődő országokba helyeződése miatt 1967-ben kiegészítő jegyzőkönyvvel látták el, mely egy önálló nemzetközi jogi dokumentum, így ahhoz azok az államok is csatlakozhattak, akik az 1951. évi egyezményt egyébként nem írták alá. Az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyv kiterjesztette a genfi egyezmény érvényesülésének lehetőségét azzal, hogy eltávolította a benne foglalt földrajzi és időbeli korlátozásokat (tekintve, hogy az eredeti cél elsősorban a második világháború európai menekültjei helyzetének rendezése volt). A csatlakozó államok ebben vállalják, hogy alkalmazzák a 1951. évi egyezmény rendelkezéseit azon személyekre, akikre a 1. cikkben meghatározott menekültdefiníció érvényes – földrajzi és időbeli korlátozás nélkül. Napjainkig a világ 145 állama fogadta el az 1951. évi genfi egyezményt (URL2). A menekült fogalmának meghatározásán túl az egyezmény aláírói vállalták, hogy e személyeket bizonyos támogatásokban és ellátásokban is részesítik, illetve hozzáférést biztosítanak számukra az állam által nyújtott szolgáltatásokhoz. (Például állampolgáraikkal azonos elbánást biztosítanak a menekülteknek az alapfokú oktatás tekintetében, állami segélyekben és támogatásokban részesítik őket, munkavállalásukban hasonló elbírálás alá esnek, mint az ország saját polgárai, de legalább is élvezik azokat a jogokat, mint amit azonos körülmények között egy idegen ország állampolgárainak biztosítanak. Lakhatásuk megoldását elősegítik, illetve az állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik őket a társadalombiztosítás terhére fedezett ellátások és egyéb állami segélyek tekintetében.) Az egyezmény rendelkezik a nemzetközi védelemre való jámban nem szoruló személyekről, valamint a nemzetközi védelemre méltatlan személyekről is. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiadott tematikus iránymutatások és ajánlások tehát segítik az egyezményhez csatlakozó államok nemzeti jogalkalmazását az üldöztetési okok megítélésében, vagy akár a kizáró és a megszüntető klauzulák alkalmazásában. A Szovjetunió és a csatlós államok – köztük Magyarország is – kezdetben mereven elutasította az UNHCR működését, és az 1951. évi genfi egyezményhez sem csatlakoztak. Az UNHCR-en kívül, azzal párhuzamosan más nemzetközi szervezetek is tovább működtek a menekültügy területén. Így például az Egyesült Államok Menekültprogramja (United States Escape Program), mely egy kormányzati pénzügyi alap volt, és amelyet 1952-ben alapítottak azzal a céllal, hogy a kommunista országokból érkező menekülőket segítse. Hasonlóképpen az Európai Migrációs Kormányközi Bizottság (Intergovernmental Committee for European Migration), ami az IOM (Nemzetközi Migrációs Szervezet) előszervezetének tekinthető, és melyet szintén 1952-ben alapítottak húsz ország részvételével elsősorban az európai menekültek tengeren túli országokba való áttelepítésének elősegítésére.

Az ICEM egyik legfontosabb eredménye az 1950-es években, hogy helyi irodák hálózatát építette ki számos európai és tengeren túli országban. Alapszabályának megfelelően a szervezet elősegítette a menekültek kivándorlását is. A szervezet az 1950-es években mintegy 316 ezer menekültet szállított, az 1956-os magyar menekülteket is beleértve (Kecskés, 2018, 152.).

## **Menekültügy Magyarországon 1945 és 1987 között**

A jelzett időszakban hazánk, a fentebb említett kivételes történeti eseményeket nem számítva, csak minimálisan kapcsolódott be a nemzetközi vándorlásba. A szocializmus időszakában az országok közötti vándorlást alapvetően akadályozták, melynek a gyakorlati jelentőségén kívül ideológia alapja is volt. A kommunista eszmerendszer általában nem fogadta el az üldöztetés fogalmát, mindössze néhány esetben került sor menekültek befogadására. A negyvenes évek legvégén néhány ezer görög, a hetvenes években chilei menekültek érkeztek, illetve összesen néhány száz fő baloldali, kommunista elkötelezettségű személyt fogadott be hazánk a világ valamely részéről. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya tartalmazott ugyan a menekültek befogadására vonatkozó kitélet, azonban ennek gyakorlati szabályozása nem létezett. Az 1949. évi XX. törvény 58. § (2) bekezdése szerint *„Azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek.”* Alacsonyabb szintű szabályozása a menedékjog intézményének nem volt, illetve hazánk nem csatlakozott a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi dokumentumokhoz sem. A párt legfelső szintű döntéseinek végrehajtója az államapparátus volt. A görög és chilei menekültek befogadásáról a központi bizottság döntött, illetve szűk körben ismertetett minisztertanácsi határozatok születtek a görögök és a chileiek támogatásáról, amelyek végrehajtását a Fővárosi Tanácsra és általában a tanácsi apparátusra bízták. A nem nyilvános igazgatási intézkedések mögött a hidegháborús időszakban politikai megfontolások álltak, míg az enyhülés idején a menekültek hazatérte, illetve teljes beilleszkedése tette szükségtelené a nemzetközi kapcsolódást (Tóth, 1994, 73.). A görög menekültek ügyét az 1945-ben (ismét) létrejött Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatalra (KEOKH) bízták, mely a rendőrségen – illetve egy ideig az Államvédelmi Hatóságon – belül működött. A KEOKH első jelentősebb feladata egyébként a német állampolgárok internálása volt. Működése az első években erőteljes felügyelet alatt zajlott, tekintve, hogy 1947-ig a beutazásokat és kiutazásokat a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) szovjet vezetői engedélyezték.

Az országba történő kivándorlást és bevándorlást csaknem ellehetetlenítő szabályok, a vízumkötelezettség, illetve a szocialista országok egymással kötött visszafogadási egyezményei miatt hazánk még tranzitországgként sem nagyon jöhetett számításba.

## Görög menekültek Magyarországon

A Görögországból kiáramló menekülthullám előzménye a második világháború után, 1946-ban a kommunisták és a királypártiak között kitört véres polgárháború volt, mely 1949-ben az utóbbiak győzelmével végződött. Görögországban a kommunistáknak valós társadalmi támogatottságuk volt, azonban az országot brit segítséggel szabadították fel. A polgárháború idején a szocialista tábor országai, így Magyarország is erőteljesen kifejezték szimpátiájukat a görög kommunisták irányába- és elítélték a fasisztának bélyegzett görög királypártiakat. A sajtóban és a propagandában megvalósuló támogatás mellett jugoszláv, bulgár és szovjet katonai segítségnyújtásra is sor került, a kommunisták elsősorban partizánhadviselést folytattak, és megalakították az úgynevezett Hegyi Görögországot. Amerikai és brit segítséggel végül felszámolták az ellenállást, a partizánokat Albániába szorították ki (a közben kiéleződő jugoszláv-szovjet konfliktusban a szocialista országok bojkottja alá került Jugoszlávia nyugati segítség fejében 1949-ben lezárta határait). A harci cselekményeknek kb. 150 ezer áldozata volt, és 65 ezren menekültek el az országból. Már a polgárháború idején különféle segélyakciókat szerveztek a béketábor országaiban. Magyarországon 1947 decemberében alakult meg a Segítséget a Görög Népnek Országos Bizottsága, mely a görög nép szabadságharca című kiadványában ismerteti a náci megszállástól kezdődően a görög eseményeket. A bizottság felhívást tett közzé: *„A görög szabadságharcosok saját szabadságukat és függetlenségüket védve, a magyar szabadságért és függetlenségért is ontják véréiket. A demokratikus magyar társadalom nem nézheti tétlenül a görög nép hősi harcát. Támogatnunk kell küzdelmüket nemcsak erkölcsi, hanem anyagi segélynyújtással is. A magyar népet képviselő politikai és társadalmi szervezetek közös felhívással fordulnak az egész magyar társadalomhoz: Segítséget a görög népnek! A görög nép ügye az egész haladó emberiség ügye. Éljen a függetlenségéért és szabadságáért küzdő görög nép!”* (Caruha, 1998, 15.) A Szabad Nép 1948. április 8-ai számában rövid cikk jelent meg *„840 görög gyerek érkezett Budapestre”* címmel. A gyermekeket a pályaudvaron a görög segélybizottság, a Nemzeti Segély és a Nemzetközi Vöröskereszt munkatársai felkészülten várták. A gyermekeket a fővárosban védőnők, orvosok és önkéntes ápolónők fogadták. A következő

hónapokban újabb vonatok érkeztek, összesen mintegy háromezer gyermekkel. Az érkezők összes számát tekintve kissé ellentmondásosak a források, azt 7 és 12 ezer fő közé teszik. Ebben közrejátszik az is, hogy a görögök nem egységes csoportot alkotva érkeztek, hanem 1950 elejéig folyamatosan kisebb-nagyobb csoportokban, illetve többen közülük a következő hónapokban, években tovább is álltak vagy visszatértek Görögországba. Az 1960-as évek végén a magyarországi görögök létszáma már csak hatezerre volt tehető, mely az 1970–1980-as években bekövetkező repatriálások és más volt szocialista országokba történő családgyesítések következtében tovább csökkent. A Magyar Népköztársaság a görögöket politikai menekültként fogadta be, azonban – ahogy számuk folyamatosan emelkedett – elhelyezésük és ellátásuk egyre nagyobb nehézséget okozott, és problémák sorát vetette fel (Fejér Megyei Történeti Évkönyv, 1980, 126.). A háború még csak néhány éve ért véget. A háborús károkat rohamléptekkel igyekeztek felszámolni ugyan, de a kapacitásokat elsősorban az infrastruktúra, utak, hidak, üzemek helyreállítása kötötte le. Új lakások az 1940-es évek végéig gyakorlatilag nem épültek. A menekülteket kezdetben ideiglenes szállásokon (Budapesten a Kőbányai úton, Balatonalmádiban, a Hortobágyon és Mezőhegyesen) helyezték el, melyeket ipari létesítményekben, raktárakban, esetleg kastélyokban és szanatóriumokban alakítottak ki, illetve néhány esetben befogadó családok is szállást adtak nekik.

Elsősorban a lakhatás megoldására, majd a beilleszkedés elősegítésére 1949 végén jött létre a Menekülteket Elhelyező Bizottság, majd 1950 elején ezt felváltotta az Egészségügyi Minisztériumon belül működő Antifasiszta Menekülteket Ellátó Központ, illetve Osztály (AMEO), amely egészen a nyolcvanas évek elejéig foglalkozott a magyarországi görögök ügyeivel (Halász, 2011, 130.). Az integráció kezdetben nehezen ment, melyhez hozzátartozott a görögök helyzetének ideiglenessége is. A gyermekek görög nyelvű iskolában kezdték meg a tanulmányaikat, a felnőttek főleg ipari üzemekben, bányákban dolgoztak, csoportokat alkotva, hogy a nyelvtudás hiányát áthidalják. A menekültek többsége csak később kapott magyar állampolgárságot, egészen az 1980-as évekig gyakorlatilag hontalan volt. A beilleszkedés csak az ötvenes évek második felében gyorsult fel, a lakhatás végleges rendezésével és a helyi társadalomba történő beolvadással. 1957-ben alakult meg a Görög Politikai Menekültek Egyesülete, mely az MSZMP Külügyi Osztálya segítségével próbált kapcsolatot tartani más baloldali görög menekültekkel (Halász, 2011, 131.). A munkához jutás viszonylag könnyen ment, tekintve, hogy a háború utáni újjáépítés, illetve az erőltetett iparosítás korszakában rengeteg olyan segéd- és betanított munka állt rendelkezésre, melyet képzettség és nyelvtudás nélkül is el lehetett látni. A menekültek többsége az ipari üzemekben, a kohászatban és a bányákban talált munkát.

Kisebbségük a mezőgazdaságban helyezkedett el, elsősorban azok, akik otthon is ehhez szoktak. A normális lakhatási körülmények megteremtése már nehezebben ment, sok görög kapott elhelyezést Kőbányán, egy átalakított dohányraktárban. A mintegy 400 család komfort és mellékhelyiségek nélküli apró szobákban élt egészen a hatvanas évek elejéig, nehéz körülmények között. Ebben a zárt világban könnyebben megtartották nemzeti identitásukat, közösen élték hétköznapjaikat és ünnepeiket (Caruha, 1998, 18.). A lakhatás hosszabb távú megoldása már nagyobb gondot jelentett, és végül részbeni megoldást egy új település felépítése kínálhatott, mely lehetőség szerint a munkavégzés helyétől sincs túl távol. A párt és állami vezetés végül Ercsi szomszédságában, egy korábban beépítetlen terület mellett döntött, ahol gyorsan és olcsón kivitelezhető, úgynevezett csökkentett komfortú sorházak felépítésére került sor. Az épületek nagy részébe még a vizet sem vezették be. Az építkezésbe önkéntes munka keretében folyamatosan kapcsolódtak be a környéken, Dunapentelén, Ercsiben dolgozó görögök is (Fejér Megyei Történelmi Évkönyv, 1980, 127.). A primitív bútorzattal ellátott egy-két szobás házakat a beköltöző görögök aztán a saját képükre alakították: fehérre meszelt falakkal és a kertben legelésző kecskével. A faluba többnyire olyan menekültek kerültek, akik továbbra is mezőgazdasági munkával kívántak foglalkozni, és az akkor alakuló termelősövetkezetekben helyezkedtek el. Az eredetileg Görögfalvának nevezett községet 1952-ben a görög szabadságmozgalom hősről Beloianisznak nevezték át. A görög katonai diktatúra 1974-es bukásával, és a demokratikus átalakulással az első generációs görögökben újra feléledtek a remények a hazatéréssel kapcsolatban. A nyolcvanas évek elején, államközi tárgyalások eredményeként újabb ezer fő repatriált. A rendszerváltozás körüli időszakra a megmaradt görög kolónia tagjai jórészt beolvadtak a magyar társadalomba, a vegyes házasságok révén a többség már nem tartotta görög szokásait, anyanyelvét is ritkán használta. A kezdetben kiadott görög nyelvű lapok megszűntek, kulturális hagyományőrzést a Magyarországi Görögök Kulturális Egyesülete végzi, illetve politikai és érdekvédelmi tevékenységet a Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata végez.

## **További menekültcsoportok a szocialista Magyarországon**

Viszonylag jelentősebb menekültcsoportot alkottak még a hetvenes években Magyarországra kerülő chileiek, akiknek létszámát ezer és kétezer fő közöttire tehetjük. A menekülés kiváltó oka az 1973-as katonai puccs volt. Az ország elnöke Salvador Allende baloldali, de nem kommunista politikát folytatott, a tervezett államosítások azonban határozottan az USA érdekei ellenében voltak.

A hatalmat Augusto Pinochet tábornok vette át, aki 1990-ig tartotta kezében a hatalmat. Főleg a katonai diktatúra első éveiben volt jellemző a durva elnyomás, és a baloldali vagy annak vélt ellenzékiek üldözése, több ezer ember meggyilkolása. A szocialista országok a sajtóban kiálltak a jobboldali katonai diktatúra ellenében<sup>3</sup>, egyéb beavatkozás azonban nem történt. A Chilével való szolidaritás a hivatalos propaganda központi témájává vált. Például több ezer gyermek és fiatal küldött képeslapokat Luis Corvalán képével Chilébe. A kommunista párt vezetőjét a katonai junta juttatta börtönbe. Amikor Corvalánt 1976 decemberében végül szabadon engedték, azt a haladó világ győzelmeként és az erkölcsi nagyság példajaként ünnepelték. Az üldözés elől sokan az európai, köztük a szocialista országok képviselőire menekültek, illetve a már külföldön tartózkodók nem tértek vissza Chilébe. A baloldali szolidaritás alapján a szocialista országok hajlandóságot mutattak a chilei menekültek befogadására, melyek közül a legnagyobb menekültcsoportot, kb. 2.500 főt az NDK fogadott be. Itt a chilei menekültek elszállásolása és integrációja erősen bürokratikus módon, a keletnémet titkosszolgálat felügyelete mellett zajlott. A német szakszervezet lakásokat bocsátott a rendelkezésükre és átmeneti pénzügyi juttatást biztosított. A chilei emigránsok többsége – szöges ellentétben a görög menekültekkel – fiatal értelmiségi, művész és egyetemi hallgató volt, sokaknak azonban így is nehezen ment a beilleszkedés, nem tudtak szakmájukban elhelyezkedni. A fiatal értelmiségiek beilleszkedésének elősegítése elsősorban az ifjúsági szervezeteken keresztül történt minden befogadó országban, de az NDK-ban például biztonsági kockázatnak is tekintették őket, olyan személyeknek, akik közül a nyugati titkosszolgálatok könnyen tudnak beszervezni.

Magyarországon az 1970-es évek relatív jóléte következtében gond nélkül megélhetést tudtak találni, be tudtak illeszkedni, illetve többségében rövid idő alatt asszimilálódtak a chilei menekültek csoportjai, akiknek segítésére nem is voltak a görög menekültekéhez fogható állami intézkedések. A chileiek egy része aztán a kilencvenes évek elején, a szülőhazájukban bekövetkezett demokratikus fordulat után hazatért. A relatíve nagy létszámot jelentő görög és chilei menekülteken kívül a korszakban csak eseti politikai döntés után, igen kis számban jöttek Magyarországra menekültnek tekintett személyek (például palesztinok, vagy az 1973-ban szintén katonai diktatúrává váló Uruguayból érkezők).

---

3 A Délmagyarország 1973. november 2-ai száma így ír az eseményekről címlapján: „Chilében ma az ország törvényeit lábbal tipró fasiszta terror tombol. Megölték Salvador Allendét, Chile törvényes elnökét, gyilkolják, üldözik, börtönbe vetik a chilei hazafiakat. Felszámolják a haladó vívmányokat, ezzel tovább élezik a súlyos társadalmi feszültségeket, még mélyebb tragédiába sodorják a chilei népet.”

## **Menekültügy Magyarországon a rendszerváltozás előtti években**

1987 végétől teljesen új szakasz kezdődött az országot érintő nemzetközi vándorlások történetében, a kelet-európai politikai változások következtében szabaddá vált és felgyorsult a népesség vándorlása, mely a menekültek mozgását is jelentette. Hazánk a korábban – a fent említett inkább kivételes esetektől eltekintve – migránsokat és menekülteket befogadó országgá és tranzitországgá vált. Az első, hazánkat érintő, és nagyrészt még a politikai rendszerváltozás előtt lezajló nagyobb menekülthullám volt az az esemény, mely az 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozásunknak közvetlen kiváltó oka lett, illetve később kiépült a menekülők befogadására szolgáló infrastruktúra is. A rendszerváltozás a külföldiekre vonatkozó jogalkotást is érintette. Megszületett az első modern idegenjogi természetű norma, illetve a menedéjog területén a nemzetközi sztenderdekhez való igazodás (Szuhai, 2014, 118.). A modern menekültügyi igazgatás gyökerei 1988-ig nyúlnak vissza. A szomszédos országok közül Romániában él a legnagyobb magyar kisebbség, és a tárgyalt korszakban messze ott volt a legalacsonyabb az életszínvonal, a nemzetiségi elnyomás fokozódott, a magyar kisebbség erőltetett asszimilációjára újabb és újabb módszereket vetettek be. Mindezek hatására 1987 végétől kezdődően egyre inkább elterjedt az a jelenség, hogy Magyarországra legálisan beutazó, elsősorban magyar nemzetiségű román állampolgárok a turista célú látogatásokra rendelkezésre álló idő után nem tértek vissza Romániába. Az e fajta túltartózkodásokon túl teljesen új jelenségként egyre többen jöttek illegálisan, a zöldhatáron átkelve az országba. A magyar vezetést ez felkészületlenül érte és a hatóságok kezdetben igyekeztek visszaküldeni az itt jogcím nélkül tartózkodó román állampolgárokat, akiket a román hatóságok aztán gyakran fizikailag is bántalmaztak vagy néhány hónap börtönbüntetésre ítélték. A hazai sajtóban is megjelenő információk egyre nehezebben volt vállalhatók egy magát demokratikusnak beállítani igyekvő kormányzat számára, illetve a közvélemény is élénken figyelte az eseményeket – a többség az üldözött erdélyi magyarokkal szimpatizálva. Az ország vezetése az egyébként is meglévő gazdasági nehézségek mellett olyan új diplomáciai, társadalmi, jogi és szociális problémával került szembe, melyre évtizedek óta nem volt példa. A menekültek egyre növekvő létszáma és az új jelenségre adott társadalmi reakciók következtében egy ponton túl a magyar pártállami vezetés már nem tehetett egyszerűen úgy, mintha a probléma nem is létezne (Kaszás, 2013, 8.).

1987 végén összesen néhány száz fő érkezett Romániából, majd a következő év elejétől már havi több száz főre nőtt a beáramlás üteme, így az év

végére már mintegy nyolcezer fő tartózkodott Magyarországon. A tél beálltával csökkent, majd 1989 tavaszán ismét növekedett a beáramlás üteme, mely 1989 elején a hivatalos adatok szerint 13 ezer fő volt, de a be nem jelentkezett személyekkel együtt valószínűleg a 20 ezer főt is elérte ez a szám. 1989-ben a menedékkérők száma már 17.448 főt tett ki, 83 fő kivételével román állampolgárok voltak. Bár Romániából az áttelepülés elvileg legálisan is megoldható volt – a kivándorlási kérelmet a román hatóságoknál kellett benyújtani, a magyar hatóságnál pedig a bevándorlásra engedélyt kérni –, a gyakorlatban ez egy több éves bizonytalan végkimenetelű eljárást jelentett, bár a magyar hatóságok a bevándorlási kérelmek elbírásában akkor már nagyon megengedőek voltak. A Társadalomtudományi Intézet által 1989 tavaszán végzett vizsgálat eredményei a menekültek szociodemográfiai jellemzőit mutatják be, illetve az érkezésük módjára kérdezik rá. A vizsgált csoport átlagéletkora 31 év volt. 78%-uknak volt szakmája, 8%-uknak felsőfokú, 53%-uknak középfokú végzettsége. Az érkezettek több mint fele a Magyarországgal határos megyékből jött át (Sík, 1990, 526.).

A menekültekről való gondoskodásban az állam kezdetben egyáltalán nem vett részt, azt az itt élő barátok, rokonok, ismerősök, egyházi szervezetek vállalták, illetve félig állami demokratikus tömegszervezet a Magyar Vöröskereszt nyújtott hathatós segítséget elsősorban adományok gyűjtésében. A túlnyomórészt magyar nemzetiségű menekültek segítségét nagyban megkönnyítette a társadalmi szolidaritás és nagyfokú adakozókedv. Sok magánszemély és intézmény ajánlott fel pénzt, természetbeni támogatást, lakhatási lehetőséget, munkalehetőséget ekkor, melynek elsősorban a hazai állami intézményrendszer megteremtése előtti időszakban volt kiemelt jelentősége. Szintén a menekültügy területén a korai időszakban megjelenő civil szervezet volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, mely 1989 februárjában alakult meg. A Máltai Szeretetszolgálat elsősorban a katolikus egyházon keresztül, és a külföldről kapott jelentős mennyiségű adomány szétosztásával kapcsolódott be a karitatív munkába. A kormányzat a menekültekről való gondoskodást csak később és fokozatosan vette át a „civil” szférától, igyekezve azt egyrészt jogi keretek közé szorítani, másrészt hangsúlyozta azt, hogy a magyarság lakóhelyelhagyását semmiképpen nem kívánja ösztönözni. Ennek megfelelően a menekülteket először csak 2–3 hónapra szóló tartózkodási engedélyekkel látták el. A menekültek ellátása érdekében a Minisztertanács egy tárcaközi bizottságot hozott létre, majd elkülönített állami pénzalapként megszűletett a Letelepdedési Alap. A modernkori menekültügyi igazgatás létrejöttéhez vezető első lépésnek tekinthető, hogy a Minisztertanács 1988. február 25-én kelt 3046/1988 MT. határozatával létrehozta a Magyarországon tartózkodó külföldi

állampolgárok ügyeivel foglalkozó Állami Tárcaközi Bizottságot<sup>4</sup>, melynek vezetésével a belügyminiszter-helyettest bízta meg. A Tárcaközi Bizottság működésével, a menekültüggyel kapcsolatos hivatali teendőket 1989 márciusáig a Belügyminisztérium Tanácsi Szervezési Főosztályának állományába tartozó háromfős apparátus végezte. A menekültek számának növekedése a későbbiekben már szükségessé tette a menekültek ügyeivel foglalkozó külön hivatali részleg felállítását is. A magyarországi letelepedés és beilleszkedés legfontosabb anyagi eszköze az 1988 márciusában létrehozott Letelepedési Alap volt. Ahogy azt az alap neve is mutatja, menekültekről a hivatalos szóhasználatban még nem volt szó (a köznyelvben és részben a sajtóban már igen), kizárólag az országban hosszabb ideig tartózkodó külföldiekről, miután egy másik demokratikus, szocialista berendezkedésű baráti országban elképzelhetetlen volt az üldöztetés. A kezdetben 300 millió forinttal feltöltött állami pénzalapot, melyből ezen hosszabb ideig Magyarországon tartózkodó külföldiek pénzügyi támogatását és beilleszkedésére fordított költségeket finanszírozták, a Belügyminisztérium kezelte. A Letelepedési Alap szabályozását a 49/1988. (VI. 28.) minisztertanácsi rendelet tartalmazta. Az Alap terhére azok a külföldiek részesülhettek támogatásban, akik 1988. január 1-jét követően – kivételesen indokolt esetben 1987-ben – kaptak magyarországi tartózkodásra vagy letelepedésre jogosító engedélyt. Az Alapot fel lehetett használni szálláshelyek létesítésére, bölcsődei, óvodai és iskolai elhelyezések költségének átvállalására, társadalombiztosítási ellátásra, szociális segélyekre, egyszeri letelepedési segély nyújtására, lakásszerzéshez. Tekintve, hogy az érkezők többsége hazánkat végleges otthonának tekintette (bár kisebb számban voltak, akik a határok megnyílásával hamarosan nyugat felé indultak), az utóbbi vált legfontosabb felhasználási céllá. Az Alapból nyújtott, általában párszáz ezer forintos kamatmentes kölcsönök, ritkább esetben vissza nem térítendő támogatás több ezer család magyarországi életkezdését könnyítette meg. A Letelepedési Alappal a külföldiek nem álltak közvetlen kapcsolatban, hanem a helyi tanácsok gyűjtötték össze a különféle szervezetek visszatérítendő költségeit. A túlnyomó részt magyar nemzetiségű menekültekkel kapcsolatban a közvélemény általános szimpátiája volt érzékelhető, melyet az 1988 novemberétől az első szabadon választott kormány hivatalbelépéséig, 1990 májusáig hatalmon lévő Németh Miklós vezetett kormány is figyelembe vett. A szocialista jogállam megteremtését célzó irányvonalba nem fért bele a menekültek ezreinek erőszakos kitoloncolása, melyre azonban az akkor még érvényben lévő magyar-román kétoldalú megállapodás kötelezte volna hazánkat. A megoldást végül az 1951. évi genfi egyezményhez

4 Előterjesztés a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára. Belügyminisztérium, Budapest, 1989. április 26.

való csatlakozásban látták, mely nemzetközi kötelezettségként a magyar-román kétoldalú kishatárforgalmi egyezményt mintegy felülírva jogalapot biztosított a menekültek hosszú távú tartózkodásának megteremtésére, illetve beilleszkedésük anyagi segítésére. A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény a menekültügy legfontosabb nemzetközi dokumentuma, amely meghatározza, hogy a csatlakozó államokban milyen szempontok alapján minősül az adott külföldi állampolgár menekültnek, valamint felsorolja, hogy milyen jogi védelem, támogatás és szociális jogok illetik meg a menekülteket. A dokumentum egyértelműen kijelenti, hogy a menekültek nem küldhetők vissza olyan országba, ahol üldözöttségnek lehetnek kitéve. Az Elnöki Tanács február 24-ei javaslatának megfelelően Magyarország 1989. március 1-jén – a szocialista országok közül elsőként – csatlakozott az 1951-es genfi egyezményhez, és kihirdették az 1989. évi 15. törvényerejű rendeletet (a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv). Magyarország azonban csak a földrajzi korlátozás fenntartásával csatlakozott az egyezményhez, miszerint Európán kívüli területek menekültjeit nem fogadja (Hautzinger, 2012, 64.). A korlátozás feloldása 1997-ben, a menedékjogi törvény hatályba lépésével, ezáltal a modern magyar menedékjogi szakigazgatás (Hautzinger, 2014, 74.) megteremtésével egyidejűleg történt (1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról).

## Felhasznált irodalom

---

- Caruha, V. (1998): *Magyarországi görögök*. Budapest: Körtánc Füzetek
- Cutts, M. (szerk.) (2001): *A világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede*. Budapest: A magyar változatot kiadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képviselete
- Farkas G. (szerk.) (1980): *Fejér Megyei Történelmi Évkönyv 14*. Székesfehérvár: A Fejér megyei Levéltár Évkönyve
- Halász I. (2011): *Nemzetközi migráció és közigazgatás*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar
- Hautzinger Z. (2012): *A külföldiekre vonatkozó magyar jogi szabályozás fejlődése és története*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
- Hautzinger Z. (2014): *A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás*. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2, 69–78.
- Illés S. (2000): *Belföldi Vándormozgalom a XX. század utolsó évtizedeiben. II. Területi mobilitás Magyarországon a XX. században*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutató Intézet

- Kaszás V. (2013): *Erdélyi menekültek Magyarországon 1988-89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig*. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományok Doktori Iskola. Doktori disszertáció
- Kecskés D. G. (2018): *Menekültszállítás és hidegháború*. Századok, 1, 145–170.
- Klenner Z. (2017): *A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése a rendszerváltozás időszakában Magyarországon*. Magyar Rendészet, 3, 47–60.
- Lőwi I. (2016): *A magyar menekültügy története*. Hadtudományi Szemle, 4, 58–76.
- Sík E. (1990): *Erdélyi menekültek Magyarországon*. In: Andorka R. – Kolosi T. – Vukovich Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 1990*. Budapest: TÁRKI, 516–533.
- Szuhai I. (2014): *A magyar és a török migrációs jog és intézményrendszer összehasonlítása – egy kutatás első eredményei*. Pro Publico Bono, 1, 117-125.
- Tóth J. (1994): *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Tóth P. P. (2001): *A nemzetközi vándormozgalom szerepe a népességfejlődésben*. Történeti Demográfiai Évkönyv 2001. Budapest: KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 327–342.
- T. Varga Gy. (szerk.) (2005): *Az MDP Központi vezetősége, politikai bizottsága és titkársága üléseinek napirendi jegyzékei. I. kötet, 1948–1953*. Budapest: Magyar Országos Levéltár
- Vajkai E. (2019): *The security aspects of immigration in Central Europe*. In: Hautzinger Z. (szerk.): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 287–302.

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *UNHCR*. <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>

URL2: *United Nations Treaty Collection*. <https://treaties.un.org>



**Lesták Tamás**

---

**Katonák a határon –  
Az Egyesült Államok fegyveres erejének  
határvédelmi szerepvállalása 2018-tól**

**Soldiers at the border – Border protection role  
of the armed forces of the United States since 2018**

**Absztrakt**

Az Egyesült Államok különböző haderónemei mintegy két éve közvetlen jelenlétükkel segítik az amerikai-mexikói határon folyó határvédelmi műveleteket. A haderő szokatlan szerepkörben történő bevetését komoly negatív kritikák érték jogi és szakmai oldalról egyaránt. A műveletek szempontjából elsősorban azok célja, pénzügyi erőforrás igénye, valamint hatékonysága került a kritikák kereszttüzébe. Írásomban röviden ismertetem a 2018-tól végrehajtott lépéseket, kitérve a változó feladatrendszerre, valamint a jelenlegi világvilágjárvány okozta kihívásokra is.

**Kulcsszavak:** határvédelem, Egyesült Államok, Mexikó, fegyveres erők, kerítés

**Abstract**

The different service branches of the US armed forces have been supporting the border protection operations at the US-Mexican border with direct presence for almost 2 years now. This unusual deployment of the armed forces faced sincere legal and professional critics, mainly because of the operations' aim, the financial background and their effectiveness. I will shortly introduce the measures and steps which has been taken from 2018, especially the changing task framework, and the challenges of the current world pandemic situation.

**Keywords:** border protection, United States, Mexico, armed forces, fence

## Bevezetés

Az Egyesült Államok hadereje az elmúlt két év során a korábbi időszakhoz képest szokatlan feladatkörben és volumenben vett részt az amerikai-mexikói határ bizonyos szakaszainak védelmében. A műveletek elsődlegesen megfogalmazott célja a déli irányból jelentkező, szokatlanul nagyarányú illegális migrációs nyomás enyhítése volt, katonai erők bevetésével. Az amerikai fegyveres erők két haderőnemének (a szárazföldi haderőnem – US Army, haditengerészet – US Marine Corps) egységei különböző feladatkörökben látták és látják el azóta is feladataikat, amelyek között a technikai határzár építési feladatai, az élőerős határvédelmi feladatok és bizonyos esetekben egyéb belbiztonsági szervekkel együttműködésben határvédelmi, migrációs feladatok is szerepet kaptak. A haderő bevetését éles politikai és szakmai kritikák érték az eltelt időben, megkérdőjelezve a műveletek célját és hatékonyságát, az elérhető eredmények realitását. Jelen tanulmányban a fenti műveleti keretek kialakításának és végrehajtásának rövid történetét, az elért eredményeket és a lehetséges folytatási irányokat vizsgálom.

## A kezdetek

2018 év elején az amerikai-mexikói határszakaszon a korábbi évekhez képest jelentősen nagyobb volumenű illegális migrációs nyomás jelentkezett.<sup>1</sup> Tavasztól kezdve a határvédelemben szerepet játszó belbiztonsági szervek összehangolt akciósorozatot indítottak a migrációs hullám enyhítésére, illetve lehetőség szerinti megállítására. Az illegális migránsok elsősorban nem is a szomszédos Mexikóból, sokkal inkább a szervezett bűnözés jelenlegi fellegvárának számító közép-amerikai államokból – Hondurasból, Guatemalából és El Salvadorból – érkeztek rendkívül nagy számban, s közülük különösen sokan tartoztak a legsérülékenyebb, úgynevezett kísérő nélküli kiskorúak csoportjába. A térségből ugyan a korábbi évtizedekben is jelentős számú személy érkezett, ekkorra azonban megnőtt ezen csoportok szervezettsége, s karavánokba szerveződve érkeztek az amerikai határhoz. Emiatt az amerikai szövetségi kormányzat a határszakasz megerősítéséről döntött, az Védelmező Támogatás (Operation Guardian Support) nevű művelet megindításának formájában. Már ebben a kezdeti műveletben is szerepelt katonai elem, mégpedig a tartalékos erők szerepét betöl-

---

1 A délnyugati határon a megelőző években jellemző mintegy 300.000 előállított illegális határátlépőhöz képest 2018-ban 396.579 fő volt az így elfogott határsértők száma. Ez az évtized első feléhez képest jelentős növekedésnek számított, ugyanakkor összességében elmarad a csúcsidőszaknak számító 2000-es évtől, amikor több mint 1,6 millió főről beszélhettünk.

tó Nemzeti Gárda meghatározott egységei formájában, amelyek azt a feladatot kapták, hogy – elsősorban élőrővel – támogassák a határőrség egységeit. A jelen tanulmány tárgyát képező katonai művelet azonban csak ezt követően, 2018. október 26-án vette kezdetét. Ekkor hirdették meg a Hűséges Hazafi (Operation Faithful Patriot) elnevezésű műveletet, melynek célja az volt, hogy az amerikai haderő egységei segítséget nyújtsanak a határőrségnek az érintett délnyugati határszakaszon. Az akkori védelmi miniszter, James Mattis által elrendelt csapatmozgósítás keretében az első időszakban meglehetősen ellentmondásos számok láttak napvilágot<sup>2</sup>, ami a részt vevő erők nagyságát illette. Az első szakaszban végül egy 800 fős, hivatásos katonákból álló kontingens került vezénylésre az érintett határszakaszra. Ez az első csoport még nagyobb részt katonai rendészekből, illetve műszaki alakulatokból állt, a szárazföldi hadsereg (US Army) és a tengerészgyalogság (US Marine Corps) haderőnemeiből összeállítva. Az első hivatalos sajtóközlemény 2018. október 26-án a csapatok leendő feladatai kapcsán a következőképpen fogalmazott: „*a csapatok küldetése, hogy a civil hatóságokat támogassa tervezési segítséggel, mérnöki támogatással, merev- és forgószárnyas repülőgépekkel szállítási feladatok kapcsán csakúgy, mint orvosi segítséggel, átmeneti szálláslehetőségekkel és a határőrizeti szervek munkatársai számára védelmi felszerelésekkel.*” (URL1)

Mattis védelmi miniszter azonban már ebben a szakaszban igyekezett pontosabb lehetőségeket felvázolni a lehetséges speciális feladatokkal kapcsolatban (például határvédelmi objektumok építési munkálatai), tekintettel arra, hogy a hatályos jogszabályok nem tették lehetővé a szövetségi haderő számára, hogy belbiztonsági feladatokat lásson el (Posse Comitatus törvény)<sup>3</sup>. „*A parancsok vázlatosan már elkészültek, bizonyos anyagok is mozgásban vannak, építési eszközök, akadályok<sup>4</sup>, ehhez hasonló eszközök.*” (URL2) A részt vevő csapatok az Északi Parancsnokság irányítása alá tartoztak a vezénylésük ideje alatt. A művelet lehetséges időtávját tekintve a legtöbb forrás ekkor a tárgyév végét, 2018. december közepét jelölte meg befejező időpontként.

## A művelet kiterjesztése

A művelet megkezdését követő második héten felgyorsultak az események, az Északi Parancsnokság és az Észak-amerikai Légterparancsnokság vezetője,

---

2 Kezdeti sajtóhírek szerint Trump elnök egy 5000 fős csapaterősítést szeretett volna a határra telepíteni, azonban a USA Védelmi Minisztériuma ennél kisebb kontingens áttelepítését látta megvalósíthatónak.

3 Az 1878. június 18-án aláírt szövetségi jogszabály célja az volt, hogy korlátozza a szövetségi kormányzatnak a szövetségi fegyveres erők belbiztonsági célokra történő alkalmazási jogköreit.

4 Úgynevezett jersey barrier, amely tulajdonképpen egy területvédő barikádtípus.

Terrence J. O’Shaughnessy, az Amerikai Egyesült Államok Légierője (U. S. Air Force – USAF) tábornoka már egy jelentősen nagyobb, 5.200 fős csapat határra rendeléséről számolt be a sajtónak. „*A határbiztonság a nemzetbiztonságot jelenti [...] miközben itt ülünk, mintegy 800 katona már úton van Texas felé. E hét végére további több mint 5.200 katonát fogunk a délnyugati határra vezényelni.*” (URL3) A határőrség mindenekelőtt amiatt tartotta fontosnak a haderő segítségét, mivel a határra érkező karavánok korábban nem tapasztalt kihívást jelentettek, mert egyszerre nagy számban, szervezett módon jelentek meg, és ez a határvédelmi rendszer túlterhelésével fenyegetett. A katonai egységek bevetésének földrajzi kereteit alapvetően három irány, Arizona, Kalifornia és Dél-Texas jelentették. A fentiekben jelzett műszaki alakulatokat utász századokkal egészítették ki, melyek tapasztalatokkal rendelkeztek akadályok, barikádok és kerítések építése terén. Ezen csapatok, valamint a szükséges eszközök és építőanyagok szállítására pedig a USAF C–130 Hercules és C–17 Globemaster III típusú közepes és nehéz szállító repülőgépei szolgáltak. 2018 novemberében a bevetett csapatlétszám tovább növekedett, ekkor már 8.000 főről volt szó, akiket az érintett határ valamely szakaszára telepítettek. Emellett egy érdekes változás is történt, mégpedig egy névváltoztatás, ugyanis a Pentagon a korábbi Húséges Hazafi elnevezés helyett egyszerűen határ támogatásnak nevezte a műveletet. A védelmi tárca képviselői nem adtak egyértelmű választ a változtatás okára vonatkozóan, de bizonyos források a hivatalos műveleti név politikai felhangjait, valamint a fentebb már jelzett vitatott jogi háttérrel<sup>5</sup> jelölték meg lehetséges kiváltó okokként. Emellett a hivatalos névvel rendelkező műveletekre szigorúbb pénzügyi szabályok is vonatkoznak, ez szintén a rugalmasságot gátolhatta volna. A név kérdésénél azonban már ekkor megjelent egy fontosabb tényező is, mégpedig a határra vezényelt csapatok által végzett feladatok pontos meghatározása. A Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának akkor elnöke, Joseph Dunford tábornok szerint „*az amerikai csapatok nem fognak közvetlenül részt venni azokban a műveletekben, amelyek az emberek amerikai területre történő belépését hivatottak megakadályozni... ehelyett logisztikai támogatási feladatokat fognak ellátni, határvédelmi akadályokat és a belépési pontokat megerősítve.*” (URL4) Utóbbi kijelentés elmozdulást jelentett a kezdeti állásponthez képest és mindezt a határon készült fotókkal is igyekezett alátámasztani a védelmi tárca. A kirendelt csapatok feladatai körülötti kommunikációs bizonytalanságnak egyértelműen politikai vetülete is volt, hiszen az erők határra történő

---

5 Nevezetesen amiatt, hogy a hivatalosan – az esetek többségében a védelmi miniszter által – elnevezett katonai műveletek általában tisztán katonai tevékenységeket takarnak, ez esetben viszont a nem katonainak számító határvédelmi feladatoktól emiatt sem lehetett világosan elkülöníteni a műveletet.

telepítése és a végrehajtandó feladatok meghatározása időben teljesen egybeesett a 2018-as időközi kongresszusi választásokkal, így a témát mindkét nagy párt maximális mértékben felhasználta a kampány során. Ezen időszakban egy viszonylag éles szembenállás volt megfigyelhető a kormányzat migrációs és nemzetbiztonsági retorikája – tudniillik a migránsok nemzetbiztonsági kockázata és az illegális belépés veszélyei –, valamint a katonai vezetés kommunikációs célja között, mely a kivezényelt csapatok világos feladatköri elkülönítését igyekezett hangsúlyozni a határvédelmi szervek feladataitól.

## Költségek

A haderő alakulatainak bevetése természetesen kezdettől fogva felvetette a pénzügyi ráfordítás mértékének érzékeny kérdését is. Tekintettel arra, hogy a határ megerősítése nem volt példa nélküli a korábbi években<sup>6</sup>, rendelkezésre álltak becslések a lehetséges költségigényekről. Meglepő módon a Nemzeti Gárda telepítése nagyobb költséget jelentett, mint az aktív katonai alakulatok bevetése, ennek fő oka pedig az, hogy a tartalékos erők bevetésükkor olyan plusz juttatásokra is jogosultakká válnak, amelyeket az aktív alakulatok nem kapnak meg. A határmegerősítés elrendelésekor különböző becslések láttak napvilágot. A Stratégiai és Költségvetési Becslések Központja (CSBA) kezdetben 42–110 millió USD közöttire tette a várható költségek nagyságrendjét. A Pentagon akkori műveleti időkerete december közepéig határozott meg feladatok a csapatok számára, így az egy főre eső személyi költségeket és a bevetett haditechnikai eszközök (gépjárművek, merevszárnyú és forgószárnyas repülőgépek, pilóta nélküli repülőgépek) költségeit is figyelembe vették a végösszeg meghatározásánál. A relatíve pontos költségbecslés ellenére a pénzügyi ráfordítás mértéke természetesen súlyos politikai kritikákra adott okot, különös tekintettel az időközi választások jelentette komplikált körülményekre. A művelet katonai szükségzerűsége kapcsán szintén ellentmondásos véleményeket találunk. A katonai vezetés és az elnök mögött álló kormányzat nem vitatta a csapattelepítés nemzetbiztonsági szükségességét, elsősorban a korábban nem látott mértékű és szervezettégű illegális migrációs nyomás jelentette fenyegetés

---

6 Mind George W. Bush, mind Barack Obama elnökök kirendeltek Nemzeti Gárda egységeket az amerikai-mexikói határra határőrizeti céllal, illetve a határvédelmi szervek támogatása érdekében. A Bush kormányzat az Ugrás hadművelet (Operation Jump) keretében 2006 és 2008 között mintegy 6.000 fős csapaterősítést hajtott végre az érintett határszakaszon, amely megközelítőleg 1,2 milliárd USD költséget jelentett. Obama 2010-ben rendelte el a Nemzeti Gárda 1200 fős határra történő telepítését, a Phalanx hadművelet keretében, amely 110 millió USD költséget emésztett fel már az első évben. A művelet 2012-ig tartott.

miatt. Ugyanakkor több aktív és korábbi katonatiszt aggályainak adott hangot. Egyrészt a hadsereg elmúlt évtizedek intenzív fegyveres konfliktusokban kimerült állományát, másrészt a rendkívül kényes pénzügyi helyzet érzékenységet emeltek ki, mint olyan tényezőket, amelyek miatt nem szerencsés a haderő határvédelemre történő bevetése. Emellett a korábbiakban már részletezett jogi felhatalmazás körüli bizonytalanságok is negatív irányban befolyásolták a műveletek fogadtatását katonai körökben. Ráadásul a hosszabb távon bevetni kívánt csapatereő – Trump elnök egy ponton már több mint 5.000 fős kontingensről beszélt – méretében is jelentős volt, más hadszínterekhez képest is.<sup>7</sup> Szintén kritikaként fogalmazódott meg, hogy a határra vezényelt csapatokat elvonják normál kiképzési feladataitól, ezzel veszélyeztetve más típusú, katonai fenyegetésekkel szembeni hatékony felkészülésüket. A jogi felhatalmazás körüli bizonytalanságok katonai vonalon is kérdéseket vetettek fel, különös tekintettel arra, hogy a szövetségi haderő tagjai nem vehettek részt közvetlenül a határvédelmi feladatokban, így például őrizetbe sem vehettek a határon esetlegesen feltartóztatott illegális migráns személyt.

## További csapaterosítés

2019 januárjában a megbízott védelmi miniszter, Patrick M. Shanahan újabb csapatok határra történő vezénylését jelentette be. Mindösszesen 6.000 fővel tervezték növelni a műveletekben részt vevők számát és ebből a növekményből a tengerészgyalogság, a hadsereg, a légierő és a haditengerészet is kivette részét. A katonák határ menti jelenlétét ezzel párhuzamosan 2019 szeptemberéig meghosszabbították. Ez az újabb csapaterosítés azonban már komoly kritikát váltott ki a katonai vezetők részéről is. A tengerészgyalogság tábornoka, Robert Neller például több szempontból sem értett egyet a határvédelmi feladatok ellátásával: „*a határra történő vezénylés elfogadhatatlan kockázatot jelent a Tengerészgyalogság hadrafoghatóságára és harckészségére nézve [...] a tengerészgyalogosok a kemény és realisztikus kiképzésre kell hagyatkozzanak annak érdekében, hogy a szükséges egyéni és kollektív készségeket elsajátíthassák.*” (URL5) A tábornok szerint pedig a tervezetlen és költségfedezet nélküli határ menti csapattelepítés miatt legalább öt országban kellett elhalasztani vagy törölni katonai kiképzési programokat, vagy sürgős bázisfelújításokat elhalasztani. Meglehetősen szokatlan, hogy egy ilyen magas rangú amerikai katonai vezető

---

7 Összehasonlításképpen ez nagyobb erőt jelentett, mint amekkora létszámmal az amerikai fegyveres erők az Iszlám Állam maradványai ellen harcoltak Irakban és Szíriában 2019-ben.

közvetlen kritikával illesse a kormányzat és személyesen az elnök politikáját. A sajtó kiemelte, hogy Neller tábornok erős szavai mögött a tengerészgyalogság nem sokkal korábbi jelentős, hurrikánok okozta veszteségei is állhattak, ezzel próbálva nyomást gyakorolni a kormányzatra e károk enyhítése érdekében. Természetesen a további csapatok vezénylése a költségek növekedését is magával hozta, amely komoly vitákat generált a washingtoni vezetők körében. A növekmény elsősorban a vegyes – tartalékos és aktív szolgálatban lévő – státuszú csapatok bevetéséből adódó eltérő költségigényekre is visszavezethető. Az aktuális költségvetésben mintegy 9 millió USD rendkívüli költség szerepelt, amely magában foglalta a határvédelemre – és ezen belül a határvédelem katonai erőkkel történő további megerősítésére – szánt forrásokat is. 2019 elején a csapatok által végzett feladatok továbbra is szigorúan a határvédelem technikai részére szorítkoztak, olyan feladatokra, amelyek során a fegyveres erők tagjai nem találkozhattak közvetlenül migránsokkal. Ennek megfelelően alapvető feladatuk volt a határszakasz megfigyelése, egyrészt élőerős járőrözéssel, másrészt a határszakaszon szolgálatot teljesítő mintegy 150 mobil megfigyelőkamerával. A katonák felfegyverezve látták el feladataikat, igaz ezen fegyvert nem használhatták a határon átlépő személyek ellen (kizárólag önvédelem esetén, de ez nem specifikusan a határvédelemhez tartozó fegyverhasználati jogosultság, egyéb esetekben is létezik). A specifikus határvédelmi eszközök használatára, valamint a határsértők elleni fellépésre<sup>8</sup> vonatkozóan a CBP<sup>9</sup> munkatársai képezték ki a haderő tagjait. A tipikus feladatvégrehajtás során azonban a katonák nem találkoztak migránsokkal, legfeljebb „*olyan személyekkel, akik valamilyen oknál fogva átjutottak a határőr kollégák vonalán és vizet kérnek vagy szeretnék feladni magukat a határőrségnek*” – fogalmazott Paul Nathan Garcia ezredes, az Északi Egyesített Akciócsoport parancsnokhelyettese (URL6). Rendkívüli eseményekre csak nagyon kis számban került sor (például amerikai katonák véletlenül átlépték a határt és mexikói területen járőröztek; egy megfigyelő poszton sor került fegyverhasználatra, amelynek körülményeit kivizsgálták), amely meglepő, tekintve a művelet és az abban részt vevők nagyságát, illetve a műveleti terület kiterjedtségét. A katonák által elfogott határsértők (és a szintén a műveleti terület jellegéből adódóan lefoglalt különböző kábítószer) száma a teljes határszakaszhoz képest elenyésző.<sup>10</sup> Érdekes hozadéka volt a feladatok

---

8 Természetesen a korábban jelzett jogi felhatalmazás okán ez csak végső esetben alkalmazható tudást jelentett.

9 U.S Customs and Border Protection.

10 2019 első két hetében például a CBP adatai szerint mintegy 13.000 fő elfogásában és 3.000 font kábítószer lefoglalásában vettek részt a haderő tagjai, míg ugyanezen idő alatt a határőrség ugyanezen számai: 593.507 migráns és 5.863 font lefoglalt drog.

ilyen megoszlásának, hogy a megfigyelő feladatok fegyveres erők általi elvégzésének köszönhetően a határőrök a korábbinál aktívabb és szélesebb körű tevékenységet tudtak kifejezni (elsősorban a mélységi felderítés és elfogás terén). Szintén a határőr egységek tehermentesítését szolgálta, hogy az egyre nagyobb számú migráns okán szükségessé vált új őrizeti intézményeket már a hadsereg és a tengerészgyalogság tagjai építették fel a határ mentén, továbbá látványos és a sajtóban is rendszeresen megjelenő feladatként jelentkezett a határvédelmi fal építése és bővítése is, melynek szakmai irányítását a hadsereg helyszínen szolgálatot teljesítő utászai látták el.

## A fal

Ha a határon ténylegesen bevetett erőket tekintjük, 2019-ben is elsődlegesen műszaki alakulatokat, illetve műszaki, logisztikai egységeket találtunk a szolgálatot teljesítők között, illetve a katonai rendészet volt felülreprezentált a csapatok között. Ez összhangban áll a politikai és a katonai felsővezetés fentebb már részletezett azon igényével, hogy a katonai alakulatok lehetőség szerint ne találkozzanak közvetlenül migráns személyekkel. A műszaki csapatok egyik legfontosabb és leginkább jelképes feladata a műszaki határzár, a fal kibővítése, építése volt. Az amerikai-mexikói határszakaszon álló műszaki akadály<sup>11</sup> egy meglehetősen régi eszköze az illegális migráció, valamint különböző csempésztevékenységek megakadályozásának vagy lelassításának. A fal bővítése, illetve befejezése már megválasztása előtt az egyik legfontosabb politikai célkitűzése volt Trump elnöknek. Az építés azonban számos politikai, jogi, pénzügyi akadályba ütközött, emiatt a leginkább veszélyeztetett határszakaszoknak otthont adó államokra – Arizona, Kalifornia, Új-Mexikó – fókuszáltak az erőforrásokat 2019-től kezdve. A jelen tanulmányban tárgyalt határvédelmi műveletek keretében mintegy 175 mérföldnyi szakaszon kezdték meg az építést (illetve a korábbi szakaszok felújítását, kiegészítését). 2019 decemberében azonban egy szövetségi bírói döntés szabálytalannak minősítette az erre a célra szánt pénzeszközök átcsoportosítását<sup>12</sup>, és ez az építkezés leállítását okozta. Az érintett alakulatok vezetői abbéli aggodalmuknak adtak hangot, hogy az épülő fal se-

---

11 Az úgynevezett fal a gyakorlatban nem egy összefüggő akadály, hiszen az érintett határszakasznak csak bizonyos részein áll és nem minden esetben jelent tulajdonképpeni falat, sok helyen csupán valamilyen szintű és mélységű kerítést, technikai akadályok hálózatát, sőt jelentős hosszúságban pusztán különböző megfigyelő eszközöket.

12 A döntés alapja az volt, hogy a pénzügyi források alapjául szolgáló vészhelyzetté nyilvánítás a vonatkozó Nemzeti Vészhelyzeti Törvény alapján nem felelt meg e kritériumoknak.

gített tehermentesíteni a határvédelemben részt vevő katonai alakulatokat, így a leállás esetlegesen újabb csapatok levezénylését teheti szükségessé.

## A Covid19 hatása

A 2019-ben megjelent és 2020-ban a világ számos országában rendkívül gyorsan terjedő koronavírus okozta helyzet a folyamatban lévő határvédelmi műveletek szempontjából is érdekes fejleményeket hozott. 2020 márciusában – amikor a vírus az Egyesült Államokban is gyors terjedésnek indult – még mindig jelentős számú (több mint 5.000 fő) amerikai katona teljesített szolgálatot a mexikói határszakaszon. A határvédelmi feladatellátás határidejét szeptember végéig meghosszabbították, és ez a döntés rendkívül komoly kritikákat váltott ki mind civil, mind katonai téren. Miközben az illegális határátlépések száma – nyilvánvalóan nem függetlenül a vírus okozta veszélyhelyzettől és az utazási korlátozásoktól – jelentősen csökkent a korábbi évekhez képest, a Nemzeti Gárda és a haderő különböző haderőnemei országszerte maximálisan kivették részüket a vírus elleni védekezésből. Ennélfogva a kritikusok szerint okafogyottá vált jelenlétük a határon, sokkal nagyobb szükség lenne a további csapatok bevonására a vírust megfékezni célzó intézkedésekbe. A közvetlen határvédelmi feladatok azért is csökkentek jelentősen, mivel a kormányzat a vírushelyzetre hivatkozva szinte minden beutazást leállított, valamint a menedékkérők kérelmeinek átvételét is felfüggesztette. Mindezek ellenére a határon szolgálatot teljesítő katonai alakulatok egyelőre maradnak és folytatják a munkát, amely jelenleg elsősorban a fal építését, illetve javítását<sup>13</sup> jelenti. Április hónapban további csapaterősítés történt, körülbelül félezer újabb katonát vezényeltek a határra, kifejezetten a Covid19 jelentette veszélyre hivatkozva, a lehetséges migráns fertőzöttek kiszűrése, illetve illegális belépésük megakadályozása érdekében. Terrence J. O’Shaughnessy tábornok, az Északi Parancsnokság vezetője elmondta, hogy a csapatok, kórházhajók és egyéb katonai egységek Covid19 elleni védekezésben történő részvétele mellett „növekvő igényre vonatkozó jelzéseket kaptunk annak érdekében, hogy tovább erősítsük a déli határt a vírus okozta bizonytalanság fényében” (URL7). A határra levezényelt újabb egységek a határvédelmi szervek munkatársainak segítenek az esetleges potenciálisan vírushordozó migránsok előállításában és azonnali visszafordításában. Újdonság viszont, hogy a feladatok

---

13 Egy 2020. márciusi CBP jelentés szerint a műveletek megkezdése óta mindössze két mérföld teljesen új fázszakasz épült, a katonák által végzett szinte összes ilyen jellegű feladat a régi fal/kerítés szakaszok felújítását jelentette.

megváltozott jellege miatt közöttük már jóval nagyobb arányban fordulnak elő a különböző katonai egészségügyi alakulatok tagjai.

## Összegzés

A jelenlegi vírus elleni védekezés, az egészségügyi veszélyhelyzet okozta gazdasági hatások, valamint a rendkívül polarizált, feszült politikai légkör teljes mértékben bizonytalanná teszik a haderő határvédelmi feladatainak lehetséges jövőjét az USA-ban. A védelmi tárca hivatalosan ez év végéig határoz meg feladatokat a határra vezényelt csapatok számára és az ehhez szükséges pénzügyi források allokálására is kerültek a költségvetésbe. Rövid távon akár a bevetett létszám növelése is elképzelhető. Az általános gazdasági helyzet állapota azonban természetesen bármikor negatív irányba befolyásolhatja a műveletek finanszírozását, továbbá a politikai helyzet alakulása is váratlan változásokat okozhat a kormányzat ez irányú célkitűzéseiben. Fentiekben áttekintettem az amerikai haderő – jelenlegi formájában előzmények nélküli – közvetlen határvédelmi feladatokra történő bevetését, valamint a műveleteket ért szokatlanul erős kritikákat. A műveletek még korántsem értek véget, azonban a jelenlegi, különösen turbulens környezet teljesen megjósolhatatlanná teszi a haderő ez irányú tevékenységének jövőjét.

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *Shane III, Leo – Copp, Tara: Forces headed to border to confront migrant caravan could total 'in the thousands'.* 2018. <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2018/10/29/white-house-plan-to-send-5000-troops-to-the-mexican-border-catches-pentagon-off-guard/>

URL2: *Copp, Tara: Jersey barriers headed to US-Mexico border, but rules on military's role still not finalized.* 2018. <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2018/10/28/jersey-barriers-troops-headed-to-border/>

URL3: *Garamone, Jim: 5,200 Active-Duty Personnel Moving to Southwest Border, Northcom Chief Says.* 2018. <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1675810/5200-active-duty-personnel-moving-to-southwest-border-northcom-chief-says/>

URL4: *Starr, Barbara – Cohen, Zachary: Pentagon no longer calling border mission 'Operation Faithful Patriot'.* 2018. <https://edition.cnn.com/2018/11/07/politics/pentagon-changes-name-of-mission-at-border/index.html>

URL5: *O'Toole, Molly: Marine Corps commandant says deploying troops to the border poses 'unacceptable risk'.* 2019. <https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-marine-corps-border-national-emergency-20190321-story.html>

URL6: *Walsh, Steve: Troops keep a low profile along the US-Mexico border.* 2019. <https://www.kpbs.org/news/2019/jun/13/troops-keep-low-profile-along-us-mexico-border/>

URL7: *Snow, Shawn: 540 additional troops to deploy to U.S.-Mexico border over COVID-19 concerns.* 2020. <https://www.militarytimes.com/news/coronavirus/2020/04/01/540-additional-troops-to-deploy-to-us-mexico-border-over-covid-19-concerns/>



**Mészáros Diána – Töttös Ágnes**

---

## **A menekültek áttelepítésének múltja, jelene és jövője az Európai Unióban<sup>1</sup>**

**The past, present and future of refugee resettlement in the European Union**

### **Absztrakt**

A tanulmány célja feltárni az áttelepítés múltját, jelenét és jövőjét elsősorban uniós viszonylatban, bemutatva a globális és uniós szinten ezzel kapcsolatban jelenleg is napirenden lévő javaslatokat, folyamatokat. A tanulmány rámutat a nemzetközi védelemre jogosult személyeknek közvetlenül a konfliktuszónából vagy egy tranzitországból való, szervezett és szabályszerű módon történő áttelepítésével kapcsolatos szakpolitikai viták során felmerülő szempontokra, beleértve a humanitárius és szolidaritási szempontok mellett az áttelepítés stratégiai jellegű felhasználását. Bemutatja az Európai Áttelepítési Keretet létrehozni hivatott rendelettervezet javaslatait, valamint az ennek tárgyalása során kialakult, egymással merőben ellentétes tanácsi és európai parlamenti álláspontot. A jogalkotási folyamatok mellett a tanulmány megismerteti az olvasót az uniós szinten a tagállamok önkéntes hozzájárulása segítségével megvalósított kétéves áttelepítési programok gyakorlatával, eredményeivel és kihívásaival is. A tanulmány végül rámutat arra, hogy az Európai Bizottság új Migrációs és Menekültügyi Paktuma révén az áttelepítés és egyéb szolidaritási intézkedések kérdése folyamatosan napirenden lesz az unió migrációs és menekültpolitika tárgyalásai során.

**Kulcsszavak:** áttelepítés, szolidaritás, európai áttelepítési keret, Migrációs és Menekültügyi Paktum, Közös Európai Menekültügyi Rendszer

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Rendészettudományi Társaság (MRTT) Migrációs Tagozata, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF), valamint az OIF Tudományos Tanácsa által kiírt 2019. évi tudományos pályázatra benyújtott, első helyezésben részesített pályamű rövidített változata.

## **Abstract**

The aim of the study is to explore the past, present and future of resettlement, primarily in EU context, presenting the proposals and processes currently on the agenda at global and at EU level. The study highlights aspects of policy debates related to the orderly resettlement of beneficiaries of international protection directly from a conflict zone or a transit country, including the strategic use of resettlement in addition to humanitarian and solidarity considerations. It introduces the provisions of a draft EU regulation establishing a European Resettlement Framework and the highly contradictory positions of the Council and the European Parliament during its negotiations. In addition to the legislative process, the study also introduces the reader the practice, results and challenges of two-year resettlement programmes implemented at EU level with the voluntary contribution of Member States. Finally, the study points out that, through the European Commission's new Migration and Asylum Pact, the issue of resettlement and other solidarity measures will be kept on the agenda of the EU when negotiating migration and asylum policy.

**Keywords:** resettlement, solidarity, European Resettlement Framework, Migration and Asylum Pact, Common European Asylum System

## **Bevezetés**

A 2015-ben eszkalálódó migrációs válság és az azóta is folyamatosan jelentkező migrációs nyomás állandó napirenden tartja a migráció és menekültügy globális reformjának igényét, beleértve a nemzetközi védelemre jogosultak és a pusztán illegálisan jobb életkörülményeket keresők konzekvens elhatárolásának szükségességét, valamint a védelemre jogosultak számára a jelenlegi, embercsempészek által működtetett migrációs metódus felszámolásának imperatívuszát. Ez utóbbi feladat kapcsán fogalmazódik meg – a szakpolitikai viták részeként – az a felvetés, amely szerint amellet, hogy a konfliktustérsekhez a lehető legközelebb szükséges védelmet biztosítani a menekülni kényszerülők számára. E konfliktuszónához közeli térségekből a legfejlettebb országok közvetlen áttelepítéssel egyrészt tehermentesítsék a menekéket legnagyobb számban biztosító országokat, másrészt egy-egy konfliktus elhúzódása folytán tartós megoldást is biztosítsanak arányaiban kisebb számú, ám jellemzően sérülékenyebb menekülők számára áttelepítés révén. Az áttelepítés ugyanis tulajdonképpen nem más, mint a nemzetközi védelemre jogosult személyeknek közvetlenül a konfliktuszónából vagy egy tranzitor-

szágból való, szervezett és szabályszerű módon történő beutaztatása, védelmi státusz biztosítása és társadalomba való beilleszkedésének elősegítése egy másik államba. Az áttelepítés egyértelmű előnnyel jár a védelemre jogosult személyek számára, hiszen mentesülnek a sokszor rendkívül hosszadalmas, életveszélyes és költséges vándorlástól, amiből az embercsempészek jelenleg hatalmas hasznot húznak. Az áttelepítés a védelemre jogosult személynek addig otthont adó államnak is kedvező megoldás, hiszen még ha csak arányában kis mértékben is, de csökkenti a menekültek befogadása révén az első befogadó államra nehezedő terheket. Végül előnyös lehet ez a végső fogadó államnak is, amennyiben migrációs politikája szerint kész bevándorlókat fogadni: a szabályszerű és rendezett módon történő befogadás eredményeképpen a személyazonosság megállapítása és a biztonsági ellenőrzések lefolytatása már a beutazás előtt megtörténhet, megbizonyosodhat arról, hogy az érkezők valóban nemzetközi védelemre jogosultak, ráadásul egy teljes, programszerű integrációs támogatás révén biztosíthatja a problémamentesebb társadalomba illeszkedést. A fenti, közvetlen előnyök mellett az áttelepítés a migráció külső dimenziójának, azaz a harmadik országokkal való migrációs együttműködésnek is szerves része. E megközelítésben a befogadó államok egyrészt globális humanitárius szerepvállalást is felmutathatnak, másrészt pedig stratégiai eszközeiként is használhatják azáltal, hogy a célállamban illegálisan tartózkodók visszavételére ösztönzik az adott harmadik országot, áttelepítést vállalva onnan cserébe. Ez a gondolat már az EU–Törökország nyilatkozat (URL1) egyik központi elemeként is testet öltött 2016 márciusában, az úgynevezett egy az egyért elv rögzítésével, amely szerint Törökország vállalja a tőle illegálisan a görög szigetekre érkező menedékkérők visszavételét, amiért viszonzásként az EU tagállamai a visszavettek számával azonos számú szír menekültet telepítenek át Törökországból. E konstrukció tehát arra hivatott, hogy az áttelepítést stratégiai eszközként használva az EU együttműködésre ösztönözze az adott államot a határvédelem és visszafogadások terén is, ezzel pedig megakadályozza az embercsempészek működését, valamint a továbbvándorlást és az annak során történő esetleges halálesetek megtörténtét, és egyben biztosítsa, hogy a konfliktuszónához lehető legközelebb kerüljön a védelmük és ellátásuk biztosításra. A tanulmány célja feltárni az áttelepítés múltját, jelenét és jövőjét, elsősorban uniós viszonylatban, bemutatva a globális és uniós szinten ezzel kapcsolatban jelenleg is napirenden lévő javaslatokat, folyamatokat. Ugyanakkor a tanulmány nem kívánja a döntéshozókat egy adott opció felé terelni, csupán összefoglalóan bemutatja a jogi és politikai környezetet, valamint az áttelepítéssel kapcsolatos szakpolitikai döntés esetén figyelembe veendő legfontosabb szempontokat.

## Terminológiai és rendszertani elhatárolások

Az áttelepítés koncepciója, mint a tartós megoldás biztosításának egyik eszköze<sup>2</sup> – az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény és azzal egyidejűleg az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) létrejöttéhez hasonlóan – az 1950-es években kezdett testet öltetni intézményesített keretek között (Szép, 2017). 1956-ban az akkor mintegy hétmillió lakost számláló Ausztria jelentős számú magyar menekültnek adott otthont, így a kérésére elfogadott határozat végül megállapította, hogy a nemzetközi közösségnek osztoznia kell a terhek viselésében, azonban azt a rendelkezésre álló kapacitásuknak megfelelően teszik (URL3). A részt vevő országok végül mintegy 170.000 magyar menekült áttelepítését valósították meg néhány hónap leforgása alatt. A fentiekből is kitűnik, hogy az áttelepítésre már a menedékjog intézményesülésének hajnalán sem csak és kizárólag a menedékjog biztosításának egyik eszközeként tekintettek, de a menedékkérőket nagy számban befogadó országokkal viselt tehermegosztás eszközeként is. Ezt tükrözi elvi szinten az 1951. évi menekültügyi egyezmény preambuluma is, amelyben a menedéket nyújtó országok terheinek csökkentése fényében utal a nemzetközi együttműködésre. Az áttelepítés e helyen már a menekülteket nagy számban befogadó országok problémáira kínált megoldásként tűnik fel. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy e célkitűzés az egyezmény operatív részében már nem jelenik meg, vagyis a teherviselésben való osztozás a részes országok önrendelkezésének és önként vállalt humanitárius szerepvállalásuknak függvénye.

Az áttelepítés (az angolszász szakirodalomban és a szakpolitikai dokumentumokban: *resettlement*) a harmadik országokkal szemben tanúsított szolidaritást és tehermegosztást hivatott kifejezni, és ekként a nemzetközi jogi rezsime eszköze, mely – ahogy arra a fentiekben utaltunk – a genfi egyezményre vezethető vissza. Áttelepítésre azok az uniós tagállamokon kívül tartózkodó személyek jogosultak, akiket az UNHCR már előzetesen regisztrált és nemzetközi védelmi igényük alapján áttelepítésre ajánlott.<sup>3</sup> Mindemelllett a fogadó ország önként tett áttelepítési felajánlása is elengedhetetlen, illetve az, hogy a fogadó ország pozitívan bírálja el a potenciális kedvezményezett jelölését. Az áttelepítéstől a gyakorlatban merőben eltérő, és más jogi alapokon nyugvó eszköz az áthelyezés/relokáció (*relocation*), amely az uniós tagállamok egymás közötti szolidaritását az EU-ba érkező menedékkérőknek az uniós tagállamok közötti elosztásával

2 Az UNHCR áttelepítési kézikönyve az áttelepítés mellett további két megoldást javasol a menekültek helyzetének tartós megoldására: a származási országba való önkéntes visszatérést, illetve a befogadó országban való integrációt (URL2).

3 A nemzetközi szervezetek és a migráció vonatkozásában (Molnár, 2019).

kifejező, azonban a tagállamokat mélyen megosztó eszköz. 2015-ben a Földközi-tengeren bekövetkezett tragédiákat követően elfogadott, meghatározott számú menedékkérő önkéntes és kötelező, Görögországból és Olaszországból történő sürgősségi áthelyezését rögzítő tanácsi határozatok<sup>4</sup> 2017-es lejártára azonban egyértelművé vált, hogy a mechanizmus nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket,<sup>5</sup> ugyanis a tagállamok az előirányzott számú menedékkérő mintegy egyharmadát helyezték át, emellett pedig a görög és olasz menekültügyi rendszerek napjainkban is jelentős nyomás alatt állnak.

## Az áttelepítés jelenlegi szabályozási kerete és megvalósítása

Az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépése óta szorgalmazza, hogy az unió vállaljon fokozottabb szerepet a menedékkérők harmadik országokból történő áttelepítésében, továbbá, hogy az áttelepítés az uniós menekültügyi politika szerves részét képezze. Egy 2009 szeptemberében kiadott közleményében<sup>6</sup> a Bizottság egy közös uniós áttelepítési program létrehozását irányozta elő, melyet az alábbiakkal indokolt: a globális áttelepítési szükségletekre szülessen uniós válasz; a pénzügyi támogatás célzottabbá tételének szükségessége; az unión belül strukturált együttműködés jöjjön létre e téren. A 2009 decemberében elfogadott Stockholmi Program pedig rögzítette, hogy „fontos a harmadik országok iránti szolidaritás kifejezésére szolgáló eszközök továbbfejlesztése. Ezért az Európai Tanács felkéri a Tanácsot, az Európai Parlamentet és a Bizottságot, hogy ösztönözzék a tagállamoknak a közös uniós áttelepítési rendszerben való önkéntes részvételét, és növeljék az áttelepített menekültek összlétszámát.”<sup>7</sup> A 2008 és 2013 közötti időszakban az Európai Menekültügyi Alap jelentős pénzügyi támogatást biztosított az áttelepítések megvalósításához. Az Alapot létrehozó rendelet módosítása<sup>8</sup> már meghatározta, hogy mely sérülékeny

4 Az Európai Tanács (továbbiakban Tanács) (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. A Tanács (EU) 2015/1601 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

5 Európai Számvevőszék Különjelentése NO 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.

6 A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a közös uniós letelepítési program létrehozásáról, COM (2009) 447 végleges.

7 A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1–38. 6.2.3. A menekültügy külső dimenziója.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/281/EU határozata (2012. március 29.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló 573/2007/EK határozat módosításáról.

csoportokba tartozó személyek, és mely régiók élveznek prioritást az áttelepítések tekintetében. Az áttelepítések végrehajtásához nyújtott uniós támogatás költségvetési ciklushoz való igazítása érdekében a 2014 és 2020 közötti pénzügyi ciklusban kétéves programok keretein belül zajlottak az áttelepítések. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapot létrehozó rendelet<sup>9</sup> szerint az uniós áttelepítési programok keretében önkéntesen áttelepített személyek után fejenként 10.000 EUR támogatásban részesül az adott tagállam. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) reformját előirányzó 2015-ös Európai Migrációs Stratégiában (URL4) a Bizottság már előrevetítette az áttelepítés fokozására és harmonizálására irányuló elképzeléseit, és egy uniós szintű áttelepítési rendszer létrehozását. E szerint egy, a tagállami GDP, lakosságszám, munkanélküliségi ráta és a múltbeli menedékkérelmek, illetve áttelepítettek száma alapján kialakított elosztási kulcs mentén valósította volna meg 20.000 fő áttelepítését, melyhez 50 millió eurós támogatás rendelkezésre bocsátását irányozta elő. Az elosztási kulcs megegyezett volna a relokációs mechanizmusban is alkalmazott négy indikátorral. A bizottsági ajánlás helyett végül a tagállamok kormányainak képviselői 2015 júliusában elfogadott következtetései (URL5) rögzítették a vállalásokat. A dokumentum a jogi eszköz tekintetében pedig már nem uniós szintű áttelepítési rendszerről tesz említést, hanem kormányközi együttműködésről. Mindemellett a tagállamok és társult államok az elosztási kulcsok helyett végül önkéntes felajánlások alapján vállalták 22.504 védelemre szoruló személy áttelepítését. A migrációs válság kezelésére irányuló bizottsági elképzelésekben rejlő inkonzisztenciát jelzi, hogy miközben a tagállami menekültügyi rendszerek 2015-ben gyakorlatilag összeroppantak az illegálisan érkezők száma alatt, addig a Bizottság fokozottabb uniós szerepvállalást és harmonizációt sürgetett az áttelepítések terén. A bizottsági ambíciószint ezt követően sem csökkent, és a következő kétéves időszakra vonatkozó javaslatában 50.000 menedékkérő áttelepítésére tett javaslatot<sup>10</sup>, és e célkitűzéshez 500 millió euró rendelkezésre bocsátását helyezte kilátásba. A bizottsági ajánlás önkéntes tagállami felajánlások megtételére hívta fel a tagállamokat, és a vállalások 2017 októberétől 2019 végéig teljesíthetők. A résztvevő tagállamok minden korábbi programnál nagyobb számban hajtottak végre áttelepítéseket, így 2019 decemberéig a vállalások

---

9 Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 150., 2014. 5. 20., 168–194.).

10 A Bizottság (EU) 2017/1803 ajánlása (2017. október 3.) a nemzetközi védelemre szoruló személyek legális beutazási lehetőségeinek javításáról (HL L 259., 2017. 10. 7., 21–24.).

mintegy 83%-át – 41.300 fő áttelepítését – hajtották végre (URL6). A 2015 és 2019 között zajló uniós áttelepítési programokban a Törökországból, Libanonból és Jordániából történő áttelepítések mindvégig elsőbbséget élveztek. Az EU–Törökország nyilatkozatnak egyik elemeként az unió vállalta egy szír menedékkérő áttelepítését minden Görögországból Törökországba kitoloncolt szír állampolgárért cserébe. Az unió mindemellett az áttelepítések fokozásával igyekszik elejét venni a kelet- és közép-mediterrán útvonalak mentén történő tengeri útra keléseknek. Továbbá az egyre romló líbiai helyzet kezelése érdekében a Líbiában tartózkodók egy részének ideiglenes befogadását Niger vállalta, azzal a feltétellel, hogy az unió vállalja a védelemre szorulókat Nigerből történő mielőbbi áttelepítését; ehhez a konstrukcióhoz később Niger mellett Ruanda is csatlakozott (URL7). Az UNHCR meghatározó szerepet tölt be a menekültek áttelepítésére vonatkozó programok megvalósításában, ugyanakkor az áttelepítési programok tényleges működtetése, illetve az azokban való részvétel az egyes államok saját döntése. Az UNHCR 2020. évi áttelepítési szükségleteket ismertető előrejelzése szerint az áttelepítésre szoruló menekültek száma 2020-ban 1.440.408 főre emelkedik. A szervezet 2020. évi globális áttelepítési szükségletei és hároméves stratégiája (URL8) a 2020-ra vonatkozó áttelepítési szükségleteket ismertető előrejelzést, valamint hároméves áttelepítési és kiegészítő útvonalakra vonatkozó stratégiát tartalmaz. A stratégiája három pillérré épül. Egyrészt a hagyományos áttelepítésre, amelynek értelmében az áttelepítési program kibővítésére kerülne sor, többszörösére emelve az áttelepítettek és a befogadó országok számát is. A cél, hogy 2021-ig már több mint 200.000 fő kerüljön áttelepítésre, míg 2028-ra az időszakban áttelepítettek száma meghaladja az egymilliót. Ennek eléréséhez évente körülbelül 10.000 fővel kell növelni az áttelepített személyek számát. Az UNHCR az áttelepítési programban részt vevő jelenlegi 29 ország számát 50-re kívánja növelni. A stratégia második pillére kiegészítő útvonalak biztosítását is előírja, amelynek révén a befogadó országok a menekültek számára munkavállalási, ösztöndíj, családgyegetési lehetőségeket biztosítanak, a cél e tekintetben, hogy 2021-ig 420.000, 2028-ig pedig összesen több mint kétfélmillió menekült vehesse azokat igénybe. Harmadsorban a stratégia figyelmet fordít az inkluzív és befogadó társadalom létrejöttére is.

2020-ban a Bizottság a többéves pénzügyi keret fennmaradó időszakára kivételesen egyéves, ám egy éven túl is végrehajtható áttelepítési program finanszírozását irányozta elő, a tagállamok pedig önkéntes vállalásaik alapján együttesen több mint 30.000 áttelepítési helyet ígértek 2020-ra a genfi első Globális Menekültügyi Fórumon (URL9). Bár ezen áttelepítések végrehajtása a Covid19 járványra tekintettel felfüggesztésre került, a Bizottság iránymutatásokkal

igyekezett a tagállamok számára gyakorlati megoldásokat felvázolni az áttelepítési eljárások folytatása érdekében.<sup>11</sup> Az EU mindemellett gyakorlati segítségnyújtást is biztosít a tagállamok számára az áttelepítés megvalósításához. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) áttelepítési támogatási eszközének (Resettlement Support Facility – RSF) kísérleti projektje lehetővé teszi az EASO számára, hogy együttműködési és innovatív módon támogassa az EU tagállamainak Törökországból történő áttelepítési műveleteit azáltal, hogy változatos áttelepedési szolgáltatás igénybevételét biztosítja. Mindez azonban jelenleg kísérleti szakaszban van 2019 áprilisától 18 hónapon át. Az RSF szolgáltatásait Isztambulban, Törökországban nyújtják, és a Nemzetközi Katolikus Migrációs Bizottsággal (ICMC) együttműködve dolgoznak.

## **Az uniós áttelepítési keretrendszerre vonatkozó új uniós jogalkotási javaslat**

A Bizottság 2015. május 13-án közzétette az Európai Migrációs Stratégiát, ami azt a deklarált szándékát tükrözte, hogy a bevándorlás kérdését prioritásai középpontjává tegye, így a stratégia egyik pillére a szilárd közös európai menekültügyi politika kialakítása volt. A Bizottság 2016-ban összesen hét jogalkotási javaslatot terjesztett elő a KEMR teljeskörű reformjának megvalósítása érdekében.<sup>12</sup> Míg hat jogalkotási javaslat a KEMR-nek már korábban is részét képező jogi aktusok reformját kívánja megvalósítani, a hetedik javaslat – az Uniós Áttelepítési Keretrendszert létrehozó rendelettervezet<sup>13</sup> – új elemét képezné a KEMR-nek, hiszen célja, hogy az ezidáig ideiglenes programok révén megvalósított áttelepítés kapcsán állandó szabályrendszert hozzon létre mind az uniós áttelepítési tervek elfogadása, mind az ennek keretében megvalósított áttelepítések eljárásának minimumharmonizációja céljából. Az Uniós Áttelepítési Keretrendszer létrehozásáról szóló rendelettervezet kiinduló pontja, hogy az áttelepítés az EU globális szerepvállalása keretében, a menedékkérők unión kívülről (válságövezetből vagy menekülteket nagy számban befogadó harmadik országokból) közvetlenül az unió területére történő áttelepítésével megvalósított humanitárius eszköz. Az uniós javaslat jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikk

---

11 Communication from the Commission COVID-19: *Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement*. (Brussels, 16.4.2020 C (2020) 2516 final)

12 A menekültügyi reformjavaslatok (Töttös, 2019).

13 Bizottsági javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós áttelepítési keret létrehozásáról, valamint az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (COM (2016)0468 végleges).

(2) bekezdés d) pontja (közös eljárások), és g) pontja (partnerség és együttműködés a harmadik országokkal) tekintettel arra, hogy a Bizottság megítélése szerint e javaslat részét képezi a közös európai menekültügyi rendszert alkotó intézkedéseknek. A bizottsági javaslat célja, hogy a harmadik országokkal partnerként együttműködve, a nemzetközi védelem megszerzéséhez vezető jogi lehetőségeket biztosítva hozzájáruljon a nemzetközi védelmet kérelmező, harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek beáramlásának kezeléséhez. A választott jogalap felveti annak a kérdését, hogy vajon e menekültvédelmi eszköz tényleg a menekültügyi *acquis* részét képezi-e, vagy helyette inkább a legális migrációs *acquis* részét. Ez utóbbi esetben ugyanis az EUMSZ 79. cikkéből kellene kiinduljon a jogalkotó, és szükséges lenne érvényt szerezni az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésében rögzített rendelkezésnek is, amely alapján a tagállamok plafonszámokat határozhatnak meg a munkavállalás céljából érkező migránsok esetében. A tagállamok jelenleg kétéves áttelepítési programok keretében, önkéntes felajánlással valósítják meg az áttelepítést, amelyhez az unió jelentős pénzügyi támogatást biztosít. Emellett egyes tagállamok nemzeti áttelepítési programokat is működtetnek. Az Unió Áttelepítési Keretrendszer e jelenleg csupán koordinált uniós programokat intézményesítené az újonnan létrehozandó rendelet révén, amely egyrészt rögzíti magát az áttelepítés anyagi és eljárási szabályait, másrészt azt az eljárást, amely alapján az egyes tagállami áttelepítések egy közös uniós tervet alkotnak. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok áttelepítési gyakorlatának bizonyos mértékű harmonizációja esetén az áttelepítésre jogosult személyek kisebb eséllyel utasítják majd el áttelepítésüket az egyik tagállamba egy másikkal szemben. A bizottsági javaslat szerint egy ilyen harmonizáció emellett általában erősítené a harmadik országok körében gyakorolt uniós befolyást az olyan harmadik országokkal való szakpolitikai és politikai párbeszéd, és felelősségmegosztás tekintetében, ahová, vagy amelyeken belül nagyszámú, nemzetközi védelemre szoruló ember menekülni kényszerült. A bizottsági helyzetértékelés szerint a célkitűzéseket a tagállamok önmagukban nem tudják megfelelően elérni, azokat az uniós áttelepítési keret mérete és hatásai miatt uniós szinten jobban meg lehet valósítani. A bizottsági javaslat egy olyan eljárásrendet határoz meg az áttelepítési vállalkozások megtételére vonatkozóan, amely strukturált módszert kíván biztosítani az uniós áttelepítési és humanitárius befogadási kötelezettségvállalások gyakorlati megvalósításához. A bizottsági javaslat szerint egy Magas Szintű Áttelepítési Bizottság jönne létre a Bizottság elnökségével, és azzal a céllal, hogy iránymutatást adjon az uniós áttelepítési keret végrehajtásához. A bizottsági javaslat eredetileg egy uniós áttelepítési terv létrehozásáról szóló tanácsi végrehajtási jogi aktust, illetve a terv végrehajtására vonatkozó bizottsági végrehajtási jogi aktust irányzott elő. 2017. november 15-én konszenzussal elfogadásra került az áttelepítési keret-

rendszerre vonatkozó rendelettervezet tanácsi mandátuma (URL10), amelyben az észtnökség olyan, a magyar érdekekre is reflektáló szövegjavaslatot rögzített, amely szerint nemcsak a tagállamok előzetes felajánlása során, hanem a kétéves áttelepítési terv elfogadási eljárása, valamint annak végrehajtása során mindvégig teljes mértékben tiszteletben tartandó az önkéntesség. A tanácsi egyeztetések eredményeként kialakított kompromisszum szerint tehát – bizottsági végrehajtási jogi aktus helyett – már csupán egy tanácsi határozat formájában kerülne sor egy kétéves áttelepítési terv elfogadására. E tanácsi határozat alapja egy olyan bizottsági javaslat, amelynek kialakítása során a Bizottság tekintettel van a tagállamoknak a Magas Szintű Áttelepítési Bizottságban tett indikációira arra vonatkozóan, hogy önkéntes alapon honnan, milyen eljárással és maximum hány főt terveznek befogadni. A rendelettervezet tanácsi mandátuma azt is leszögezi, hogy a tagállamok hozzájárulása önkéntes alapú, melyet a Bizottságnak teljes mértékben tiszteletben kell tartania a kétéves áttelepítési tervre vonatkozó javaslat előterjesztése során. A tanácsi mandátum mindemellett nagyobb mozgásteret biztosít a tagállamoknak annak meghatározásában, hogy mely harmadik országokból és milyen eljárással kívánják befogadni a potenciális kedvezményezetteket. A tanácsi mandátum szerinti tervezet továbbá már két eljárást tesz lehetővé a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek befogadása tekintetében: a klasszikus áttelepítési, és a rugalmasabb humanitárius befogadási csatornát. A két eljárás közötti különbség a felajánlás, a lefolytatott befogadási eljárás részletessége és a státusz után járó jogok/jogosultságok tekintetében áll fenn. Az áttelepítés esetén az UNHCR által felajánlott lista (az UNHCR mandátuma szerinti menekültkénti elismerés) alapján a tagállam lefolytatja a kiválasztási és befogadási eljárást. A tagállam kiválasztási misszió lefolytatásával, vagy dosszié alapú kiválasztással dönt arról, hogy befogadja-e a harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt. Humanitárius befogadás esetén azonban már nem feltétel az UNHCR vagy egyéb releváns nemzetközi szervezet felajánlása (javaslata) a listát illetően, ezáltal rugalmasságot biztosít a tagállamok számára a bevonhatók körének meghatározására. A befogadási eljárás a védelemre jogosultság tekintetében nem teljeskörű vizsgálatra terjed ki, csak előzetes vizsgálat történik a jogosultság megállapítására. A 2017 októberében elfogadott parlamenti tárgyalási mandátum (URL11) szerint a tagállamoknak hosszú távú megoldást kell biztosítaniuk az áttelepített személyek számára, elsősorban menekült vagy kiegészítő védelmi státusz megadásával.<sup>14</sup> A jelentés arra is felhívja a tagállamokat, hogy fokozzák az áttelepítési erőfeszíté-

14 Az Európai Parlament már a mediterrán helyzetről és a migráció holisztikus uniós megközelítésének szükségességéről szóló, 2016. április 12-i állásfoglalásában is hasonló álláspontot képviselt: Az Európai Parlament határozata a Földközi-tenger térségében kialakult helyzet és a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés szükségessége tárgyában (2016.04.12., Strasbourg, 2015/2095(INI)).

seket és az áttelepítési helyek számát a globális felelősség tisztességes részesedésének viselése érdekében. E tisztességes globális részesedés garntálása érdekében az Európai Parlament (EP) mandátuma értelmében az EU-nak vállalnia kellene az UNHCR meghatározása szerint az éves előrejelzett globális áttelepítési igények legalább 20%-át, amely 2017-ben, az EP mandátum elfogadásakor körülbelül 250.000 fő befogadását jelentette volna. Az EP mandátuma tehát a UNHCR által jelzett globális igények 20%-át tekinti az uniós áttelepítési célszámának, amelynek biztosítása érdekében az EP további garanciákat is beépíteni szorgalmaz: az e célszám 75%-át el nem érő tagállami áttelepítések esetén a dublini rendelettervezet szerinti, népességszámon és GDP-n alapuló elosztási kulcs mentén kötelező áttelepítést írta elő. Az EP meggyőződése továbbá, hogy az áttelepítést nem szabad más külpolitikai célokra felhasználni, és nem függhet attól, hogy harmadik országok más migrációval kapcsolatos kérdésekben együttműködnek-e, amint azt a Bizottság javasolja. Ehelyett az áttelepítésnek humanitárius programnak kell lennie, és az EU áttelepítési keretének az éves, globálisan előirányzott áttelepítési igényeken kell alapulnia. Az intézményközi tárgyalások így 2017 decemberétől kezdődhetek meg, azonban a rendelet elfogadására egyelőre nem került sor. A Tanács és az EP merőben eltérő mandátuma ugyanis lassú előrehaladást vetítettek elő. A Tanács számára prioritást jelentett a tagállami önkéntesség és az, hogy az áttelepítést végrehajtó tagállamok a jövőben is rugalmas keretek között tudjanak harmadik országból védelemre jogosultakat befogadni. Mindeközben az EP a liberálisabb, emberi jogi központú megközelítést helyezte előtérbe. A tárgyalásokat lassította az is, hogy a KEMR reformjára előterjesztett további hat jogalkotási javaslatl is szoros összefüggésben áll, így a menekültügyi reformok egy csomagban történő elfogadásához ragaszkodó tagállamok, beleértve Magyarországot is, elleneztek a reformok egy-egy szeletének, így az áttelepítési rendeletnek is a Juncker Bizottság alatti elfogadását.

## **Következtetések**

Az uniós áttelepítési programok stratégiai célú alkalmazása mellett leginkább azzal érvelnek, hogy az áttelepítés legális migrációs csatornák biztosítása révén, az embercsempész hálózatok működési modelljét megtörve, elejét vehetik a Földközi-tengeren és a főbb migrációs útvonalakon bekövetkező tragédiákat. Mindemellett megoldást kínálhat azon tagállamok igényeire is, melyek nemzetbiztonsági megfontolásokat előtérbe helyezve az uniós területén kívül folytatnák le a menekültügyi eljárásokat, vagy nemzetpolitikai érdekeket szem előtt tartva fogadnának be harmadik országbeli állampolgárokat. Nem utolsó sorban

pedig az áttelepítés képes az első menedéket biztosító országok terheit is csökkenteni. Az áttelepítés humanitárius jellege mellett annak stratégiai alkalmazása révén elérni kívánt cél továbbá, hogy csökkenjen az uniót terhelő migrációs nyomás volumene. Mindez azonban feltételezi a harmadik országokkal való együttműködést is, melyet az unió elsősorban pozitív ösztönző eszközök alkalmazása révén igyekszik előmozdítani. Amennyiben ugyanis például áttelepítés felajánlása révén gesztust gyakorol az EU, partnerként nyerheti meg magának az első menedéket biztosító vagy más tranzitországokat ahhoz, hogy fokozottabban védjék határaikat, illetve ők maguk még fokozottabban gondoskodjanak a náluk menedéket keresőkről, mindezzel megakadályozva a továbbvándorlást és csökkentve a célországokra helyeződő migrációs nyomást. A célországok, mint például az uniós tagállamok szakpolitikai döntéshozói, előtt álló kérdés tehát, hogy mikor és milyen feltételekkel vegyék fontolóra az áttelepítés, mint menekültvédelmi eszköz alkalmazását. A jelenlegi magas migrációs nyomás közepette gyakori reakció, hogy az egyébként is egyes határszakaszokon előre nem teljesen becsülhető mértékben megjelenő menedékkérők esetén nem vállalják az országok az áttelepítés eszközének alkalmazását, ehelyett elnapolnak az áttelepítés megfontolását a migrációs nyomás csökkenésének, megszűnésének előre nem látható időpontjára. Mindez tehát egy 22-es csapdájához hasonló helyzetet is jelenthet: az áttelepítés stratégiai alkalmazása pozitív ösztönzőként hathat az első menedéket biztosító vagy egyéb tranzitországok együttműködésére, amely így hozzájárulhat a migrációs nyomás csökkentéséhez, ehhez azonban már a migrációs nyomás enyhülése előtt szükség lenne áttelepítési vállalatokra. Fontos továbbá figyelemmel lenni arra is, hogy az áttelepítési kezdeményezések eredményességét beárnyékolhatják egyrészt nemzetközi politikai kihívások, így különösen a segített állam rossz biztonsági helyzete, illetve az EU-val fennálló politikai konfliktusa. Másrészt gyakorlati, eljárási nehézségek és a menekültügyi rendszerből fakadó hiányosságok is csökkenthetik az eredményességet: egy-egy eljárás lefolytatása akár 6–9 hónapot is igénybe vehet, ami nem tudja felvenni a versenyt az embercsempész hálózatok kínálta lehetőségekkel. Az UNHCR által megkövetelt adminisztrációs terhek, valamint a kérelmezők egészségügyi állapota szintén hátráltathatja az áttelepítések megvalósítását, továbbá gyakori, hogy a meghallgatásra kiválasztottak visszalépnek a programban való esetleges részvételtől, amint tudomást szereznek arról, hogy mely tagállam kívánja áttelepíteni őket, vagy milyen integrációs követelményeknek kell megfelelniük. Mindemellert az uniós áttelepítési programoknak sem sikerült megoldást találniuk az unión belüli másodlagos mozgások kérdésére. Az azonban egyértelmű, hogy a szolidaritás központi eleme lesz az EU menekültügyi és migrációs politikájának a jövőben. Mindezt erősíti a szocialista svéd

Ylva Johansson belügyi portfólióval való megbízása Ursula von der Leyen bizottsági elnök részéről. A svéd biztos számára megfogalmazott, feladatszabást rögzítő elnöki levél (URL12) szerint a migráció és menekültügy tekintetében a biztosjelölt feladata lenne, hogy segítsen megtalálni a közös alapot és egy új kezdetet, arra törekedve, hogy közös értékeink és humanitárius felelősségünk mentén egyesüljünk és törekedjünk arra, hogy közösségeinket és társadalmunkat összetartóbbá és integráltabbá tegyük. E szellemben von der Leyen asszony egy Új Migrációs és Menekültügyi Paktumot (New Pact on Migration and Asylum) szeretne kidolgozni, amely komprehenzív megközelítésben lefedné a külső határokat, menekültügyi és visszatérési rendszereket, a schengeni térséget és az unión kívüli partnereinkkel való együttműködést, azaz a migráció külső dimenzióját is. A komprehenzív megközelítés részeként a bizottsági elnök a menekültügyi reformok újraindítását kéri, amelynek része kell legyen a szolidaritás új formáinak megtalálása, illetve biztosítania kell, hogy valamennyi tagállam jelentősen hozzájáruljon a legnagyobb nyomás alatt álló országok támogatásához. Emellett von der Leyen asszony szerint arra kell összpontosítania, hogy valódi legális útvonalak álljanak rendelkezésre az Európai Unióba, mind a nemzetközi védelmet igénylő személyek áttelepítése révén, mind a képzett munkavállalók számára foglalkoztatási lehetőségek biztosításával. Johansson biztosnak meg kell vizsgálnia továbbá a humanitárius folyosók létrehozásának lehetőségeit a menekültek támogatása, valamint tisztességes és humánus feltételek biztosítása érdekében. Nem tesz ugyanakkor kifejezett említést a biztos megbízólevél a Tanács által 2018. júniusában elfogadott következtetésekből említett regionális kikötési platformokról<sup>15</sup>, holott ez a koncepció azt célozná, hogy még az EU-ba érkezés előtt különbséget tehessenek a nemzetközi védelemre jogosult személyek és az arra nem jogosultak között, és az előbbieket számára tartós megoldást kínáljanak, beleértve az áttelepítés lehetőségét is (URL14). A fentiek egyértelművé teszik, hogy az áttelepítés és egyéb szolidaritási intézkedések kérdése folyamatosan napirenden lesz az unió migrációs és menekültpolitika tárgyalásai során. Fontos tehát, hogy e komplex, ugyanakkor a migrációs és menekültpolitikának csupán egy szegmensét képező kérdésben az unió és nemzeti szakpolitikai döntéshozók az áttelepítés menekültvédelmi eszközének számos aspektusáról, céljáról, szabályozásáról, de emellett gyakorlati megvalósíthatóságáról is képet kapjanak a jövőbeni döntési opciók és azok várható következményeinek beazonosítása és a döntések meghozatala során.

---

15 A regionális kikötési platformokkal kapcsolatos kritika (URL13).

## Felhasznált irodalom

---

- Maiani, F. (2018): “Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: *Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?* EU Immigration and Asylum Law and Policy, 5.
- Molnár T. (2019): *A migráció nemzetközi jogi szabályozása*. Budapest: Internetes Jogtudományi Enciklopédia
- Szép Á. (2017): *A menedékkérők hozzáférése az államterülethez. Elérhető-e az egyensúly a menedékjog és az illegális migrációval szembeni küzdelem között?* Ph.D. értekezés. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem
- Töttös Á. (2019): *How to interpret the European migration crisis response with the help of science*, In: Hautzinger Z. (szerk.) (2019): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *EU–Törökország nyilatkozat*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- URL2: *UNHCR Resettlement Handbook 2011*. <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>
- URL3: *Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának jelentése, 1958. január 1.* <https://www.refworld.org/docid/3ae68c710.html>
- URL4: *Európai Migrációs Stratégia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1589550409417&uri=CELEX:52015DC0240>
- URL5: *A tagállamok kormányainak képviselőinek következtetése, 2015. július 20.* <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf>
- URL6: *Áttelepítési tájékoztató*. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912\\_delivering-on-resettlement.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_delivering-on-resettlement.pdf)
- URL7: *UNHCR sajtóközlemény*. [https://www.unhcr.org/news/press/2019/9/5d5d1c9a4/joint-statement-government-rwanda-unhcr-african-union-agree-evacuate-refugees.html?utm\\_source=&utm\\_medium=email&utm\\_content=here&utm\\_campaign=](https://www.unhcr.org/news/press/2019/9/5d5d1c9a4/joint-statement-government-rwanda-unhcr-african-union-agree-evacuate-refugees.html?utm_source=&utm_medium=email&utm_content=here&utm_campaign=)
- URL8: *Globális áttelepítési szükségletek*. <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html>
- URL9: *Bizottsági tájékoztató*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6794](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6794)
- URL10: *Áttelepítési keretrendszerre vonatkozó rendelettervezet tanácsi mandátuma*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>
- URL11: *Áttelepítési keretrendszerre vonatkozó rendelettervezet európai parlamenti mandátuma*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_HU.html)

URL12: *Feladatszabást rögzítő elnöki levél.* [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf)

URL13: *Maiani 2018.* <https://eumigrationlawblog.eu/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/>

URL14: *Regionális kikötési platformok.* [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/20180724\\_non-paper-regional-disembarkation-arrangements\\_en.pdf](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf)



Szuhai Ilona

---

## Hogyan befolyásolták egyes történelmi időszakok a migráció dinamikáját?

**How certain historical times influenced the dynamics of migration?**

### **Absztrakt**

A népvándorlások mindig fontos szerepet játszottak a világtörténelemben. A fő kérdés, hogy miként határozza meg a történelem a migrációt és hogyan befolyásolja a migráció a történelmet. A migráció dinamikus folyamatát az emberi alkalmazkodás eszközeként tekintik. Korábban a migrációs döntést leginkább a jobb lehetőségek keresése motiválta, a 21. század első évtizedeiben azonban az emberek már olyan közvetlen veszélyek miatt hagyták el otthonukat, mint az éghajlatváltozás különféle hatásai, természeti katasztrófák, az államok gyengülése, országon belüli polgárháborús helyzet, vagyis a gazdasági és a biztonsági stabilitás hiánya. A föld népességének csupán 3,5%-a, csaknem 272 millió személy érintett a nemzetközi migrációban, azonban ezek a vándorok egyes kontinensekre, régiókra és néhány országra koncentrálnak. Jelenkori történelmünket a nemzetközi mobilitás jellemzi, a nemzetközi migráció régi-új formái láthatók, mint az ideiglenes vagy a cirkuláris migráció, azonban ezek a jelenségek nem teljesen újak. Párhuzamos mintáik megtalálhatók a fontos történelmi korszakokban.

**Kulcsszavak:** mobilitás, migráció, cirkuláció, világtörténelem, menekültek

### **Abstract**

Population movements have always played an important role in world history. The main question is how history affects migration and how migration influences history. The dynamic process of migration is considered as a tool for human adaptation. Previously, the migration decision was motivated mainly by looking for better chances, in the first decades of the 21<sup>st</sup> century people leave their home due to such immediate dangers like various effects of climate change, natural disasters and weakness of states, civil war situation within a country, that is lack

of economic and security stability. Although, only 3.5 percent of the world population is concerned in international migration, those migrants are concentrated on certain continents, regions and some countries. Mobility is the main character of our contemporary history. However, the new old types of international migration can be seen, like temporary or circular migration, but these phenomena are not really new. We can find their parallel patterns in important historical times.

**Keywords:** mobility, migration, circulation, world history, refugees

*„A migráció története maga a világtörténelem”*  
Russell King

## Bevezetés

A migráció mindig fontos és állandó része volt a világtörténelemnek, illetve a civilizáció kialakulásának. Ma a nemzetközi migráció egyre fontosabb szerepet játszik minden társadalmi, gazdasági, demográfiai és kulturális összefüggésével együtt. Korunk migrációs jelenségei mögött mély történelmi folyamatok húzódnak meg (Cseresnyés, 2005, 40.). A történelmi korokban lezajlott vándorlások dinamikájának feltárása hozzásegíthet a jelenlegi és a jövőbeli migrációs minták változásának megértéséhez. Az a tény jelzi ennek fontosságát, hogy napjainkban közel 272 millió ember vesz részt a nemzetközi vándorlásban. Ebben a migrációs környezetben kell feltárni és elemezni a tömeges népmozgások demográfiai, gazdasági és kulturális hatásait, valamint megtalálni a kényszer migráció és a nemzetközi védelemre szorulókat helyét. A nemzetközi migráció zűrzavaros évei után, ebben a kölcsönösen összekapcsolt és egymástól függő világban, könnyű megfeledkezni arról, hogy az egész migrációs jelenség hogyan is kezdődött, hogyan vált az emberi vándorlás természetes folyamata egy összetett, dinamikus és sokrétű jelenséggé. Az emberi evolúció szoros kapcsolatban van az egyik helyről a másikra vándorlással, valamint az új környezethez való alkalmazkodással. Russell King megállapítása, mely szerint az ember vándorló faj ma is igaz (King, 2008, 8.). Nincs még egy olyan élőlény, amely történelmi léptékben mérve időben és térben ilyen gyorsan, ilyen messzire eljutott volna, mint az ember. A migrációt általános eszközként használták arra, hogy alkalmazkodjanak a kockázatok és a lehetséges egyenlőtlen elosztásához, ami a mai világunkban általánosnak tekinthető (Donato–Massey, 2016, 8.). Russell King szerint a migráció maga a világtörténelem, ezért a közelmúlt globális migrációs jelenségeinek is lehetnek történelmi párhuzamai.

Példaként kiemelhetjük azokat az afrikaiakat, akik ma életük kockáztatásával, kishajókkal próbálnak átkelni a Földközi-tengeren, hogy eljussanak Európába. King szerint ezek az emberek őseik több millió éves vándorútját ismétlik, amikor azok Észak-Afrikából északra, Eurázsia felé vándoroltak (King, 2008, 8.). Más szavakkal, a történelem tükröt tart mai világunk elé, azonban sokszor nem tanulunk a múlt leckéiből. A mai migrációs folyamatok különböznek a régi vándorlásoktól, ezért gondolhatjuk úgy, hogy ezek a jelenségek új kihívásokat jelentenek a világ számára. A régi kihívások azonban megjelenhetnek új köntösben, ha felgyorsulnak és a korábbi problémáknál intenzívebbé válnak, így újnak tűnhetnek (Rada, 2016, 1.). Ha ezt az elmúlt évtizedek migrációs folyamataira vetítjük, akkor az látható, hogy történelmi folyamatossága ellenére a vándorlás felgyorsult és szerteágazóbb lett. A tömeges vándorlás sem új vagy kivételes történelmi jelenség, hiszen a térbeli mobilitás a modern társadalmak jellegzetessége (Cseresnyés, 2005, 64.). A népességnövekedésre, a környezeti és az éghajlatváltozásra, illetve a gazdasági szükségletekre adott válaszként a népmozgások mindig az emberi történelem részét képezték (Castles, 2000, 273.). A migráció és a történelem kapcsolata dinamikus. A migráció formálta a történelmet és a történelem megteremtette a körülményeket a migráció különböző formáihoz. Vagyis a migráció a történelem része és a történelem a migráció része (IOM, 2004). Kutatók szerint napjaink migrációs folyamatainak megértéséhez párhuzamos vándorlásokat találhatunk a történelemben. Érdeemes ezért tanulmányozni a migráció jellemző vonásait és dinamikáját a jelentős történelmi időszakokban. Ahogy Demetrios G. Papademetriou megjegyezte, a világtörténelem a görög kolóniáktól és a római katonai hódításoktól a bizánci és az oszmán birodalomig tele van a migráció korszakaival (Papademetriou, 2003, 39.). Ez a tanulmány nem elemzi a világtörténelem minden korszakának vándorlási változását, csupán néhány – szubjektív módon kiválasztott – jelentős történelmi időszak vándorlási mintáját emeli ki, ismertetve azok jellemző vonásait és dinamikáját. A fő kérdés, hogy miként határozza meg a történelem a migrációt és hogyan befolyásolja a migráció a történelmet. A tanulmány bemutatja továbbá a nemzetközi migráció jelenlegi helyzetét a rendelkezésre álló legfrissebb adatok alapján.

## **Migrációelméleti fogalmak**

A migrációelméletben napjainkban is izgalmasnak tűnik a kérdés, hogy milyen emberi tevékenység feleltethető meg a migráció meghatározásának (Hautzinger, 2018, 11.), illetve milyen módon nevezhetünk migránsnak egy személyt.

## *Nemzetközi migráció*

Először fontos tisztázni a migráció és a nemzetközi migráció fogalma közötti különbséget. A szakirodalomban a vesztfáliei békeszerződést tekintik a választóvonalnak. Ez alapján elkülöníthető az emberi vándorlás, amely a történelem előtti időktől létezik és a nemzetközi migráció, amelyről a független és szuverén nemzetállamok sérthetlenségén alapuló nemzetközi jogi rendszer kialakítása, 1648 óta beszélhetünk (Teitelbaum, 2009, 116.). Az ENSZ migrációs ügynöksége, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM) hivatalos definíciója alapján a nemzetközi migráció azt a folyamatot jelenti, amelynek során a személyek elvándorolnak a szokásos tartózkodási helyükről és átlépik egy olyan ország nemzetközi határát, amelynek nem állampolgárai (IOM, 2019a, 111.).

## *Nemzetközi migráns*

Az IOM definíciója szerint a nemzetközi migráns olyan személy, aki az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik. Hontalan személy esetén a születési vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti államot kell érteni. Ez a meghatározás azokat a migránsokat foglalja magában, akik tartósan vagy ideiglenesen kívánnak vándorolni, akik szabályosan, a megfelelő okmányok birtokában utaznak, valamint a szabálytalan (irregular) helyzetben lévőket is. Statisztikai szempontból viszont más kritériumok alapján határozzák meg a nemzetközi migránst. Az ENSZ Nemzetközi Migrációs Statisztikákra vonatkozó ajánlásai szerint a nemzetközi migráns olyan személy, aki megváltoztatta szokásos tartózkodása szerinti országát. A dokumentum különbséget tesz az úgynevezett rövid idejű migráns és a hosszú idejű migráns között. Előbbi legalább három hónapra, de kevesebb, mint egy évre, utóbbi legalább egy évre változtatja meg a tartózkodási országát. Problémát okoz viszont, hogy nem minden ország követi ezt a definíciót, közülük néhány más kritériumok alapján kategorizálja a nemzetközi migránsokat, például azzal, hogy eltérő minimális tartózkodási időt alkalmaz. Az országok közötti eltérések a definíciókban, valamint az adatgyűjtés módszereiben ezért megnehezítik a nemzetközi migránsokra vonatkozó nemzeti statisztikák teljes összehasonlíthatóságát (IOM, 2019b, 110).

## *Elűzött személyek (displaced persons)*

Az IOM hivatalos definíciója szerint az elűzött olyan személy vagy emberek csoportja, aki vagy amely arra kényszerült, hogy elmeneküljön vagy el-

hagyja otthonát, illetve szokásos tartózkodási helyét, akár nemzetközi határ átlépésével, akár egy országon belül, különösen fegyveres konfliktus, általános erőszak, az emberi jogok megsértése, természeti vagy ember által okozott katasztrófa eredményeként, vagy ezek hatásainak elkerülése érdekében (IOM, 2019b, 53).

### *Szezonális migráció*

A szezonális migráció általában évszakokhoz kötött, az év meghatározott időszakában jellemző, minden évben ismétlődő munkavégzésre irányul, például termények betakarítása, zöldségek, gyümölcsök szüretelése. Ekkor egy rövid időszakra nagy létszámú munkaerőre van szükség. A munka befejezése után az emberek elhagyják a munkavégzés országát. A jelenlegi európai uniós szabályozás szerint a szezonális munkavállalás nem lehet hosszabb tizenkét hónapnál.

### *Ideiglenes és cirkuláris migráció*

Az ideiglenes migráció egy „*sajátos motiváció vagy cél érdekében megvalósított vándorlás azzal a szándékkal, hogy azt követően a személy visszatérjen a származási országába, vagy továbbvándoroljon. Cirkuláris migráció, amikor egy személy ismételt legális vándorlás folytat két vagy több ország között.*” (Gulyás, 2018, 80.) E két meghatározás alapján, valamint a két fogalom különbségeire tekintettel az ideiglenes migráció inkább egy egyszeri mozgásra, majd egy meghatározott idejű tartózkodásra utal az Európai Unióban, míg a cirkuláris migráció egy oda-vissza vándorlást jelent az EU és a származási ország között, amely lehetővé teszi a migráns számára, hogy újra belépjen a fogadó országba egy későbbi időpontban (European Commission, 2011.). Illés Sándor és Kincses Áron meghatározása szerint „*a nemzetközi cirkuláris migráció többszöri visszatérő mozgásokból áll ugyanazon térbeli rendszerben*” (Illés–Kincses, 2012, 197.). Talán a fentiekből is látható, hogy a migrációs minták éles elhatárolása sokszor nem egyszerű, a mozgástípusok egymással összekapcsolódnak, illetve átalakulnak. Azok a többes jelenségek is bonyolítják a helyzetet, amelyre Illés és Kincses hívta fel a figyelmet, vagyis a többes identitás, a többes állampolgárság, valamint a többes lakóhely (Illés–Kincses, 2009, 733.). Ezek a jelenségek sem ritkák ma már a globalizáció világában.

## *Migrációs minták*

Ismeretes, hogy a nemzetközi migráció nem egységes a világ minden részén, hiszen formálják a gazdasági, földrajzi, demográfiai és egyéb tényezők, melyek különféle migrációs minták kialakulását eredményezik, s úgynevezett migrációs folyosók vagy korridorok alakulnak ki. A legfontosabb regionális mintázatok sokszor évtizedek vagy évszázadok alatt alakulnak ki, és megmutatják, hogy az emberek hogyan és hová vándorolnak a nemzetközi térben (IOM, 2019a, 2.). A legnagyobb folyosók a fejlődő országokból a nagyobb gazdaságok felé irányulnak, úgy mint az USA, Franciaország, Oroszország, az Egyesült Arab Emírátsok és Szaúd-Arábia. Megemlíthetjük azonban a közismert Németország–Törökország migrációs korridort is (Szuha, 2018, 87.). Az ENSZ elemzése szerint ezek a minták valószínűleg még hosszú ideig megmarad a jövőben, főként azért, mert néhány fejlődő régióban és országban a népesség várhatóan növekedni fog az elkövetkezendő évtizedekben, így a migrációs nyomást a jövő generációk is érezni fogják (UN DESA, 2019, 2.).

## **Az írott történelem előtti migráció**

Az emberiség vándorlástörténete az emberiség születéséig, hétmillió évre nyúlik vissza, amikor az első majomszerű őseink előbukkantak az afrikai erdők-ből és benépesítették a szavannát. A barlanglakó előember Kelet-Afrikában élt ötmillió évig, majd egy másik emberszabású jelent meg, amely már nagyobb távolságokat mert megtenni. A *Homo erectus* benépesítette egész Afrikát és elkezdte felfedezni a világot. Végül a *Homo sapiens* ugyanabban a kelet-afrikai bölcsőben fejlődött ki 150 millió évvel ezelőtt (King, 2008, 15.), vándorlása során pedig meghódította az egész világot eljutva Kelet-Ázsiába és Ausztráliába mintegy 50.000 évvel ezelőtt, Észak-Európába 40.000 éve, Amerikába mintegy 12.000 éve és a legtávolabbi csendes-óceáni szigetekre mintegy 2.000 évvel ezelőtt (Donato–Massey, 2016, 7.).

## **A hódítások kora**

Valószínűleg nincs a földön olyan nemzet, amelyik mindig ugyanazon a helyen élt a történelem során, hiszen a népvándorlások fontos szerepet játszottak minden nemzet történelmében. Az írott történelem a legkorábbi időktől kezdve igazolja a gyakori népmozgásokat. Később gyakorivá váltak a még összetet-

tebb népességcserék a túlélési szükségletekre vagy a demográfiai változásokra, a politikai környezetre, illetve a katonai stratégiára adott válaszként (IOM, 2004, 9.). A középkor időszakában kiterjedt vándorlások zajlottak. A 8. századtól kezdve a vikingek szerte Európában portyáztak és több helyen letelepedtek (Normandia, Észak-Anglia, Skócia és Írország). A normannok később elfoglalták az angolszász királyságokat, Írország nagy részét, Dél-Olaszországot és Sziciliát. A 8. században a muszlim arabok, a berberék és a mórok megszállták Ibériát új királyságokat alapítva, magukkal hozva egy letelepedési hullámot Észak-Afrikából. A kereszties hadjáratok során az európai keresztény hadseregek elfoglalták Palesztinát a 11. és a 13. század közötti időszakban, megalapítva három keresztény királyságot, ahol letelepítették a keresztény lovagokat. A 14. században a német katonai telepések letelepedtek a Baltikumban, ahol közülük került ki az uralkodó elit (URL1). Csak néhány példa arra, hogy sok esetben a migráció volt a katonai hódítás következménye.

## Migráció Európában, Afrikában és Ázsiában

A kora újkorban az Európán belüli erősödő migráció magában foglalta egyrészt a monarchiák által toborzott föld nélküli munkaerőt, hogy a néptelen, vagy megműveletlen régiókban letelepedjenek, másrészt a vallási üldöztetés által előidézett kényszervándorlást is.<sup>1</sup> A 14. századtól a szerbek kezdték elhagyni középkori királyságukat és birodalmukat, amelyet elárasztottak az oszmán törökök, és északra vándoroltak, a mai Vajdaság területére, amely abban az időben a Magyar Királysághoz tartozott. Megemlíthető még a munkaerő toborzása Írország ültetvényeire, illetve az angol protestáns telepések írországi letelepítése 1560 és 1690 között, továbbá a németek toborzása Oroszországba, amikor Nagy Katalin letelepítette őket a Volga környékén a 18. században (URL1). A 17. és a 18. században a munkások életében megszokottá vált a szezonális és a cirkuláris migráció. Afrikát tekintve a népmozgások gazdag története megelőzte a gyarmati időszakot. Jellemző volt a szezonális és a cirkuláris migráció a mezőgazdaság, vadászat vagy állattenyésztés, a nagyobb biztonság elérése, a megélhetés biztosítása, valamint a természeti katasztrófa és háború elől menekülés, továbbá kereskedelem és zarándoklat céljából. Ázsiában mindig fontos

---

1 Ez a jelenség a protestánsok tömeges vándorlását jelentette Spanyol-Németalföldről a Holland Köztársaságba 1580 után, továbbá a zsidók és a moriszkók kiutasítását Spanyolországból az 1590-es években, valamint a hugenották kiutasítását Franciaországból az 1680-as években. A moriszkók az Ibériai-félsziget keresztény visszahódítása után a muzulmán hitet elhagyó mór újkeresztények és leszármazottaik voltak.

szerepet játszott a kereskedelem az emberek mobilitásában. Az arab és a kínai kereskedők a jól bejáratott tengeri utakon utaztak a Maláj-félszigetre és az Indonéz, illetve a fülöp-szigeteki szigetvilágba. Voltak bevált kereskedelmi útvonalak Indiába, az Arab-félszigetre és Nyugat-Afrikába is. A cirkuláris migráció volt a kovácsok és a művészek (akrobaták, énekesek) életének általános jellemzője. Kisebb csoportokban utaztak Dél-Ázsián belül (URL2).

## A nagy földrajzi felfedezések kora

Az új világok felfedezése Amerikában és Ázsiában több mint ötszáz évvel ezelőtt nemcsak az európai felfedezők számára jelentett fordulópontot, hanem a migráció történelme szempontjából is döntő fontosságú volt. A tengerentúli migrációt főként kereskedelmi és stratégiai tényezők befolyásolták, és ez összekapcsolta a kontinenseket (IOM, 2004, 10.). Az európai iparosítás és a globális kapitalizmus 1800 és 1929 között egy újabb tömeges migrációs korszakot eredményezett. A becslések szerint csaknem 50 millió ember vándorolt ki sűrűn lakott iparosodó európai országokból gyéren lakott iparosodó országokba Amerika és Óceánia térségében. A kivándorlók csaknem 60%-a az USA-ba vándorolt, a többiek Argentínába, Ausztráliába, Brazíliába, Kanadába és Új-Zélandra mentek (Donato–Massey, 2016, 8.). Az európai kivándorlók a szegénység és az országuk politikai elnyomó rezsimje elől menekültek el, emellett új gazdasági lehetőségek is motiválták őket az új világban (URL3). A Délkelet-Ázsiába, az Indiai-óceán és a Csendes-óceán déli részén található területekre irányuló migrációban több mint 29 millió indiai és 19 millió kínai vett részt. A legtöbb vándorlás Indiából a gyarmatokra irányult a brit birodalmon keresztül (McKeown, 2004, 157.). Katharine Donato és Douglas S. Massey megfogalmazása szerint az európai hatalmak gyarmati törekvése Amerikában, Afrikában és Ázsiában a modern kor tömeges emberi migrációjának egyik jelentős korszaka volt, összefüggésben a globális gazdasági változás időszakával, valamint a világkereskedelem kialakulásával. Egyes európai országok (Britannia, Franciaország, Németország, Spanyolország és Portugália) elősegítették állampolgáraik külföldi letelepedését (Donato–Massey, 2016, 8.). Az új ipari technológiák megjelenése, a termelési eszközök gépesítése és az ipari tevékenység megszilárdítása következményeként rengeteg embernek kellett elhagynia otthonát. A 15. századtól kezdődő időszak jellemzője tehát az volt, hogy az európai nemzetállamok kialakulása, a gyarmatosítás és az iparosítás a migráció gyors növekedéséhez vezetett (Castles, 2000, 273.). Egyéb tényezők pedig megteremtették a megfelelő feltételeket a példanélküli tengerentúli migrációhoz, úgy mint a részletes

és megbízható földrajzi ismeretek, pontos térképek készítése, új technológiák bevezetése a navigációs eszközök, valamint az óceáni hajózás terén: nagyobb, biztonságosabb és gyorsabb tengeri hajók készítésével (vitorlás, gőzhajó) (IOM, 2004, 10.). A 19. századot az európai tömeges tengerentúli vándorlások korának nevezik. A gyarmatosítással kapcsolatban meg kell említenünk a rabszolgaságot. Az ültetvények kialakítása az új gyarmatokon egyre több munkaerőt igényelt, egy teljesen újfajta nemzetközi migrációt alakult ki, hiszen a rabszolga-kereskedelem egybeesett a munkaerőhiánnyal. Egyes kutatók szerint ebben az időszakban, 1550-ben kezdődött a modern munkaerő migráció (IOM, 2004, 10.), hiszen a rabszolga-kereskedelem az emberi történelem egyik legnagyobb tömeges munkaerő vándorlása, valamint legnagyobb arányú kényszermigrációja volt. A becslések szerint több mint 10 millió afrikait szállítottak el kényszerrel, főként Nyugat-Afrikából Amerikába, rabszolgaként. A tömeges rabszolga-kereskedelmet csupán a 19. században tiltották be Afrikában, több európai országban, Amerikában és a gyarmatokon (URL2).

## **Migráció a 20. században**

Az emberi migráció összetettebbé és sokrétűbbé vált a 20. században. Új migrációs mintaként a menekültek vándorlása vált jelentőssé a 20. század első felében. Az 1879 és 1938 közötti időszakot a háború és a politika által előidézett nagy vándorlás korszakának tekintik, azonban ez a fajta migráció egyre inkább jellemző volt az egész 20. századra. A több etnikumú Habsburg, Oszmán és Romanov birodalom széthullásával párhuzamosan a nemzetállamok a 19. század végén és a 20. század elején érték el csúcspontjukat. Az oszmán birodalom felbomlása és a háború Oroszországgal 4–6 millió ember cseréjét eredményezte: a muszlimok a Balkánról, Görögországból és Oroszországból délre, Törökországba vándoroltak. A keresztények viszont más irányba indultak. Közel egymillió örményt utasítottak ki Törökországból, 400.000 zsidó pedig Palesztinába vándorolt (McKeown, 2004, 163.). A transzatlanti migráció látványos csúcsot ért el 1913-ban, évi 2,1 millió vándorral. A Délkelet- és Észak-Ázsia felé irányuló migráció szintén példa nélküli csúcsot ért el 1911 és 1913 között, évi 1,1 millió migránssal. A globális kapitalizmus tömeges vándorlási folyamatait azonban 1914-től kezdődően az első világháború akadályozta. Adam McKeown megállapította, hogy a globális migráció új csúcspontokat ért el az 1920-as években. A transzatlanti migrációban évi 1,2 millió migránst regisztráltak 1924-ben, ezt követően az USA bevándorlási kvótát vezetett be, jelentősen csökkentve ezzel a dél- és kelet-európai migrációt. Ázsia esetében

évi 1,25 millió vándor érkezett Délkelet-Ázsiába 1927-ben, 1929-ben pedig 1,5 millió migránst regisztráltak Észak-Ázsiában (McKeown, 2004, 167.). Az első világháború önmagában menekültek millióit hagyta hátra. A 20. század első felében közel 10 millió európai polgári személy menekült el, vagy kényszerrel szállították őket munkavégzésre, gyakran a halálba a születési országuktól eltérő országban lévő (koncentrációs) táborokba. A háború utáni nemzetállamok etnikai tisztogatásba kezdtek. Az állampolgárság és a személyazonosító dokumentumok bevezetésével a belépési szabályok még szigorúbbá váltak, továbbá fokozódott a katonai szolgálat és nemzet iránti lojalitás megkövetelése (Lüthi, 2010, 3.). Nem volt ritka az állampolgárság visszavonása sem (Vajkai, 2017, 138.). Az első világháborút követően az észak-atlanti világnak már nem volt szüksége több ipari munkásra, ráadásul globális szinten is visszaszorult a munkaerő migráció. A nemzetközi vándorlás két világháború közötti csökkenésének oka részben a gazdasági stagnálás, a politikai zűrzavar, az általános bizonytalanság és a biztonság hiánya volt. 1930-ban, a gazdasági visszaesés idején a migráns munkásokra versenytársként tekintettek a helyiek és felerősödött velük szemben az idegengyűlölet. A célországok kormányai erre a belépési szabályok szigorúbb ellenőrzésével, illetve a külföldiek munkalehetőségeinek csökkentésével reagáltak (IOM, 2004, 14.). Erre az időszakra az otthonukból elűzött személyek, a menekültek, illetve a közép- és kelet-európai új kommunista rezsimek elől menekülők mobilitása volt jellemző (Lüthi, 2010, 4.). Stephen Castles szerint a nemzetközi migráció fő tényezőként jelent meg a társadalmi átalakulásban az egész világon a 20. század második felében (Castles, 2000, 269.). A második világháborút gyakran fontos vízválasztóként emlegetik a migráció történelmében, amely a modern kor legnagyobb kényszervándorlását okozta. *„Becslések szerint a harcok európai befejezésekor a kontinensen legalább 40 millió menekült volt. Ezen felül több millió kényszermunkás és egyéb kényszermigráns tartózkodott a volt Német Birodalom területén, majd további több millió német nemzetiségű lakost telepítettek ki kelet-európai országokból.”* (Klenner, 2019. 18.). Egy részük Nagy-Britanniába, Belgiumba, Franciaországba és Hollandiába került, illetve sokan részt vehettek az USA, Kanada, Ausztrália és Argentína által indított migrációs programokban (IOM, 2004, 14.). Ebben az időszakban a háború utáni helyreállításhoz munkaerőre volt szükség Európában, illetve a gazdasági fellendülés idején Észak-Amerikában és Ausztráliában. A nyugat-európai iparosodott országok 1945 és 1973 között változó intenzitással igényelték az ideiglenes munkaerőt. A korábbi karibi és dél-ázsiai gyarmatokról származó migránsok munkát kerestek Britanniában, a török munkavállalók Európa több országába, főként Németországba mentek vendégmunkásnak, a korábbi francia gyarmatokról, Észak-Afrikából

sokan Franciaországba vándoroltak (URL2). A második világháború után a nagyhatalmak összefogtak, hogy új multilaterális intézményeket hozzanak létre, amelyek fenn tudják tartani a békét, ugyanakkor elősegítik a globális kereskedelmet és a beruházásokat. Ez a globalizációs folyamat fokozatosan fejlődött Európa és Japán háború utáni újjáépítésével, majd felgyorsult a hetvenes éveket követően, a digitális forradalom kirobbanásával, amely egy új, tudásalapú gazdaságot hozott létre. Kína bekapcsolódásával 1979-ben, majd a Szovjetunió összeomlásával 1991-ben egy valódi globális gazdaság alakult ki. Az európai gazdaságok lassan növekedésnek indultak, ennek hatására lelassult a kivándorlás Európából, ugyanakkor a munkások számára előnyösek voltak az újonnan teremtett munkalehetőségek Németországban, Franciaországban, Belgiumban és Svájcban (Donato–Massey, 2016, 9.). Megállapítható tehát, hogy a 20. század második felét sokféle nemzetközi vándorlás, főként az ideiglenes munkaerő migráció jellemezte. Ezek közül néhány még ma is jellemző a migrációs folyamatokra, úgy mint az üldöztetés, a visszatérés, a dekolonializáció, a munkaerő migráció és a menekültek migrációja (Cseresnyés, 2005, 66.). Stephen Castles és Mark Miller a 20. század végét a migráció korának nevezte, főként a migráció növekvő politikai vonása miatt. A nemzetközi migráció átpolitizálása mellett megállapították annak néhány általános tendenciáját, amely szerint a migráció globalizált, felgyorsult, szerteágazó és feminizált lett (Castles–Miller, 2003, 7.).

## **Migráció a 21. század elején**

A nemzetközi migráció jelentősége tovább növekedett a 21. században, mint-hogy a népesség mobilitása intenzívebbé vált és új formákat öltött. A migráció, mint a társadalmi változás egyik fontos tényezőjének jelentősége abban rejlik, hogy egyes országokra és régiókra koncentrálódik (Castles, 2000, 275.). Stephen Castles, Hein de Haas és Mark J. Miller szerint a migránsokat kibocsátó–befogadó országok dichotómiája mára megkopott, ugyanis ma már a legtöbb ország megtapasztalja mind a kivándorlást, mind a bevándorlást (Castles–Haas–Miller, 2014, 14.). A mobilitás új formájaként a nyugdíjas migráció, a jobb életforma keresése, az ismételt és a cirkuláris vándorlás jelent meg. Sok helyen továbbra is a családgyesítés maradt a legnagyobb arányú vándorlás célja a munkavállalás és a tanulmányok folytatása mellett. Kialakultak a migrációs hálózatok, amelyek összekötik a származási és a célországokat. A migráció megváltoztathatja a demográfiai, gazdasági és társadalmi struktúrát, létrehozhat új kulturális sokféleséget (Castles–Haas–Miller, 2014, 7.).

## A nemzetközi migráció jelenlegi helyzete

A migráció a 21. századra könnyebben megvalósítható lett, mint korábban, részben a digitális forradalomnak, az infokommunikációs technológiák és a közlekedés fejlődésének, részben az utazási költségek csökkenésének és a globalizációnak köszönhetően. Míg a migráció kiváltó okai alapvetően változatlanok maradtak, addig azok a körülmények, amelyek között az emberek meghozzák a döntést a vándorlási lehetőségekkel kapcsolatban, jelentősen megváltoztak. Számos tényező erősíti a migrációt: a gazdasági jólét, egyenlőtlenség, demográfia, erőszak és konfliktus, valamint a környezeti változás (IOM, 2017, 13., 168.). Mindezek mellett a 21. században előtérbe került a gyengülő és a törékeny államok problematikája. Azok az államok, amelyek nem tudják ellátni klaszrikus funkcióikat, köztük a gazdasági és a biztonsági stabilitás megteremtését az állampolgáraik számára, vagy a határok védelmét, azok tömeges migrációt okozhatnak, gyengítve ezzel a szomszédos országokat, az egész régiót, majd távolabbi országokat és kontinenseket is (Szuhai, 2015, 99.). Russell King magyarázata szerint a „*migrációs érem*” két oldala a migráció, illetve a helyben maradás. Az érem első oldala hangsúlyozza a migráció alapvető történelmi szerepét, mint az emberi tapasztalat részét a távoli múlttól a jelenen keresztül tovább a jövő felé. A migrációs érem másik oldala más szempontból tekint a migrációra, hiszen ma a világ népességének csupán 3,5%-a tekinthető nemzetközi migránsnak, tehát a népesség döntő többsége, 96,5%-a valószínűleg továbbra is a születése szerinti országban él (King, 2012, 5.). Gunnar Malmer ezt a jelenséget „*immobilitási paradoxonnak*” nevezte. Arra az ellentmondásra irányította a figyelmet, hogy az emberek nagy többsége nem vándorol, ellentmondva annak, amit a bérkülönbségek vonzó és taszító tényezőin alapuló közgazdasági modellek jósnak (Malmer, 1997, 21.). Az érem migrációs oldalát vizsgálva a következőkben láthatjuk a nemzetközi migrációval kapcsolatban rendelkezésre álló legutóbbi adatokat az IOM 2020. évi globális migrációs jelentése alapján (IOM, 2019b). A jelenlegi becslések szerint 2019-ben csaknem 272 millió személyt tekintettek nemzetközi migránsnak.<sup>2</sup> Ez azt jelenti, hogy a világ népességének 3,5%-a nem a születése szerinti országban élt. A nemzetközi migránsok száma fokozatosan emelkedett az elmúlt közel ötven évben, ahogy azt az 1. számú táblázat bemutatja öt éves periódusokra bontva, kivéve a 2015 és 2019 közötti időszakot.

---

2 Az elmúlt 49 évben nem mindig adott minden ország információt, ezért a táblázatban bemutatott adatok tájékoztató jellegűek.

Év	A világ népessége (milliárdra kerekítve)	Nemzetközi migránsok száma	Nemzetközi migránsok aránya (%)
1970	3,7	84 460 125	2,3
1975	4,0	90 368 010	2,2
1980	4,5	101 983 149	2,3
1985	4,9	113 206 691	2,3
1990	5,3	153 011 473	2,9
1995	5,7	161 316 895	2,8
2000	6,1	173 588 441	2,8
2005	6,5	191 615 574	2,9
2010	7,0	220 781 909	3,2
2015	7,4	248 861 296	3,4
2019	7,7	271 642 105	3,5

1. számú táblázat: A nemzetközi migránsok becsült száma és aránya a világ népességéhez viszonyítva, 1970–2019. Forrás: IOM UN Migration, 2019b

Az ENSZ adatait elemezve az látható, hogy 1970-től 1980-ig a világ népessége és a nemzetközi migránsok száma fokozatosan növekedett, míg a migránsok aránya viszonylag stabil maradt. Az 1980-as évek második felétől a népesség fokozatosan tovább növekedett, azonban a migránsok száma gyorsabban nőtt, mint az azt megelőző ötéves periódusban. Ennek oka a világ politikai helyzetében keresendő. Ez a növekvő tendencia folytatódott 2019-ig.

Az 1970-es becsült adatokhoz képest a nemzetközi migránsok száma több mint háromszorosára nőtt. Az elmúlt 19 évben, 2000 óta pedig közel 100 millióval növekedett a számuk. Ez a növekedés gyorsabb volt, mint ahogy azt a korábbi előrejelzések jósolták, 2005 után az arányuk átlépte a három százalékot. Ma a világon minden harmincadik ember nemzetközi migránsnak tekinthető. A nagyobb régiókat<sup>3</sup> összehasonlítva az adatokból az látható, hogy Ázsiában volt a legtöbb, 84 millió nemzetközi migráns, majd Európa következett 82 millióval. Ez azt jelenti, hogy az összes nemzetközi migráns 61%-a a két kontinensen élt. Észak-Amerikában közel 59 millió, Afrikában csaknem 27 millió, Latin-Amerikában és a karibi-térségben mintegy 12 millió, Óceániában pedig 9 millió nemzetközi migráns élt. Ha ezeket a számokat a régiók teljes népességére vetítjük, akkor az látható, hogy ez az arány Óceániában volt a legnagyobb, 20%, majd Észak-Amerikában 16%, Európában pedig 11%. A többi régióban ez az arány

3 Az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (UN DESA) által meghatározott hat földrajzi világrégió.

alig éri el a 2%-ot (IOM, 2019b, 24.). A regionális eltérések, az összetettség és a fejlemények tanulmányozása fontos szempontokat nyújtanak a migrációs folyamatok megértéséhez. A migrációs mintákat tekintve jelentős különbségek láthatók a régiók között: Afrikában a migráció túlnyomórészt régióon belüli volt (egyik afrikai országból a másikba), ugyanakkor más régióba is irányult a vándorlás (afrikai országból nem afrikai országba). Ezzel szemben Latin-Amerikában és a karibi-térségben a migrációra a más régiókba, különösen Észak-Amerikába irányuló kivándorlás volt jellemző. Itt a régióon belüli vándorlás csak kis szerepet játszott (IOM, 2019b, 122.). Melyik ország a legnépszerűbb úti cél a nemzetközi migránsok számára? Az adatokból kiderül, hogy 2019-ben is az USA volt a fő célország és ez a tendencia 1970 óta töretlen. Az USA mellett Németország, Szaúd-Arábia, Oroszország és az Egyesült Királyság volt népszerű. A nemzetközi migránsok több mint fele (141 millió) Európában és Észak-Amerikában élt. Honnan származott a nemzetközi migránsok többsége 2019-ben? Az összes migráns több mint 40%-a Ázsiából származott: Afganisztán, Banglades, India, Kína és Pakisztán. India volt a legnagyobb kibocsátó ország 2019-ben, a második helyen Mexikó állt, majd Oroszország következett. Több európai országból vándoroltak ki nagy arányban: Egyesült Királyság, Lengyelország, Németország és Ukrajna (IOM, 2019b, 25–26.). Globálisan tekintve fontos hozzátenni azt is, hogy sokan nem jutottak el úti céljukhoz. 2014 és 2018 között 30 900 ember vesztette életét, miközben egy másik országba próbált eljutni. Ezek közül 17.919 a Földközi-tengerben lelte halálát (IOM, 2019b, 32.).

### *Menekültek és menedékkérők*

2018 végén összesen 25,9 millió menekültet tartottak nyilván a világban, ebből 20,4 millió az ENSZ mandátuma alapján volt elismert menekült, 5,5 milliót pedig az ENSZ Közel-keleti Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees – UNRWA) regisztrált a Közel-Keleten. Jóllehet, 2012 óta az összes menekült éves növekedési aránya lelassult, mégis a 25,9 millió az eddigi legmagasabb szám. A teljes nemzetközi menekültállomány 52%-a 18 év alatti volt (IOM, 2019b, 39.). A menedékkérők számát 3,5 millióra becsülték 2018-ban. Ezek a személyek már benyújtották a menedékjogi kérelmüket, azonban még nem született meg a döntés a menekült státuszuk ügyében. A legtöbb menedékjogi kérelmet az USA-ban nyújtották be, ami 254.300 új kérelmet jelentett. Peruban nyújtották be a második legnagyobb arányú kérelmet, 192.500, főként venezuelai állampolgárok. Ezután Németország következett 161.900 kérelemmel. A korábbi évekhez hasonlóan a menedékkérők számát nagyban befolyásolták

a válságövezetek megoldatlan vagy kiújult konfliktusai. Érdeemes kiemelni, hogy 2018-ban az ENSZ mandátumában elismert menekültek főbb származási országa a következő volt: Szíria, Afganisztán, Dél-Szudán, Mianmar, Szomália, Szudán, Kongói Demokratikus Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Eritrea és Burundi. Ezek a menekültek alkották a teljes menekültállomány 82%-át (IOM, 2019b, 39–40.).

## Összefoglalás

A népvándorlások jelensége az őskortól napjainkig mindig a történelem része volt a demográfiai növekedésre, az éghajlatváltozásra, a társadalmi, politikai és gazdasági változásokra adott elsődleges válaszként. Az elmúlt öt évszázadban a tömeges migráció fontos szerepet játszott a gyarmatosításban, az iparosításban, a nemzetállamok kialakulásában, valamint a kapitalista világpiac kialakulásában (Castles–Haas–Miller, 2014, 48). Összegzésként megállapítható, hogy a migráció az emberi alkalmazkodás egyik alapvető eszköze, amelyet gyakran a veszélyek elkerülésére és a lehetőségek megszerzésére használtak a történelem során, hiszen a politikai, a gazdasági, a jogi és a kulturális lehetőségek egyenlőtlen elosztása jellemző a világban. A jobb lehetőségek keresése jellemezte a 20. század utolsó és a 21. század első évtizedének mobilitását, azonban Massey szerint változás körvonalazódik a nemzetközi migráció motivációiban és tendenciáiban (Massey, 1988). Ezek a változások az éghajlatváltozás és a növekvő polgári erőszak miatt következnek be. Tehát az emberek a jobb lehetőségek keresése helyett az olyan közvetlen fenyegetések miatt indulnak el, mint a polgári összecsapások, bűnözés, a háborús helyzet, családi erőszak, természeti katasztrófák, politikai felkelések és gazdasági katasztrófák. Ezeket az előrejelzéseket alátámasztják a nemzetközi szervezetek adatai, akik hasonló elvándorlási okokra hívják fel a figyelmet: szegénység, egyenlőtlenség, fejletlen gazdaság, a sivatagosodás, a vízhiány, az államok meggyengülése, az instabilitás, az emberi jogok megsértése, a konfliktusok és erőszak, illetve katasztrófák. A becült adatok szerint e két utóbbi tényező miatt 41,3 millió ember kényszerült arra, hogy elhagyja otthonát országán belül (IOM, 2019b, 43.). Mindezek mellett az is tapasztalható, hogy az emberi mobilitás struktúrája többrétűvé vált: tervezett migráció, áttelepítési programok. A migráció egy olyan dinamikus folyamat, amelynek alakulását nehéz előrelátni. A kutatók mégis mindig a jövő változásait szeretnék megtudni vagy megjósolni. Castles, Haas és Miller megállapítása szerint a nemzetközi migráció a globális változás egyik legfontosabb tényezője. Véleményük szerint a következő okok miatt nevezhetjük történelmünket továbbra is a migráció korának:

- „az egyes országok közötti gazdasági egyenlőtlenség miatt a migrációs hajlandóság növekszik és az emberek jobb életszínvonalat keresnek
- a világszerte zajló politikai és etnikai konfliktusok tömeges migrációt eredményeznek és növelik a nemzetközi védelemre szoruló emberek számát
- az új szabadkereskedelmi övezetek elősegítik a munkaerő migrációját.” (Castles–Haas–Miller, 2014, 7.).

Mindehhez hozzátehetjük, hogy szinte minden országot érinti a nemzetközi migráció vagy annak hatása, ezért a jelentős demográfiai különbségek, a globális Észak és a globális Dél közötti gazdasági egyenlőtlenségek, a politikai nézetkülönbségek, az emberi jogok megsértése továbbra is megosztja a világot, mégis többen lesznek, akik nem vándorolnak el a hazájukból. Az előrejelzések szerint a világ népessége a jövőben is növekedni fog, az áru, a tőke és a szolgáltatások globális integrációja, valamint a regionális válságok továbbra is nagy vándorlásokat generálnak, ezért a nemzetközi migránsok aránya is nagyobb lesz. Jelenkori történelmünket a nemzetközi mobilitás jellemzi, a nemzetközi migráció régi-új formái láthatók, úgy mint az ideiglenes migráció vagy a cirkuláció, azonban ezek a jelenségek nem teljesen újak. Párhuzamos mintákat megtalálhatjuk a nemzetközi migráció fontos történelmi korszakaiban.

## Felhasznált irodalom

---

- Castles, S. (2000): *International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues*. International Social Science Journal, 52, 269-281. DOI: 10.1111/1468-2451.00258
- Castles, S. – Haas, H. de – Miller, M. J. (2014): *The Age of Migration International Population Movements in the Modern World*. Fifth Edition. New York: The Guilford Press
- Castles, S. – Miller, M. J. (2003): *The age of migration. International population movements in the modern world. Third edition*. New York: Palgrave Macmillan
- Cseresnyés F. (2005): *Migráció az ezredfordulón*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus
- Donato, K. – Gabaccia, D. (2015): *From the Slavery Era to the Global Age. Gender and International Migration*. New York: Russell Sage Foundation.
- Donato, K. – Massey, D. S. (2016): *Twenty-First Century Globalization and Illegal Migration*. ANNALS, AAPSS, 666, 1, 7–26. DOI: 10.1177/0002716216653563
- European Commission (2011): *Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States*. Luxembourg: Publication Office of the European Union
- Gulyás É. (szerk.) (2018): *Migráció és a bevándorlókhoz való viszony Németországban és Magyarországon*. Győr: Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 80.

- Hautzinger Z. (2018): *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs: AndAnn Kiadó
- Illés S. – Kincses Á. (2012): *Hungary as receiving country for circulars*. *Hungarian Geographical Bulletin*, 3, 197–218.
- Illés S. – Kincses Á. (2009): *Migráció és cirkuláció*. *Statistikai Szemle*, 7–8, 729–747.
- IOM (2004): *Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners*. Geneva: IOM
- IOM The UN Migration Agency (2017): *World Migration Report 2018*. Geneva: IOM
- IOM UN Migration (2019a): *Glossary on Migration*. Geneva: IOM
- IOM UN Migration (2019b): *World Migration Report 2020*.
- King R. (2008): *Vándorló emberiség*. Budapest: Geographia Kiadó
- Klenner Z. (2019): *A menekültügy története*. In: Klenner Z. (szerk.) (2019): *Menekültügyi ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 16–38.
- Lüthi, B. (2010): *Migration and Migration history*. Potsdam: Zentrum für Zeithistorische Forschung
- Malmberg, G. (1997): *Time and Space in International Migration*. In: Hammar et al. (ed.): *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Berg, 21–48.
- Massey, D. S. (1988): *International migration and economic development in comparative perspective*. *Population and Development Review*, 3, 383–414. DOI: 10.2307/1972195
- McKeown, A. (2004): *Global Migration*. *Journal of World History*, 2, 155–190. DOI: 10.1353/jwh.2004.0026
- Papademetriou, D. G. (2003): *Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration*. *The Political Quarterly*, 1, 39–58. DOI: 10.1111/j.1467-923X.2003.00580.x
- Rada P. (2006): *Átalakuló biztonsági kihívások*. Budapest: Grotius Kiadó
- Szuhai I. (2015): *Rethinking the concept of failed states*. *Central European Papers*, 2, 99–110. DOI: 10.25142/cep.2015.020
- Szuhai I. (2018): *A németországi török diaszpóra kialakulása és migrációjának dinamikája*. In: Gulyás É. (szerk.) (2018): *Migrációs és a bevándorlókhoz való viszony Németországban és Magyarországon – Tanulmányok*. Győr: SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszék, 77–90.
- Teitelbaum, M. S. (2009): *The Global Commission on International Migration: Challenges and Paradoxes*. *The Center for Migration Studies Special Issues*, 1, 116–124. DOI: 10.1111/j.2050-411X.2009.tb00419.x
- Vajkai E. (2017): *Az állampolgárságtól megfosztás Franciaországban*. *Magyar Rendészet*, 3, 131–146.

## A cikkben található online hivatkozások

URL1: *Human Migration*. [https://www.newworldencyclopedia.org/entry/Human\\_migration](https://www.newworldencyclopedia.org/entry/Human_migration)

URL2: *GreeNet*. [www.striking-women.org](http://www.striking-women.org)



**Urbán Ferenc**

---

## **Az uniós migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása**

### **Interoperability of European migration related data collection systems**

#### **Absztrakt**

A tanulmány célja az uniós vándorlásstatisztikai adatgyűjtő rendszerek, illetve az adatgyűjtéseket elrendelő jogszabályi háttér ismertetése. A tanulmány tárgyalja az Európai Unióban jelenleg fennálló párhuzamos adatgyűjtési gyakorlatot és kialakulása okát. A cikk célja továbbá a bel- és igazságügyi együttműködéssel összefüggő interoperabilitást lehetővé tevő rendeletek és ezeknek az adatlekérésre, illetve adatgyűjtésre gyakorolt hatásának ismertetése. Zárásként a cikk szerzője javaslatot fogalmaz meg egy hatékonyabb uniós adatgyűjtő rendszer kialakítására az aggregált vándorlásstatisztikai adatgyűjtésekkel összefüggésben.

**Kulcsszavak:** menekültügy, irreguláris migráció, statisztika, interoperabilitás

#### **Abstract**

The study describes the migration data collection systems and their legal backgrounds within the European Union, it analyses the parallel data collection systems and the background of their development. One of the tasks of the study is to introduce the reader into the policy of home- and justice affairs of the EU which enables the interoperability between the EU systems, it describes the effect of interoperability of the data query and data collection practice. At the end the author gives some advices which can serve for a more efficient data collection system in the EU.

**Keywords:** asylum, irregular migration, statistics, interoperability

## Párhuzamos statisztikai adatgyűjtések az EU-ban

A tanulmány megírásának gondolatát az adta, hogy az Európai Unióban, elsősorban a 2015-ben, illetve az azt követő időszakban tapasztalt menekültügyi válság tapasztalataiból kiindulva növekvő igény mutatkozik az irreguláris migrációval, illetve a menekültüggyel összefüggő statisztikai adatok iránt a felhasználók, közülük is elsősorban az Európai Bizottság és annak migrációs szakpolitikák kialakításáért felelős szervezeti egysége, a Bel- és Igazságügyi Együttműködésért felelős Igazgatóság részéről. Az EU egyes intézményei az adatgyűjtést eltérő jogi felhatalmazás alapján végzik, és az általuk gyűjtött adatok köre, azok nyilvánosságra hozatalának gyakorisága és lefedettsége<sup>1</sup> is különböző. Irreguláris migrációra és menekültügyi statisztikára vonatkozó adatokat az adott szakterületért felelős nemzeti szervezetek (például a nemzeti rendőrségek, belügyminisztériumok, illetve a belügyminisztériumok alá tartozó vagy önállóan működő bevándorlási hivatalok) is gyűjtenek, majd az EU szervezeteinek továbbítják azokat. Írásomban arra keresem a választ, hogy milyen párhuzamos statisztikai adatszolgáltatások jellemzők jelenleg az Európai Unióban, mivel magyarázható létrejöttük, hogyan lehetne ezek számát csökkenteni, és az irreguláris migrációra vonatkozó statisztikai adatgyűjtések, illetve adatszolgáltatások terén az interoperabilitást<sup>2</sup> fejleszteni. Az elemzés eredményei alapján egy olyan új uniós rendszer lehetőségét vázolom fel, amely az adatszolgáltatások egységesítésével hozzájárulhat a tagállami, irreguláris migráció és menekültügy kezeléséért felelős szervezetek terhének csökkentéséhez, valamint az adatgyűjtés, elemzés hatékonyságának növeléséhez.

## A migrációs statisztikai adatgyűjtések jogszabályi háttere az Európai Unióban

Annak az intézménynek, amelyik statisztikai adatot gyűjt, jogszabályi felhatalmazással kell rendelkeznie a hivatalos statisztikák készítését és közzétételét szolgáló adatgyűjtésre. A migrációs statisztika tekintetében ennek a kritériumnak 2007 óta felel meg az Európai Unió Bizottsága, mivel ekkor fogadták el a 862/2007/EK rendeletet – a továbbiakban statisztikai rendelet (862/2007/EK rendelet). Az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) részére történő

---

1 Azoknak az adatoknak a köre, amelyet gyűjtenek.

2 Interoperabilitás alatt az IT rendszerek és üzleti folyamatok azon képességét értik, hogy a rendszerek képesek egymással az adatok, információk és tudás megosztására.

adatgyűjtésre európai szinten már korábban is volt gyakorlat, az 1985–2007-es időszakban a tagállamok és az Eurostat közötti gentlemen's agreement alapján. Az európai menekültügyi adatgyűjtés jogi alapokra helyezése volt az eddigi legnagyobb előrelépés, hiszen korábban elsősorban csak statisztikai adatcsere-re került sor és nem adatgyűjtésre, ami problémákat vetett fel a pontosság és az összehasonlíthatóság terén. A statisztikai rendelet teszi lehetővé a gyűjtött, irreguláris migrációra vonatkozó, illetve menekültügyi statisztikai adatok minőségének rendszeres ellenőrzését és az EU egészére kiterjedő összehasonlíthatóságának lehetőségét. Ugyancsak ez ad módot a jogszabályokra való hivatkozásra az adatgyűjtés során, és ezeknek alapján határozták meg a menekültügyi statisztikai adatgyűjtésbe vont változókat és bontásukat is. A rendelet értelmében kiterjesztették az adatgyűjtést, mivel elrendelték az addigi önkéntes adatgyűjtések kötelezővé tételét, és ez az adatlefedettség javulását is eredményezte. A statisztikai rendelet értelmében a tagállamok különböző gyakorisággal továbbítanak az irreguláris migrációra, menekültügyre és szabályozott migrációs mozgásokra vonatkozóan vándorlásstatisztikai adatokat a Bizottság európai statisztikai adatgyűjtéséért felelős szervezetének, az Eurostatnak. A rendelet értelmében a statisztikai adatszolgáltatásért felelős szervezetek elsősorban a tagállamok irreguláris migrációért, menekültügyért és szabályozott migrációért felelős hatóságai. A statisztikai rendelet 4. cikke alapján a tagállamok menedékjogi statisztikai adatokat, valamint a Dublini rendelet hatálya alá tartozó adatokat, az 5. és 7. cikk alapján pedig irreguláris migrációra vonatkozó adatokat továbbítanak az Eurostatnak. A rendelet 6. cikke alapján történik a szabályozott migrációra vonatkozó adattovábbítás. A statisztikai rendelet biztosítja azt az uniós adatgyűjtési keretet, amelyen belül a tagállami statisztikai hivatalok is adnak át statisztikai adatokat az Eurostatnak – a rendelet 3. cikke alapján történik adattovábbítás az adott országban tartózkodó külföldi állampolgárok és a honosított külföldiek tekintetében. A migrációs statisztikai adatok vonatkozásában meghatározó uniós szervezet még az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal<sup>3</sup>, amelynek feladatkörét az azt létrehozó rendelet (439/2010/EU rendelet) határozza meg. Ennek 9. cikke értelmében az EASO egyik teendője a menekültügyre vonatkozó információk gyűjtése: *„a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamok szükségleteinek felmérése érdekében a Támogatási Hivatal különösen a tagállamok és az UNHCR (UN high commissioner for refugees – az ENSZ menekültügyi főbiztosa), valamint adott esetben más vonatkozó szervezetek által szolgáltatott információk alapján összegyűjt minden olyan lényeges információt, amely lehetővé teszi a különösen nagy terhelés megoldását célzó*

---

3 European Asylum Support Office (EASO).

– a 10. cikkben említett – vészhelyzeti intézkedések azonosítását, előkészítését és meghatározását.” (URL1)

A rendeletben szerepel továbbá az is, hogy a hivatal elemzi a tagállamok által szolgáltatott adatokat a harmadik országbeli menekültek tömeges beáramlása esetén, és biztosítja az információk gyors cseréjét a tagállamok között. Az EASO 2011-ben kezdte meg működését, menekültügyi statisztika adatgyűjtési rendszere pedig 2013-tól állt fel. Az EASO az úgynevezett Korai Figyelmeztető és Előrejelző Rendszerében (Early Warning and Preparedness System, a továbbiakban: EPS) gyűjt menekültügyre és a Dublini rendelettel kapcsolatos eljárásokra vonatkozóan statisztikai adatokat. Az eltérés az Eurostat által gyűjtött adatok és az EPS rendszerében gyűjtött adatok között az, hogy az EPS keretében az adatokat a referencia évet követő 15 napon belül kell átadni az EASO-nak, az adatok nem esnek át validáláson, hanem azokat a menekültügyért az EU és a tagállamok szintjén felelős szervezetek működésük során használják fel. Az EASO adatgyűjtési rendszere működésének kezdete óta exponenciális fejlődésen ment keresztül, amelynek során a továbbított adatkörök folyamatos bővülése volt megfigyelhető, hiszen a kezdeti, egy indikátort lefedő adatgyűjtést, egy több mutatóból álló, jól monitorizált adatgyűjtés váltotta fel. Jelenleg az adatgyűjtés a 3. szakaszában tart (EPS Stage 3.). Ez 2015-ben vette kezdetét és 30 ország (2020. január 31-től 29 ország, a 27 tagállam, valamint Norvégia és Svájc vesznek részt benne) továbbít az EASO-nak négy indikátor mentén, a menedékjogi eljárások ügymenetére statisztikai adatokat. Az EPS 3. szakasza keretében a benyújtott menedékjogi kérelmek száma, a menedékjogi ellátó rendszerben levő személyek száma, valamint a meghozott menedékjogi döntésekre, visszatérésekre, továbbá a Dublini rendelet hatálya alatt végrehajtott átadásokra vonatkozó statisztikai adatokat továbbítják az adatcserében együttműködő országok. Ezekből az adatokból állítja elő az EASO korlátozott hozzáférésű elemzéseit, illetve publikációit (az EASO honlapján) a referencia időszakot követő kettő hónap elteltével. Más európai uniós szervezetek is gyűjtenek feladataik végrehajtásához irreguláris migrációra, illetve menedékjogi eljárásokra vonatkozó statisztikai adatokat. Ilyen uniós szervezet például a Frontex (European Border and Coast Guard Agency – Európai Határ és Parvédelmi Ügynökség) (URL2). E szervezetet a Bizottság a 2007/2004/EK rendelettel (439/2010 EU rendelet) hívta életre, ezt a rendeletet módosította az EU 2016/1624 rendelete (2016/1024 EU rendelet) amely 8. cikkének (1) a. pontja alapján a szervezet feladata a migrációs áramlatok nyomon követése és a határigazgatás minden vonatkozását lefedő kockázatelemzés készítése. E jogi aktus jelenti a Frontex adatgyűjtési tevékenységének alapját. Az ügynökség a tagállamok által szolgáltatott információk alapján publikálja a negyedéves

FRAN<sup>4</sup> elnevezésű nyilvános jelentéseit, ezen túlmenően operatív felhasználás céljából természetesen EU korlátozott terjesztésű dokumentumokat is készít. A jelentések átfogó képet nyújtanak az illegális migrációt befolyásoló tényezőkről az EU külső határain; emellett visszajelzést adnak a tagállamoknak az általuk szolgáltatott adatokról, bemutatva az EU külső határain tapasztalható úgyszólván irreguláris migrációs helyzetet. A bennük szereplő adatokat a tagállamok határellenőrzésért felelős szervezeti egységei szolgáltatják. A külső határokon észlelhető irreguláris migrációs helyzet kiértékelésére egy kilenc indikátorból álló jelzőmechanizmus szolgál, ezek az indikátorok a következők: a felfedett illegális határátlépések száma a határátkelő helyeken, a felfedett hamisított okmányok száma, a felfedett személyek száma, akik az illegális migrációt elősegítik, tényleges visszairányítások száma, határátkelőhelyek között (zöldhatáron) felfedett illegális határátlépő személyek száma, az országba történő belépés elutasításának száma, kiutasításról született döntések száma, illegális tartózkodók száma. Ezek az adatgyűjtési rendszerek azok, amelyek működése már hosszabb időre tekint vissza, de a közben felmerült uniós szakpolitikai igények megalapozásához (például Európai Migrációs Stratégia) szükséges statisztikai igények kiszolgálására új adatgyűjtési platformok is megkezdték működésüket. Létrejöttük egyrészt hozzájárul az adott szakpolitika terén szükséges intézkedések hatékonyságának növeléséhez, de az új adatszolgáltatások egyben többletterhet is jelenthetnek az adatszolgáltatóknak, illetve hozzájárulhatnak a párhuzamos adatszolgáltatások kialakulásához, valamint elősegíthetik a többes adatszolgáltatások számának megsokszorozódását. Új adatszolgáltatási igényként említhető az Irregular Migration Management Application (hivatalos rövidítése: IRMA). Az IRMA rendszer egy korlátozott hozzáférést biztosító és titkos adatcsererendszer, amelyet az Európai Bizottság kezdeményezésére fejlesztettek ki. Az alkalmazáshoz az EU tagállamai, a Schengen tagállamok, az Európai Bizottság és a (Frontex), valamint egyéb az EU által pénzügyileg támogatott programok csatlakoznak. A csatlakozás és az adatcsere a felhasználók részéről a gyakorlati együttműködés szintjén valósul meg és közel valós idejű adatkapcsolatot tesz lehetővé. Ez az adatcsere támogatja a visszatérések és visszafogadások végrehajtását, hogy a visszatérési eljárások hatékonysága növekedjen. Ahogyan az az IRMA rendszer gyakorlati útmutatójában szerepel (URL3) a rendszer célja kettős, egyrészt belső felhasználásra a visszatérésekről, illetve a visszafogadásokról gyakorlati adatot gyűjt, másrészt hozzáférést biztosít a gyakorlati jelentőségű adatokhoz a DG Home, Frontex, EASO és a

---

4 FRAN (Frontex Risk Analysis Network): Frontex Kockázatelemző Hálózat. A Frontex honlapján 2020. március 16-án a 2018. II. negyedévére vonatkozó elemzés a legfrissebb elérhető elemzés.

tagállamok munkatársai részére a disszeminációs terv szerint. Az IRMA által gyűjtött adatok eltérnek az Eurostat által az irreguláris migrációra vonatkozó adatoktól, mivel az Eurostat adatok publikálásukat megelőzően szigorú minőségbiztosításon mennek keresztül, így az adatok nyilvánosságra hozatalának ideje (az úgynevezett piacra kerülési idő, a statisztikai adatfeldolgozási modell üzleti célú megközelítésének szóhasználatát alkalmazva) elhúzódik. Az IRMA rendszeren keresztül gyűjtött adatok továbbításának határideje jóval gyorsabb adathozzáférést követel meg, mert a tagállamoknak a referencia időszakot követő 30. napon már hozzáférhetővé kell tenni azokat.

Az IRMA alkalmazáson keresztül nyolc indikátor szerint a következő adatkörök kerülnek továbbításra (URL3):

1. A harmadik országbeli állampolgárok száma, akiket hazatérésre köteleztek.
2. A kitoloncolások száma.
3. Az önkéntes hazatérési programokban hazatérők száma.
4. Az önkéntes hazatérési programok keretén kívül hazatérők száma.

Az adattovábbításán belül, hasonlóan más uniós adatszolgáltatásokhoz, meg lehet különböztetni havi és éves gyakorisággal továbbítandó adatköröket, a gyűjtött adatok pedig személyekre vonatkoznak.<sup>5</sup> Az IRMA rendszer felépítése kettős, egyrészt egy belső, tagállami rendszerből áll, amelynek a tagállami szervezetek továbbítják az adatokat és ők is férhetnek hozzá, illetve hozzátartozik még egy korlátozott hozzáférésű, úgynevezett adatközlő rendszer, amelyhez csak a jogosultsággal rendelkező szervezetek tagjainak van hozzáférése. Összegezve az előbb leírtakat, a bemutatott uniós szervezetek ugyan eltérő jogi aktusok alapján, de mind felhatalmazással bírnak vándorlást statisztikai adatok gyűjtésére, és azokból saját szükségletük szerinti gyakorisággal elemzések, értékelések készítésére.

## **A statisztikai rendelet módosítása**

A statisztikai rendelet módosítása a tanulmány írásakor, 2020 márciusában, az uniós jogalkotási eljárás keretén belül, hosszas tárgyalási szakasz után még folyamatban van. Elmondható, hogy a migrációs statisztikai rendelet alapján, a migráció területén előállított európai statisztika tartalma és minősége a 2015-ben tapasztalt migrációs válság idejéig kielégítette az igényeket, ugyanakkor – elsősorban az EU-ba irányuló migráció alakulása miatt – a Bizottság szerint

---

5 Az adatgyűjtés részletes módját az IRMA rendszerhez készült gyakorlati útmutató tartalmazza.

a hiányosságai is egyre nyilvánvalóbbak. A Bizottság javaslatot fogalmazott meg, azért, hogy az európai migrációs stratégia végrehajtását támogassa. Ehhez szükséges az európai unió szakpolitikai fejlesztés területén dolgozó szakemberek és döntéshozók jobb és aktuálisabb, szakpolitikai szempontból releváns statisztikai adatokkal való ellátása, ami hozzájárul a migrációs kihívásokra adott hatékonyabb válaszok biztosításához. A kezdeményezés által javulni fog a menekültügy és az irányított bevándorlás területén rendelkezésre álló európai statisztikák minősége azzal, hogy jogi alapokra helyezi a jelenleg önkéntes alapon folyó adatgyűjtést. A Bizottság álláspontja szerint a statisztikai rendelet felülvizsgálata teljesebb<sup>6</sup>, pontosabb, aktuálisabb és kiszámíthatóbb adatszolgáltatást biztosít a nemzeti hatóságok jelenlegi önkéntes adatszolgáltatásához képest; biztosítja a statisztikai adatok összeállítását azokon a területeken, amelyekkel kapcsolatban az érdekeltek egyértelmű igényeket jeleztek: a menekültügy, a visszatérések (nagyobb gyakoriság), az áttelepitések, a tartózkodási engedélyek és a migrációban résztvevő gyermekek vonatkozásában. Ezekre a konkrét és azonnali igényeken, illetve a jövőbeli migrációs politika támogatásának általános célján túlmenően a felülvizsgálat rendszerszintű rugalmasságot biztosít a migrációs statisztikakészítés további fejlesztésére, és megalapozza a migrációs stratégia prioritásait jobban támogató, ahhoz tényadatokat szolgáltatató új migrációs mutatók kidolgozásával kapcsolatos reagálási képességet is. 2018-ban a statisztikai rendelet módosítását érintő megbeszélések előmozdítása céljából az Európai Unió Tanácsának bolgár elnöksége, illetve a soron következő osztrák elnökség írásbeli konzultációt indított a tagállamokkal. A rendeletmódosítással kapcsolatos észrevételeket 2018–2019 folyamán az EU Tanácsának statisztika munkacsoportjában több ülés keretében tárgyalták. 2018-ban az állandó képviselők bizottsága elfogadta a kompromisszumos szöveget, és felhatalmazást adott az intézményközi tárgyalások megkezdésére. A rendelettel kapcsolatos kompromisszum véglegesítésére 2019 év elején került sor. Az Európai Parlament 2019 áprilisában az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (röviden LIBE<sup>7</sup> Bizottság) jelentése alapján elfogadta a tervezettel kapcsolatos első olvasatbeli álláspontját. A második, immár finn elnökség alatti kompromisszumos javaslatot a delegációk széles körben támogatták 2019 év végén. Az intézményközi tárgyalások eredményeként létrejött kompromisszumot 2019. november végi határidővel a statisztika munkacsoport tagjai véleményezték, és azt a delegációk nagy többsége támogatta.

---

6 A szerző saját dokumentumai, a tárgyalások előkészítése során keletkezett statisztikai munkacsoport anyagok.

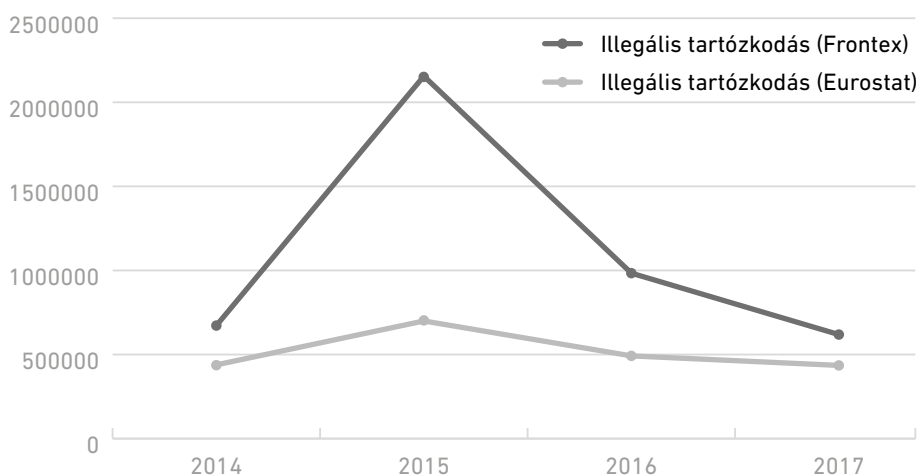
7 LIBE: European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

Az Európai Parlament LIBE Bizottsága 2019. decemberi ülésén megszavazta a trilógus során elfogadott szöveget, a tagállamok (Málta és Szlovákia kivételével) 2020 elején pedig írásbeli szavazás során támogatták az EU Tanácsa által előkészített szövegtervezetet. A módosított statisztikai rendelet elfogadása így az EP hatáskörébe került.

## **Vándorlásstatisztikában tapasztalható párhuzamos adatszolgáltatási kötelezettségek**

A tagállamok által az Európai Uniónak továbbított vándorlásstatisztikai adatok terén több párhuzamosság is felfedezhető, amelyek negatív hatással vannak a rendszer működésére és fokozott terhelést jelentenek a tagállami adatszolgáltatók számára is, hiszen indokolatlanul nagy humán és IT erőforrás ráfordítást igényelnek. A következőkben összefoglalom az Európai Unióban jelenleg tapasztalható többes vándorlásstatisztikai adatszolgáltatásokat, kialakulásuk okait és az ezeket szabályozó jogi normákat. A tagállami belügyi szervek (általában a belügyminisztérium vagy az irányítása alá tartozó bevándorlási hivatalok) menedékjogi eljárásokra vonatkozó statisztikai adatokat továbbítanak a statisztikai rendelet értelmében a Bizottságnak (Eurostat), az EASO-t létrehozó rendeletben leírt elemző tevékenységének biztosításához az EASO-nak, továbbá az irreguláris migráció terén kifejtett elemző tevékenységének folytatásához a Frontex számára, amelynek több indikátorból álló értékelő tevékenységének ellátásához az egyik elem a menedékjogi eljárásokra vonatkozik. A Dublini rendelet hatálya alá tartozó eljárásokra szintén szolgáltatnak statisztikai adatot a tagállamok a statisztikai rendelet alapján a Bizottságnak (Eurostat), illetve az EASO-nak is. Az Eurostatnak átadott adatok a statisztikai rendelet 4. cikke értelmében kerülnek átadásra, míg az EASO-nak az EASO-t létrehozó rendelet 9. cikke alapján, a Frontexnek pedig a Frontexet létrehozó rendelet módosításáról szóló rendelet 8. cikke értelmében elemző tevékenységének ellátásához kerülnek átadásra az adatok. Az irreguláris migrációra vonatkozóan, elsősorban a tagállamok területén illegális tartózkodás miatt felfedett, illetve a visszatérésre kötelezett harmadik országbeli állampolgárokról a statisztikai rendelet 5., illetve 7. cikke alapján történik adatszolgáltatás a Bizottságnak (Eurostat). A Frontex kilenc indikátorból álló kockázatelemző rendszerének is eleme az illegális tartózkodókra és a visszatérésekre vonatkozó statisztikai adatok gyűjtése és elemzése. Az irreguláris migrációra vonatkozó többes statisztikai adatszolgáltatások köre a migrációs válság óta eltelt időben (2015–2020) azonban nem csökkent, hanem ezzel ellentétesen az európai migrációs stratégia végrehajtásának érdekében új

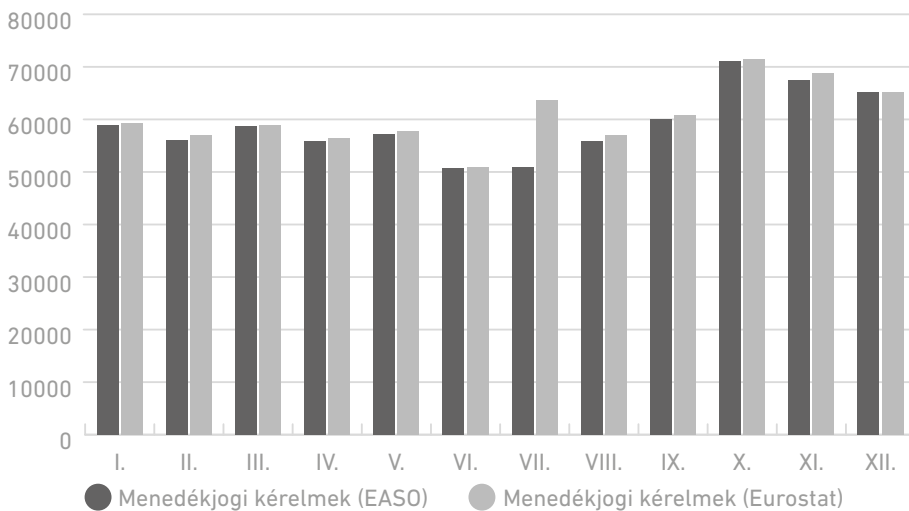
szakpolitikai igény merült fel a visszatérésekre vonatkozó statisztikai adatgyűjtés terén, ezért hívta életre az IRMA rendszert 2018-ban a Bizottság. Az Európai Unióban a menedékjog és az irreguláris migráció terén jellemző többes adatszolgáltatások kialakulására egyik lehetséges magyarázat a hivatalos statisztika és a gyakorlati célú statisztika közötti megkülönböztetésben található. A hivatalos statisztikák adatainak időszerűségében lemaradás mutatkozik a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtésekhez képest, ugyanis esetükben hosszabb idő telik el az események bekövetkezése és az adatok publikálása között, vagyis míg a statisztika felhasználói (szakpolitika-alkotók, kutatók stb.) hozzáférhetnek a különböző statisztikai mutatókhoz. A gyakorlati, vagy más néven operatív célú statisztikai adatokat – a jogszabályokban meghatározott feladataik ellátásához, így az irreguláris migrációval és a menedékjoggal összefüggő tevékenységük ellátásához, ahogyan azt már a korábbiakban ismertettem – több szervezet is gyűjt, míg az EU-ban rendszerszinten a hivatalos statisztikai adatok gyűjtéséért és publikálásért egyetlen centralizált szervezet, az Eurostat felelős. Azonos adatkörök esetében az egyes adatszolgáltatások terén jelentős különbségek is felfedezhetők az adatok számszerűségében. Erre példaként a tagállamok területén illegális tartózkodás miatt felfedett személyek számának statisztikáját, illetve a benyújtott menedékjogi kérelmek statisztikáját mutatom be. Az előbbi összehasonlítást a Frontex (gyakorlati), illetve az Eurostat (hivatalos) adatai alapján, míg az utóbbit az EASO (gyakorlati) és az Eurostat adatain keresztül szemléltetem. Az 1. számú ábrán a rendelkezésre álló adatok alapján 2014 és



1. számú ábra: A tagállamok területén illegálisan tartózkodók száma 2014–2017.  
 Forrás: A szerző saját szerkesztése a Frontex és Eurostat adatai alapján.

2017 között évente jelentős eltérés látható az Eurostat és a Frontex adatai között, az Eurostat adatai évről-évre jelentős többletet mutatnak. Feltételezhető, hogy a különbség egy része abból származik, hogy az Eurostat esetében több idő áll rendelkezésre az adatok keletkezése és az adatok továbbítása között, így új esetek számbavétele is megtörténhet, illetve validálásra, revízióra is lehetőség van, ami befolyásolja a számszerűségeket.

A gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtés időszerűségében megelőzi az Eurostatét, mivel egyrészt a statisztikák felhasználói, az adott terület szakértői az operatív feladataik ellátásához, helyzetértékelések készítéséhez közvetlen, akár online adathozzáféréssel rendelkeznek az adatokhoz. Másrészt a főbb mutatók már a referencia-időszakot követő hónapban megjelennek a szervezet honlapján. A gyakorlati és a hivatalos statisztikai adatok közötti összehasonlítást elvégeztem a menedékjogi statisztika tekintetében is 2019. évre havi bontásban. Különbségek ebben az esetben is kimutathatók a gyakorlati és a hivatalos statisztikai adatok között, ám ezek mértéke jellemzően csekély, nem haladja meg az ezres nagyságrendet egy hónap kivételével, és jellemzően pár százás értéket mutat. Figyelembe kell venni, hogy az Eurostat esetében a statisztikai adatok rendelkezésre állásától az adatok továbbításáig két hónap áll rendelkezésükre a tagállamoknak, míg az EASO-nak továbbítandó adatoknál a tagállamoknak a referencia időszakot követően 15 napon belül át kell adni az adatokat.



2. számú ábra A menedékjogi kérelmek számának havi alakulása 2019-ben a gyakorlati és a hivatalos statisztikai adatok alapján.  
 Forrás: A szerző saját szerkesztése az EASO és Eurostat adatai alapján.

Statisztikailag az EASO és az Eurostat adatai közötti különbség csak július hónap tekintetében haladja meg az 5%-ot, akkor viszont jelentősen. A különbség oka mind a két esetben a hivatalos és gyakorlati statisztika között meglévő különbséggel magyarázható (Downey, 2015). Az irreguláris migráció és a menedékjogi statisztikai adatgyűjtések terén jelentkező többes adatszolgáltatások kérdése már a statisztikai rendelet módosításának előkészítésekor is jelentkezett, több tagállam is jelezte, hogy a Bizottságnak el kellene kerülnie a párhuzamos adatszolgáltatások létrejöttét a meglévő adatforrások jobb kihasználásával, ezáltal csökkentve az adatszolgáltató tagállami szervezetek oldalán jelentkező terhet.

	Hivatalos statisztika	Gyakorlati statisztika
<b>Alapja</b>	Jogszabály (rendelet) Útmutatónak való megfelelés, konvenciók alkalmazása	Gyakorlati megállapodások Megfelelés minden fél közös érdeke
<b>Minősége</b>	Írásba foglalt módszerek Validálási eljárások Ellenőrzött, pontos, megbízható	Harmonizáció megállapodások által Bontások a szükségesség elve szerint Rendszeres, gyors, időszerű
<b>Gyakorlat</b>	Munkacsoportok által támogatott A statisztika nem a nemzeti statisztikai hivataloknál keletkezik	Hálózatok, egyeztető ülések által alakul ki Az adatszolgáltató a statisztika előállítója Rugalmas végrehajtás, a fejlődése folyamatos
<b>Termék</b>	Az adatokat statisztikai évkönyvekben, hivatalos adatbázisokban teszik közzé A statisztika további szakpolitikai intézkedések meghozatalának alapja	Eseményekhez igazodó figyelemfelkeltő összefoglalók Online portálok Bizonyítékot szolgáltat a korai előrejelzéshez és felkészüléshez

1. táblázat: A hivatalos és gyakorlati statisztikai adatgyűjtés közötti különbségek okai  
Forrás: Downey, 2015

A Bizottság álláspontja szerint<sup>8</sup> azonban a migráció terén jelenleg működő adatgyűjtések eltérő uniós igények kielégítését szolgálják, ennek alapján nem az történik, hogy ugyanazokat az állományokat adják át a tagállamok a különböző uniós szervezeteknek (Eurostat, Frontex, EASO és IRMA). Ugyanakkor az lenne kívánatos, hogy a különböző uniós szervezeteknek harmonizált adatkörök kerüljenek átadásra, vagyis közös csatornán, egységes tartalommal átadott adatkörök szolgálhatnák a hivatalos statisztikai és az operatív célokat egyaránt. Az

8 EU Tanácsi Statisztikai Munkacsoport ülések alapján.

operatív statisztikák célja az időszerűségében gyors és operatív célokra felhasználható statisztikák előállítására, ezért 2015-ben a migrációs válság idején a Bizottság (Eurostat) megkereséssel élt a tagállamok felé, hogy a migrációs rendeletben meghatározott adatkörök tekintetében az adattovábbítás határidejét, vagyis az adatok időszerűségét javítsák, és a jelenlegi 60 napos adatátadási határidőt lecsökkentsék 30 napra, hogy ezek az adatok jobb gyakorisággal legyenek elérhetők az események hatékonyabb nyomon követése érdekében. Ez nem valósult meg, mivel a tagállamok döntő többségének álláspontja szerint ez jelentősen rontaná az adatminőséget, csupán két tagállam jelezte, hogy megfelelőnek tartja a 30 napos adattovábbítási határidőt. Összességében arra a következtetésre jutott a Bizottság<sup>9</sup>, hogy a gyakorlati célból a menedékjog, illetve a visszatérések területén előállított statisztikai adatok nem alkalmasak hivatalos európai statisztikai adat előállítás céljára. Az EASO-nak, Frontex-nek, illetve az IRMA rendszernek továbbított statisztikai adatok tehát nem felelnek meg az Eurostat Dublini rendelet hatálya alá tartozó eljárások és menedékjogi eljárások adatait, valamint a visszatérések adatait tartalmazó statisztikáinak előállításához. A hivatalos és gyakorlati statisztikai adatgyűjtések közötti különbségek az Eurostat és az EASO/IRMA/Frontex tekintetében az alábbi főbb okokra vezethetők vissza:

- 1.) Az adatfelhasználás eltérő okai (szakpolitikai célok értékelése vagy valós idejű megfigyelés).
- 2.) Az adatok típusa (hivatalos vagy gyakorlati).
- 3.) A statisztikai adatok publikálásának módja (nyilvános vagy gyakorlati).
- 4.) A minőségbiztosítás jellege (szabályozott keretek vagy a minőségbiztosítási rendszer hiánya).
- 5.) Gyakoriság (havi, negyedéves, illetve éves gyakoriság).
- 6.) Az adattovábbítás határideje (a referencia időszakot követő 15/20 nap vagy a referencia időszakot követő 1/3 hónap).

## **Az interoperabilitás irányába tett lépések**

### *Interoperabilitás az aggregált adatok esetében*

Az egyes statisztikai adatgyűjtő rendszerek közötti interoperabilitás javítása céljából azonban bizonyos lépések megtehetőek, hiszen egyes statisztikai vál-

---

9 Az EU Tanácsának Statisztikai Munkacsoport ülésére az EU Bizottság által összeállított szakértői anyag alapján.

tozók több rendszerben is ugyanazok. A fogalmi kereteket meghatározó technikai útmutatók, illetve bontások, az adatátadás módja és az egyes adatátadások során alkalmazott kódolások egységesebbé tételének irányába tehetők lépések, hogy ezáltal a hatékonyságot növeljék, illetve csökkentsék az adatszolgáltatók terhét. Az interoperabilitást szolgálhatja az intézmények közötti együttműködés fejlesztése, vagyis szükséges a jelenleg is szoros együttműködés javítása az Eurostat, DG Home, Frontex és az EASO között.

Az ilyen jellegű együttműködést segítik elő a jelenleg is különböző adatszolgáltatásokhoz kapcsolódó munkacsoportok, így például a menedékjogi és szabályozott migrációval foglalkozó munkacsoport, ami lehetővé teszi a tagállamok képviselői és a döntéshozók – így a DG Home, EASO, valamint a Frontex képviselői – között a megfelelő szintű együttműködést. Hasonló munkacsoportok működnek az EASO-nál az EPS rendszerhez kapcsolódóan, illetve a Frontexnél (visszatérési szakértők munkacsoportja) is. A Bizottság (Eurostat) álláspontja szerint<sup>10</sup> e lépéseken túl növelni kell a nemzeti statisztikai hivatalok szerepét a menedékjog, a Dublini rendelet hatálya alá tartozó eljárásokra vonatkozó statisztikák, valamint a visszatérési statisztikák terén, annak érdekében, hogy központi szerepük a nemzeti statisztikai rendszerben erősödjön. Szakmai tapasztalatukkal a nemzeti statisztikai hivatalok hozzájárulhatnak az egyes nemzeti statisztikai adatelőállító szervezetek közötti együttműködés fejlesztéséhez. A Bizottság (Eurostat) érvelése szerint az egyes szervezeteknek és adatgyűjtő rendszereknek (Frontex, EASO, IRMA) továbbított gyakorlati célú statisztikai adatok nem alkalmasak a hivatalos statisztika kiszolgáltatására. Az én megközelitésem ezzel ellentétes, e szerint célszerű lenne létrehozni egy uniós szinten centralizált, a vándorlástisztsziki adatok terén központi szereppel bíró statisztikai adatgyűjtő szervezetet, ami adott esetben lehetne az Eurostat is. Természetesen ehhez szükséges megfelelő erőforrások biztosítása, és azt is tekintetbe kell venni, hogy egy ilyen központi rendszer kialakítása csak hosszú távon valósítható meg. A központi adatgyűjtő rendszerrel a bemeneti adatok tulajdonképpen a tagállami adatok lennének, amelyek az adatok hozzáféréstől számítva viszonylag rövid határidőn belül hozzáférhetővé válhatnának az uniós szervezetek, illetve a megfelelő jogosultsággal rendelkező tagállami intézmények számára. Az adattovábbítás, illetve az adatlekérések megvalósításához biztonságos adatkapcsolat kialakítása is szükséges a központi adatgyűjtő rendszer, az uniós szervezetek, valamint a tagállami szervezetek között. A központi adatgyűjtő szervezetnek kell kiszolgáltatnia az irreguláris vándorlásra

---

10 Az EU Tanácsának Statisztikai Munkacsoport ülésére az EU Bizottság által összeállított szakértői anyag alapján.

és menedékjogra vonatkozó statisztikai adatokkal az Eurostatot is, vagyis itt elválna egymástól a gyakorlati célú statisztikai adatfelhasználás és a hivatalos statisztikai cél is. E koncepció szerint a központi adatgyűjtő rendszert működtethetné az Eurostat is, vagy egy irányítása alatt álló egyéb adatgyűjtő szervezet. A terv gyakorlati megvalósításához elengedhetetlen az európai statisztikát szabályozó rendelet (223/2009 EK rendelet) és az Európai Statisztikai Rendszer átdolgozása. Ez az érvelés támaszkodik az Eurostat álláspontjára is, vagyis arra a megközelítésre, hogy a tagállami statisztikai hivatalok szerepét növelni kell a vándorlásstatisztikai adatgyűjtések koordinálása terén, hiszen a központi adatgyűjtő rendszer révén az Európai Unió szintjén valósulna meg az együttműködés magasabb foka. Ez a fajta központi adatgyűjtő és adattovábbító rendszer egyben növelné az interoperabilitást az aggregált vándorlásstatisztikai adatok cseréje terén is.

## **Interoperabilitás a mikrodatok esetében**

A bel- és igazságügyi együttműködés területén két fontos rendelet emelhető ki, amelyek a tagállami rendszerek és az uniós rendszerek közötti interoperabilitást segítik elő. A két rendelet a migráció két eltérő részterületén próbálja meg biztosítani az adatcserét. A 2019/817 EU (817/2019 EU rendelet) rendelet a határok és vízumügy hatálya alatt kívánja előmozdítani az együttműködést, míg a másik rendelet a 2019/818 EU (818/2019 EU rendelet), a rendőrségi, igazságügyi együttműködés, menekültügy és migráció terén. Mindkét jogszabály 2019 június 11-én lépett hatályba (a továbbiakban: interoperabilitási rendeletek). Az interoperabilitási rendeletek célja nagyobb fokú harmonizálás elérése a migráció és a határigazgatás terén keletkező adatokkal kapcsolatban, azonban nyilvánvalóan további idő szükséges még ahhoz, hogy a jelenleg is működő nyilvántartások tartalma ténylegesen harmonizált legyen. Addig is fejleszteni kell a statisztikai adatgyűjtő és elemző rendszereket, míg a rendeletek végrehajtása nem valósul meg teljes mértékben. A Bizottság által 2015-ben kiadott Európai Migrációs Stratégiában (Európai Bizottság, 2015.) a kialakult migrációs helyzet elemzéseként megállapításra került, hogy az EU külső határainak megerősítése elengedhetetlenül fontos. Ennek megvalósítása céljából ki kell használni a határvédelem és a bel- és igazságügyi együttműködés területén meglévő IT rendszerek nyújtotta lehetőségeket. Az EU 2018–2019-re szóló jogszabályalkotási tervében kulcsfontosságú prioritásként szerepelt az uniós informatikai rendszerek interoperabilitásának fejlesztése (Interoperability between EU border and security information systems).

Az EU biztonsági és határvédelmi rendszereinek javítása céljából a Bizottság számos lépést tett 2019-et, az interoperabilitást lehetővé tevő két rendelet elfogadását megelőzően is (URL3):

- kibővítette az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszert<sup>11</sup>, hogy harmadik országbeliek is bekerüljenek a nyilvántartásba;
- létrehozta az EU határregisztrációs rendszerét (EES)<sup>12</sup>, ami információs kapcsolat kiépítését is jelenti a Vízum információs rendszerrel (VIS);
- átdolgozta az Eurodac rendeletet, hogy felgyorsítsa az illegálisan az EU-ban tartózkodók visszatérését, illetve, hogy hatékonyan kezelje az irreguláris migrációt;
- kifejlesztette az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszert (ETIAS)<sup>13</sup>;
- fejlesztette a Schengeni Információs Rendszert (SIS II);
- kiterjesztette az EU Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség hatáskörét.

Ezek a lépések egyenként is meghatározók, de jelentőségüket igazán egy egységes rendszerben érik el. Az interoperabilitás terén megalkotott két rendelet érinti a határellenőrzés és a biztonság témakörében már korábban is meglévő központi EU információs rendszereket (SIS, VIS és Eurodac) és másik három nemrégiben kifejlesztett rendszert (EES, ETIAS és ECRIS–TCN). Az interoperabilitási rendeletek által létrehozott egységes rendszerek természetesen kapcsolódnak az Interpol lopott és elveszett okmányok adatbázisához (SLTD)<sup>14</sup>, illetve a jelzéssel ellátott okmányok adatbázisához (TDAWN)<sup>15</sup>, valamint az Europol adatbázisához olyan mértékben, amennyire az szükséges az ETIAS működéséhez (URL4). A határvédelem és a vízumrendszerek körében kialakított interoperabilitás a VIS, SIS, EES és ETIAS rendszerekre terjed ki. A bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódóan kifejlesztett interoperabilis rendszer az Eurodac, az ECRIS–TCN és az Europol adatbázisait tartalmazza. Az interoperabilitási rendeletek hatálya alapján olyan új rendszereket is létrehoztak, amelyek hatékony és célzott keresést tesznek lehetővé a már létező, illetve a jövőben kialakításra kerülő rendszerek között. E rendszerek segítségével valószínűsíthető meg a többes identitással, illetve hamisított személyazonosítóval rendelkező személyek felderítése. Ezek a rendszerek a következők (URL4):

---

11 European Criminal Records Information System (ECRIS).

12 EU Entry/Exit System.

13 European Travelinformation and Authorisation System.

14 Interpol Stolen and Lost Travel Document Database.

15 Interpol Travel Documents Associated with Notices Database.

- Az európai keresőportál (ESP)<sup>16</sup>, aminek a segítségével egyidejű keresést lehet elvégezni több releváns adatbázisban. A keresőportál nem tárol és nem dolgoz fel új adatokat.
- Közös biometrikus megfeleltetési szolgáltatás (BMS)<sup>17</sup>, ami lehetővé teszi a biometrikus adatok lekérését és összehasonlítását a különböző rendszerekben (SIS, Eurodac, VIS, EES és ECRIS-TCN).
- Közös személyazonosítóadat-tár (Common Identity Repository - CIR. Ez alapvető demográfiai adatokat tartalmaz a harmadik országbeli állampolgárokról, amelyek az Eurodac-ban, a VIS-ben, az EES-ben, az ETIAS-ban és az ECRIS-TCN-ben szerepelnek, ezáltal megvalósítható a gyors személyazonosítás.
- Többszörös személyazonosságot észlelő rendszer (multiple-identity detector – MID). A rendszer használatával kiszűrhetők a hamisított, illetve többszörös személyazonossággal a rendszerben nyilvántartott személyek. A rendszer a közös személyazonosítóadat-tárban és a SIS-ben tárolt adatokat kezeli.

Ebben az interoperabilitást megvalósító rendszerben a rendészet terén tevékenykedő intézmények kétlépcsős hozzáféréssel kapcsolódnak olyan rendszerekhez, amelyek rendészeti szerepe elsősorban másodlagos (EES, VIS, ETIAS és Eurodac). A keresések abban az esetben hajthatók végre, ha van találat az adott személyre, ekkor férhetnek hozzá a szükséges információkhoz. A bel- és igazságügyi együttműködés és a határvédelem témájában elfogadott interoperabilitási rendeletek alapján kifejlesztett rendszer jól meghatározott személyi kör számára, biztonságos körülmények között teszi lehetővé a személyes adatok lekérését és ellenőrzését egyszerre több uniós rendszerben, ami kétségtelenül jelentős előrelépés a határvédelem és a migráció terén, ám a rendszer kifejlesztésével nem aggregált adatok cseréje jön létre, ami szintén az egyik támogatandó cél lenne a bel- és igazságügyi együttműködéssel összefüggésben. A rendszer eleme ugyanakkor egy a jelentések és statisztikák központi adattára (CRRS<sup>18</sup>) nevet viselő alrendszer is, amelynek támogatásával személyazonosításra nem alkalmas módon statisztikai jelentések készíthetők. A CRRS feladata a „*rendszerek célkitűzéseinek támogatása, valamint a rendszerek közötti statisztikai adatok és elemzési jelentések szakpolitikai, működési és adatminőségi célokból történő biztosítása érdekében*” (817/2019 EU rendelet.). A Bizottság által kitűzött célok és az azok megvalósításához használt eszközök jó irányt jelentenek

16 European Search Portal.

17 Shared Biometric Matching Service.

18 Central repository for reporting and statistics.

a bel- és igazságügyi rendszerek interoperabilitásának fejlesztéséhez, és ennek megvalósítása az interoperabilitási rendeletek hatálybalépésével jelentősen felgyorsult. Hangsúlyozandó, hogy az így létrejött rendszerrel mikroadat lekérések és ellenőrzések hajthatók végre egy közös alkalmazásfelületen keresztül. Kétségtelen tény, hogy a rendszerhez kapcsolódik egy statisztikai alkalmazás is, ez viszont csupán a riportkészítést és a szakpolitikai célok alátámasztását segíti elő. Összességében az aggregált vándorlásstatisztikai adatok cseréje során – a Bizottság álláspontjától eltérően – az interoperabilitási rendeletek nem jelentenek jelentős előrehaladást. Ugyanakkor az interoperabilitási rendeletek alapján kifejlesztett és egy közös felületen keresztül az adatlekérést lehetővé tevő rendszer jó példaként szolgálhat a statisztikai rendelet hatálya alatt, illetve az Európai Statisztikai Rendszeren belül szolgáltatott vándorlásstatisztikai adatok esetében.

## **Záró gondolatok**

Unió szinten szükséges egy központi vándorlásstatisztikai adatgyűjtő IT rendszer és a hozzá kapcsolódó szolgáltatások létrehozása, amely megvalósulhatna az Eurostat működési keretei között vagy ettől függetlenül is. Mindkét lehetséges változat mellett, illetve ellen is hozhatók fel érvek és ellenérvek. Egy ilyen központi rendszer Eurostat alatt történő működtetése előnyös lenne abból a szempontból, hogy már van tapasztalata a vándorlásstatisztikai célú (és természetesen az élet minden területére kiterjedő) adatgyűjtések koordinációjában, viszont ennek az adatgyűjtő rendszernek a beintegrálása az Eurostat működési rendjébe azzal is járna, hogy a hivatalos és gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtések nem lesznek megfelelő mértékben körülhatárolhatók. Ez utóbbi megfontolásból célszerű egy ilyen rendszert az Eurostattól függetlenül létrehozni, amelynek működési rendjére jó példát nyújt a bel- és igazságügyi együttműködés során kialakított interoperabilis rendszer. Az interoperabilitási rendeletek hatására kifejlesztett egyik eredménytermék az egységes üzenetformátum, ami közös kifejezéseket és logikai struktúrákat határoz meg a kölcsönös információcsere körében szereplő adatok vonatkozásában az interoperabilitás megkönnyítése céljából, ennek bevezetése célszerű lenne az aggregált adatok körében is. Az egységes vándorlásstatisztikai adatgyűjtő rendszerben a statisztikai adatok gyűjtése központilag történne, majd innen továbbítanák a szükséges adatokat az egyes uniós intézményeknek attól függően, hogy hivatalos statisztikai vagy gyakorlati statisztikai célra kerülnek felhasználásra. A rendszer alap gondolata abból ered, hogy mind a gyakorlati, mind pedig a hivatalos célú statisztikának

az input adatforrása ugyanaz, tehát egy közös bemeneti adatból, egy egységes rendszeren keresztül lehetne kivitelezni az uniós vándorlásstatisztikai adatgyűjtést és adatcserét, ezzel jelentősen csökkentve a tagállamok terheit, idő- és pénzbeli ráfordítását.

## Felhasznált irodalom

---

Downey, D. (2015): *Rationale for the Group for the Provision of Statistics*. Antalya: International Refugee Conference, 7–9.

Európai Bizottság (2015): *Európai Migrációs Stratégia*. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Brüsszel, 2015. 05. 13., Com (2015) 240 final

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *European Asylum Support Office*. <https://easo.europa.eu/>

URL2: *Frontex 2019 (FRAN elemzések)* [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00034\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00034_en)

URL3: *Irregular Migration Management Application (IRMA), Technical Guidelines*. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5202-2018-INIT/en/pdf>

URL4: *Interoperability between EU border and security informations systems. Briefing, EU Legislation in Progress*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628267/EPRS\\_BRI\(2018\)628267\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628267/EPRS_BRI(2018)628267_EN.pdf)

## Jogszabályi hivatkozások

---

Az Európai Parlament és a Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 223/2009/EK rendelete (2009. március 11.) az európai statisztikákról és a titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó statisztikai adatoknak az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala részére történő továbbításáról szóló 1101/2008/EK, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet, a közösségi statisztikákról szóló 322/97/EK taná-

csi rendelet és az Európai Közösségek statisztikai programbizottságának létrehozásáról szóló 89/382/EGK, Euratom tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Hátár- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és Tanács 817/2019 EU rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról.

Az Európai Parlament és Tanács 818/2019 EU rendelete (2019. május 20.) Az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a menekültügy és a migráció területén, valamint az (EU) 2018/1726, az (EU) 2018/1862 és az (EU) 2019/816 rendelet módosításáról.



Vajkai Edina

---

## A külföldiek integrációjának biztonságiasítása Franciaországban

### The securitization of aliens' integration in France

#### Absztrakt

Az integráció biztonságiasítása rendkívül összetett folyamat, hiszen a fogadó államnak egyaránt szem előtt kell tartania saját működését, a társadalom igényeit, valamint a bevándorlók, beilleszkedni kívánók sajátosságait is. Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a bevándorlók nem csupán passzív résztvevői az integrációs folyamatnak, hanem aktívan reagálnak a feléjük irányuló előítéletekre és attitűdökre egyaránt. Pont emiatt kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az integráció biztonságiasítása ne tévesszen célt, azaz ne az ellenkező hatást érje el. Franciaországban a történelmi és földrajzi vonatkozások miatt kiemelt szerepe van a migrációs, és ezáltal az integrációs kérdéseknek, mivel az országban a bevándorlók ösztársadalomhoz viszonyított aránya jelenleg is 9% körül mozog.

**Kulcsszavak:** integráció, migráció, biztonságiasítás, Franciaország, befogadó társadalom, beilleszkedés, bevándorlás

#### Abstract

The securitization of integration is an extremely complex process, as the host state must take into account its own functioning, the needs and specialities of those willing to be integrated. We also must take into consideration the fact that immigrants are not only passive participants in the integration process, but also actively respond to both prejudices and attitudes towards them. That is why special attention must be paid to ensure that the securitization of integration does not miss the goal, i.e. does not have the opposite effect. Due to historical and geographical aspects, migration and thus integration issues play a key role in France, as the proportion of immigrants in the country as a whole is still at about 9%.

**Keywords:** integration, migration, securitization, France, accepting society, compliance, immigration

## Bevezetés

A történelem során Európának mindig meghatározó elemei voltak a népszegmozgási folyamatok által előidézett változások. Gondolhatunk itt akár az első és második világháború, akár a gazdasági világválságok, akár a kelet európai országokban végbement demokratikus átalakulási folyamatokra, vagy éppen az Európai Unió bővülései által generált migrációs folyamatokra, illetve azok következményeire. Egészen az 1973-as olajválságig a Nyugat-Európába irányuló vándorlási folyamatokat a munkavállalási célú indíttatás jellemezte, amelynek során a bevándorlók célja elsősorban a munkavállalás, és ezzel párhuzamosan sok esetben az otthon maradtak pénzügyi támogatása volt (szezonális munkások), nem pedig a végleges letelepedés, azaz ebben az időszakban nem feltétlenül kellett számolni a bevándorlók hosszútávú, adott esetben végleges letelepedésével, és ezáltal hosszútávú integrációjával sem (Szuhai, 2018, 7.). Az 1973-as év azonban nem csak a gazdasági szektor életében jelentett markáns változást, hiszen az olajválságnak köszönhetően a migrációs folyamatok karakterisztikája is megváltozott: az addigi munkavállalási célú migrációt felváltotta a családgyesítési célú bevándorlás.

Ez az országok számára az élet számos területén jelentős változásokat hozott. Például a munkaerőpiacon kívül a szociális és egészségügyi ellátórendszerben is megjelentek a már ott élő bevándorlók családtagjai, illetve a politikai és társadalmi diskurzusban is egyre meghatározóbb elemmé váltak a bevándorlók. Nem mindegy azonban, hogy milyen tapasztalatokkal rendelkező társadalomnak kell szembenéznie ezekkel a változásokkal, hiszen egy olyan ország lakosságát, ahol a migráció addig is jelen volt, nem éri meglepetésként a bevándorlók nagyobb létszámú megjelenése, és a bevándorlási és menekültügyi rendszerük talán felkészültebb, mint egy olyan országé, társadalomé, ahol nincs elegendő tapasztalat a bevándorlókkal kapcsolatban. Franciaország abból a szempontból szerencsés helyzetben volt, és van is jelenleg, hogy történelmi múltja és a földrajzi tényezők miatt már van gyakorlata a migráció által jelentett kihívások és lehetőségek kezelése terén. Volt gyarmattartói státusza, a nemzetközi életben betöltött aktív szerepe és gazdasági teljesítőképessége miatt már régóta kedvelt bevándorlási célpont úgy az európai, mint az afrikai (és manapság már az ázsiai) országokból induló bevándorlók körében, de ez persze nem jelentette azt, hogy a 2015-ös európai migrációs válság ne jelentett volna óriási kihívást

Franciaország számára is. Ha egy országba jelentős számú bevándorló érkezik, akkor azoknak előbb vagy utóbb meg kell vizsgálni a társadalomba történő beilleszkedésük, integrációjuk lehetőségét. Egy ilyen integrációs program kialakítása során sok tényezőt figyelembe kell venni.

- Milyen személyi körre terjedjen ki? Csak a frissen érkezett bevándorlók számára nyújtson segítséget, vagy terjedjen ki a már régebb óta az országban élőkre, vagy éppen a másod-, harmadgenerációs bevándorlókra is? (Klenner, 2014, 88.)
- Milyen intézkedéseket és kötelezettségeket foglaljon magában? Úgy gondolom, hogy a sikeres társadalmi integráció magával hordozza például a gazdasági, szociális és társadalmi életbe történő beilleszkedés szükségességét. Ugyanakkor egy sikeres integráció érdekében fontos lenne, hogy a bevándorló ne csak a törvényi kötelezettségének tegyen eleget, hanem saját belső meggyőződése is integrációs törekvéseket mutasson.
- Mit is szeretne az ország integráció címszó alatt elérni: a bevándorló közösségek teljes beolvadását (asszimiláció), vagy pedig az ország nyelvének, kultúrájának ismeretét, elfogadását és gyakorlását, valamit a társadalmi és szociális életben való részvételt és jó polgárhoz méltó viselkedést, a törvények és szabályok tiszteletben tartását? Mennyire szeretné hagyni, hogy a bevándorló közösségek megtartsák és gyakorolják saját kultúrájukat?
- Más országoktól át lehet-e emelni jó gyakorlatokat, példákat? Ha igen, akkor azok mennyire adaptálhatók az adott társadalom sajátosságaira?
- A befogadó társadalom hogyan viszonyul a bevándorlókhoz és azok integrációjához? Mennyire fogadják/fogadnák el, hogy ők is a társadalmuk részei legyenek?
- A bevándorlók integrációja milyen biztonsági kockázatokat rejthet magában? Az integráció biztonságiasítása milyen mértékben szükséges (ha szükséges), és ez milyen hatással van a beilleszkedni kívánók és a többségi társadalom kapcsolatára?

Jelen tanulmányban Franciaország példáján keresztül szeretném bemutatni a bevándorlók integrációjának biztonságiasítását, annak jelentőségét, illetve a bevándorlókra és társadalomra gyakorolt hatását. Ennek érdekében a különböző fogalmak ismertetését követően elemezni szeretném a Franciaországban élő bevándorlók összetételét, országon belüli elhelyezkedését, ismertetni fogom a francia társadalomtól eltérő (vagy éppen azonos) sajátosságaikat. A migráció és az integráció biztonságiasításának ismertetését követően ki fogok térni arra a dilemmára, amit az integráció biztonságiasításának paradoxona jelent. Majd elemezni fogom, hogy a korábban már ismertetett, a bevándorló társadalmat

jellemző sajátosságok tükrében a francia társadalom hogyan viszonyul a bevándorlók integrációjához, milyen, biztonságiasításra utaló elemek fedezhetők fel az egyes vélekedések mögött, és hogy ezek az állítások mennyire mutatnak egy irányba vagy sem az integráció biztonságiasításának céljaival.

## **Eltérő fogalmak, eltérő értelmezések: bevándorló – külföldi**

Ahhoz, hogy jobban megértsük, miért és hogyan alakult ki a jelenlegi francia migrációs politika, milyen változások (voltak) tapasztalhatók a francia migrációt érintő döntéshozatalban, és miért, hogyan alakult ki a bevándorlás kérdésének biztonságiasítása Franciaországban, fontos megismerni az országban alkalmazott szakterminológiát, hiszen nem feltétlenül értjük teljesen ugyanazt bizonyos kifejezések alatt Franciaországban, mint Magyarországon. Franciaországban a társadalmi összetétel és a magyarországitól eltérő történelmi múlt következtében némiképp árnyaltabban alakult a szóhasználat, mint Magyarországon, hiszen míg itthon nincs olyan nagy jelentősége például a bevándorló és a külföldi kifejezések közötti különbségnek (és gyakran össze is mosódik a két szó jelentése), addig Franciaországban a statisztikai adatokban külön-külön jelenik meg ez a két személyi kör. Franciaországban az INSÉE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques – Statisztikai és Gazdasági Hivatal) által közétett, 2018-ra vonatkozó és becsléseken alapuló adatok szerint 6,5 millió bevándorló él, akik az össznépesség 9,7%-át jelentik, s közülük 2,4 millió fő szerezte meg a francia állampolgárságot. A 6,5 millió bevándorló mellett 4,8 millió külföldiről és 1,7 millió külföldön született francia állampolgárról is említést tesz a vonatkozó adatsor (URL3). A külföldi és a bevándorló közötti különbségtétel már csak azért is fontos, mivel a HCI (Haut Conseil a l'Intégration – Integrációs Főtanács) meghatározása alapján bevándorlónak minősül az a személy, aki külföldiként, külföldön született, de adott pillanatban Franciaországban él (értelemszerűen nem számoljuk ide azokat a külföldön született francia állampolgárokat, akik később visszatértek Franciaországba, hiszen náluk a három feltétel közül csak kettő teljesül). Külföldinek minősül az a személy, aki Franciaországban él, de más ország állampolgárságával rendelkezik, vagy pedig adott esetben hontalan (URL1). Ugyan van bőven átfedés a két fogalmi kategória között, de fontos különbség, hogy egy bevándorló nem feltétlenül külföldi, illetve vannak olyan külföldiek is, akik nem másik országban, hanem Franciaország területén belül születtek. Ők jellemzően a külföldi szülők leszámítottjaiként francia területen született gyermekek közül kerülnek ki (URL11). Mindenképpen ki kell emelni továbbá, hogy a bevándorló státusz állandó, tehát

az adott személy akkor is bevándorló marad, ha idő közben francia állampolgárságot szerez, mivel ez a státusz nem az egyén állampolgárságától, hanem a születésének helyétől függ. Ezzel szemben a külföldi titulus nem jelenti azt, hogy az illető élete végéig külföldi marad Franciaországban, mivel abban az esetben, ha honosítással (vagy házasság révén stb.) francia állampolgárságot szerez, ezt követően ő már bevándorlónak számít (URL5).

## A Franciaországban élő bevándorlók összetétele, jellemzői

Mielőtt elkezdenénk vizsgálni egy adott országban élő bevándorló társadalom jellemzőit, fontos megnézni, hogy milyen országokból, milyen kultúrkörből és milyen indíttatás miatt érkeznek, ezáltal pedig egy sor fontos jellemzőre is tudunk következtetni. Franciaországban a jelentős történelmi (mint volt gyarmattartó ország) és földrajzi (a főbb kibocsátó országok földrajzi közelsége) háttér miatt a bevándorló társadalom összetétele, elhelyezkedése és jellemzői rendkívül összetett és széles skálán mozognak. Az INSEE által közölt adatok szerint a 2018-ban Franciaországban élő bevándorlók 46,1%-a érkezett valamelyik afrikai (sok esetben volt gyarmati) országból (például Algéria, Marokkó, Tunézia), 33,5%-uk pedig európai országból (például Portugália, Spanyolország, Olaszország).<sup>1</sup> A 2017-ben Franciaországba érkezett bevándorlók száma elérte a 261.700 főt, közülük 36,8% érkezett Afrikából, 35% pedig Európából. A küldő országok összetételét tekintve megállapítható, hogy nagy hasonlóságot mutat a már az országban élő bevándorlók összetételéhez: ebben az esetben is Marokkó, Algéria és Tunézia számítanak a legfőbb küldő országnak, viszont az Egyesült Királyságból (3,7%), Romániából (3,1%) és Kínából (3,2%) is jelentős számú bevándorló érkezett abban az évben Franciaországba (URL5). Ezek az adatok részben a már fent említett történelmi és földrajzi háttérnek, részben pedig a globalizációból adódó fokozottabb mobilitásnak (jobb, gyorsabb közlekedés, migrációs hajlandóság növekedése), részben pedig az internet és a telekommunikációs eszközök elterjedésének köszönhetőek (Hautzinger, 2018, 24.). Azonban ahhoz, hogy hiteles képet kapjunk az aktuális bevándorlási helyzetről, a bevándorlási adatok mellett azt is meg kell vizsgálnunk, hogy közülük mennyien hagyták el Franciaországot. 2006 és 2017 között 193.400-ról 261.700-ra

---

<sup>1</sup> Franciaországban 2004-ben megreformálták a népszámlálási módszereket. Ettől fogva a népszámlálás éves felméréseken alapul, az ország egész területét pedig ötéves ciklusokban fedi le. Ennek következtében igyekeztem mindig az elérhető legaktuálisabb adatokkal dolgozni, de a népszámlálási adatgyűjtés- és feldolgozás, valamint az elemzések megjelenésének sajátosságai miatt ezek a legfrissebb elérhető adatok legideálisabb esetben 2018-as adatok voltak.

nőtt az évente Franciaországba érkezők száma (ugyan ez az adat a 2008-as gazdasági világválság hatására 2008 környékén némiképp csökkenő tendenciát mutatott, de azt követően viszonylag hamar újra növekedési pályára állt), ez 11 év alatt majdnem 35%-os növekedést jelentett. Ezzel párhuzamosan az országot elhagyó bevándorlók száma viszonylag alacsony maradt, ők is főleg a tanulmányaik befejezését követően hazatérő diákok, a határozott idejű munkaszerződésük lejártát követően útnak induló munkások, illetve a nyugdíjba vonuló, és ezt követően hazatérő bevándorlók közül kerültek ki. Ennek figyelembevételével megállapítható, hogy hozzávetőlegesen négy érkező bevándorlóra egy távozó jutott (URL5). A Franciaországban élő bevándorló lakosság számszerű és az összlakossághoz viszonyított százalékos aránya is folyamatosan nőtt az elmúlt évtizedekben. Míg 1946-ban, a második világháborút követően még csak a teljes lakosság 5%-át jelentették a bevándorlók, addig ez az arány 1975-ben 7,4%, 2010-ben pedig már 9,7% volt. A külföldiek aránya is hasonlóan alakulva növekedő tendenciát mutatott: míg 1946-ban 4,4%, 1975-ben 6,5%, 2018-ban pedig már 7,1% volt. Egészen a hetvenes évek közepéig főleg férfiak és főleg munkavállalási céllal érkeztek Franciaországba. Az ő megjelenésük a munkaerőpiacon azért bírt kiemelt jelentőséggel, mert a világháborúkat követő újjáépítési folyamat miatt jelentős mértékben megnövekedett a munkaerő-szükséglet, amit az akkori francia társadalom már nem bírt volna biztosítani. Az 1973-as olajválság hatására a munkavállalási célú migráció fokozatosan átalakult családi vagy éppen családdegyesítési célú migrációvá, és a migrációban részt vevő nők aránya is folyamatosan növekedett: míg 1945-ben 45%, addig 2018-ban már 52% volt a nők aránya (URL5). Ha a bevándorlók korösszetételét vizsgáljuk, akkor jól látható, hogy 5%-uk 15 évnél fiatalabb, 8,6%-uk pedig a 15–24 év közötti korosztályból kerül ki. Legjelentősebb létszámban a 25–54 év közötti, tehát a leginkább munkaképes korú korosztály tagjai vannak, ők a bevándorlók több mint 54%-át teszik ki. Az 54 év feletti korosztály létszámaránya is jelentős, mintegy 32% (URL9). Fontos megvizsgálni azt is, hogy helyileg hol telepednek le ezek a bevándorlók. A globális adatok azt mutatják, hogy tíz bevándorlóból kilenc a nagyvárosokban és azok vonzáskörzetében telepedik le. Franciaország majdnem teljesen megfelel ennek az adatnak, hiszen tíz franciaországi bevándorló közül mintegy nyolc él a nagyvárosok környékén. Első helyen a francia városok rangsorában Párizs áll: a bevándorlók mintegy 38%-a koncentrálódik ezen a területen, szemben a francia lakosság 17%-ával. Párizst a sorban Lyon, Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux és Nizza követik (Brutel, 2016). Az ilyen mértékű, nagyvárosok körüli letelepedési hajlandóság részben magyarázható egyrészt azzal, hogy az érkező bevándorlók hajlamosabbak olyan területen letelepedni, ahol már vannak isme-

rőseik, rokonaik, és így lesz legalább egy biztos pont az életükben, aki(k)től támogatásra számíthatnak. Másrészt pedig a nagyvárosok környékén nagyobb eséllyel remélnék munkát találni az ipari központok és a turizmus fejlődése által generált munkaerő-kereslet következtében. A letelepedés földrajzi helye, a későbbi beilleszkedés és a társadalommal való kapcsolat szempontjából érdekesség, hogy a francia lakosság több mint egyharmada él olyan helyen, ahol a lakosság több mint 10%-a bevándorló (ezzel párhuzamosan meg kell említeni azt is, hogy cserébe a lakosság szinte egyharmada él olyan területen, ahol a bevándorlók aránya kevesebb mint 5%)<sup>2</sup>. A bevándorlók sokkal kisebb valószínűséggel választják a kisebb falvakat, városokat letelepedésre, mint a francia állampolgárok, a fentebb vázolt indokok miatt. Ezen felül jelentős számban koncentrálnának a nagyvárosokhoz tartozó külvárosokban, ami többnyire a hatvanas-hetvenes évek nagy lakótelep-építési hullámainak köszönhető.<sup>3</sup> A bevándorlók adott területen történő koncentrációja is változatos képet mutat. Míg az általánosságban elmondható, hogy tíz bevándorlóból hat él magas népsűrűségű területen, addig a franciák viszonylatában ez az arány csak tízből három. A bevándorlók közül is az afrikai országokból érkezettek élnek inkább területileg koncentráltabban: például az algériak 56%-a Párizs Saint-Denis és Val-de-Marne külvárosaiban él. A befogadó társadalom és a bevándorlók közötti kapcsolat kritikus pontjaiként szoktak megjelenni például a munkavállalás, a családi összetétel és a vallás területén tapasztalható különbségek, illetve a társadalmi élet ezen aspektusai az integrációs folyamat fontos színterei is, éppen ezért úgy gondolom, érdemes ezt a három területet is röviden megvizsgálni. Általánosságban elmondható, hogy még a bevándorló társadalmon belül is jelentős különbségek mutatkoznak, hiszen más környezetből, kultúrából érkeznek, és emiatt más háttérrel rendelkeznek például az európai és afrikai bevándorlók is. A munkaerőpiaci aktivitás szempontjából megállapítható, hogy a 15 és 64 év közötti bevándorló férfiak 80%-ban aktívak a munkaerőpiacon (azaz vagy dolgoznak vagy pedig aktívan munkát keresnek), szemben a nem

---

2 Szintén érdekesség, hogy a Francia Guayanán található Maripasoula város vonzáskörzetében a bevándorlók aránya 49,3%.

3 A külvárosi negyedek létrejötte egy érdekes és tanulságos folyamat eredménye volt. Többnyire az 1950-es években kezdődtek az építkezések, amelyek a növekvő létszámú lakosság elhelyezésére jelentettek volna megoldást. A megcélzott réteg ekkor a középosztály volt. Az építkezések során azonban idővel főként pénzügyi, finanszírozási problémák adódtak, amelyeknek az ellensúlyozására elkezdtek egyrészt a lakások számát növelni (ami túlszűfolttságot eredményezett), részben pedig a fontos, de valamelyest nélkülözhető közintézmények létrehozásával kapcsolatos beruházásokat felfüggeszteni. Ezek a tervetnél rosszabb közlekedési és egyéb infrastrukturális körülményeket eredményeztek, ami a megélhetést, a munkavállalást és a boldogulást sokkal nehezebbé tette. Ennek eredményeképpen a középosztály fokozatosan hagyta el a külvárosi területeket és költözött vidékre vagy másik kerületekbe, helyüket pedig egyre inkább átvették az azóta is ott élő bevándorló családok (Bailleau et al., 1990).

bevándorló társadalomra vetített 75%-os aránnyal. A nőknél ez az arány 56%, illetve 65% a bevándorló és őshonos azonos korosztályban (URL4). A ténylegesen aktívan dolgozók százalékos aránya a férfiaknál megegyezik, azaz a bevándorlók között arányaiban ugyanannyian dolgoznak, mint a többségi társadalomban (69%), míg ez az arány nők esetében 50% és 64%-os eltérést mutat. A nőkre vonatkozó munkaerőpiaci adatok megmutatják, hogy a bevándorlók között nagyobb arányban van jelen, és elfogadottabb is az a fajta családmódel, ahol a nők nem lépnek ki a munkaerőpiacra, hanem otthon, háztartásbeliként nevelik a gyerekeket. A munkanélküliek aránya viszonylag jelentős eltérést mutat a többségi társadalomhoz képest. Míg a bevándorló férfiak és nők egyaránt 14%-a, addig a nem bevándorló férfiak 8%-a, a nők mindösszesen 7%-a munkanélküli. Ez a különbség adódhat például a nem elégséges nyelvtudásból, a bevándorlókkal szembeni ellenérzésekből, vagy éppen a bizonyos munkaerőpiaci szektorok telítettségéből is (URL8). Ha a betöltött munkaköröket vizsgáljuk, akkor elmondható, hogy a bevándorlók nagyobb eséllyel vállalnak kétkezi munkát (sok esetben 3D munkát – dirty, dangerous, demeaning), amit a francia társaik nem tudnak/akarnak elvállalni, mert azt nem tartják magukhoz méltónak): az ázsiai országokból érkezettek 36%-a, míg az afrikai államokból érkezettek 35%-a ebben a szektorban talál munkát, és sokkal kevesebb eséllyük/lehetőségük van magasabb képzettséget igénylő munkakörök betöltésére (URL4). A francia munkaerőpiacnak a továbbiakban is folyamatosan készülnie kell a bevándorlók érkezésére, hiszen a 2017-es adatok szerint főként a munkaerőpiaci tekintetben aktív korosztály vállalkozik a migrációra, azaz a beérkezők közül a 15 és 24 év közötti korosztály 27%-ban, míg a 25 és 54 év közötti korosztály 48%-ban képviseltette magát. A Franciaországban élő bevándorlók képzettségi profilja (a különböző szintek egymáshoz viszonyított arányait tekintve) viszonylag állandónak mondható 2012 óta. A 2017-ben Franciaországba érkezett mintegy 42%-a rendelkezik valamilyen felsőfokú végzettséggel. A nők körében ez az arány 48%, ezzel párhuzamosan pedig a férfiak 35%-a rendelkezik felsőfokú végzettséggel. Összességében elmondható, hogy az elmúlt évekhez, évtizedekhez viszonyítva a frissen érkező bevándorlók képzettségi szintje stabilan emelkedő tendenciát mutat (Brutel, 2014). A frissen érkezett bevándorlók családmódelje bizonyos mértékben szintén eltérést mutat a francia többségi társadalomban tapasztalt viszonyokhoz képest. A tradicionális családmódel, ami alatt a két szülő és gyerekek felállást értjük, országos szinten enyhe mértékben, de elterjedtebb a bevándorló családok körében (73%) mint a többségi társadalomban (66%). Ezzel párhuzamosan a többségi társadalomban magasabb az egyszülős háztartások aránya (26,5%), mint a bevándorlók között (18,5%). Ez az adat nemcsak régióinkét változhat, hanem a beván-

dorlók küldő országa szerint is, hiszen a legmagasabb arányban az Ázsiából érkező bevándorló családokban van jelen a tradicionális családmóde (majdnem 83%), míg a szubszaharai országokból érkezettek körében a többi térséghez viszonyítva az egyszülős családmóde (34%) sokkal dominánsabb. Korábbi felmérések alapján kiderült az is, hogy a bevándorlók leszármazottjai a későbbiekben kisebb valószínűséggel fogják az általuk otthon tapasztalt családi felállást követni, az általuk követett családmóde sokkal inkább a bevándorláshoz egyáltalán nem köthető családokéhoz fog hasonlítani. Az otthon tapasztalt módelettől ebben az esetben is a szubszaharai afrikai országokból érkezők leszármazottjai fognak eltérni, azaz ők sokkal nagyobb valószínűséggel fogják egyedül nevelni a gyerekeiket (Couleaud–Decondet–Sagot, 2014). A gyermekvállalási hajlandóság és a nők termékenységi rátája között is eltérések mutatkoznak. Érdekes adat, hogy 2017-ben Franciaországban ötből egy születés bevándorló anyához volt köthető (ami 760.000 születésből 143.000-at jelentett), noha az ő arányuk a 15–50 év közötti korosztályban (a pontos kortól függően) mindössze 12% (URL7). A termékenységi rátát vizsgálva több érdekességet is találhatunk. Franciaországban 2017-ben az átlag termékenységi ráta 1,88 volt, azaz egy nőnek átlagosan ennyi gyermeke született. A bevándorlók között ez a szám 2,6, míg az őshonos franciáknál csupán 1,77 volt. Ezek az adatok is a származási országtól, régiótól függően változnak: példának okáért a Maghreb térségből érkezettek körében érezhetően magasabb a gyermekvállalási kedv és a termékenységi ráta (3,5), de a szubszaharai térségből és Törökországból érkezők sem maradnak le ezen a téren (3), sőt, még az európai bevándorlók tekintetében is magasabb ez a szám (2) mint a franciaországi átlag, Ez részben köszönhető az eltérő társadalmi viszonyoknak (például a nők helyzete), részben pedig az otthoninál talán jobb anyagi lehetőségeknek is. Az adatokat áttekintve látható, hogy a bevándorlók jelentős mértékben hozzájárulnak a franciaországi demográfiai mutatók szinten tartásához (Volant–Pison–Héran, 2019). A francia társadalom szekularizációja évtizedek óta folyamatosnak mondható, és manapság már a lakosság majdhogynem fele nem vallja magát vallásos embernek, ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan csökken az elsőszámú vallásként számon tartott katolikus egyház híveinek száma is. Az eleinte a főleg katolikus vallású országokból érkezett bevándorlókat az 1950-es évektől kezdve főként az olyan országokból érkezett bevándorlók követték, ahol túlnyomó részt az iszlám az elsődleges vallás. Szintén érdekes tény, hogy a 18 és 50 év közötti bevándorlók majdnem háromnegyede tartja magát vallásosnak, míg az egész társadalmat tekintve saját bevallása szerint a lakosság 45%-a nem hívő vagy ateista. Az arányok ilyen szintű eltérése azért is fordulhat elő, mert a bevándorló közösségekben a vallás gyakorlása sokkal nagyobb jelentőséggel bír, és emellett egy igen

komoly kulturális és szociális színteret jelent, csakúgy mint régebben a társadalom többi rétegében is. A muzulmánok és a zsidók számítanak a legvallásosabbnak, hiszen közülük 75% nyilatkozta azt, hogy a vallás rendkívül nagy szerepet játszik az életében. A két bevándorló szülővel rendelkező és főleg muzulmán leszármazottak ragaszkodnak leginkább a vallásukhoz (talán azért, mert úgy érzik, hogy ez számít az egyik legfontosabb kapocsnak a szülők származási országával és kultúrájával), illetve a legkevésbé ők fordulnak el a vallásuktól (a többségi társadalomhoz és főleg a katolikusokhoz viszonyítva). Abban az esetben, ha a két szülő eltérő vallású, sokkal kisebb a valószínűsége, hogy a vallás a gyerekek felnőtt életében is fontos szerepet fog játszani (URL10).

## **Dilemmák az integráció biztonságiasításával kapcsolatban**

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy mégis mi miatt, milyen tényezők hatására válik valami biztonsági kérdéssé? Milyen folyamat vezet/vezetett el odáig, hogy a migrációról és az integrációról ilyen kontextusban beszéljünk? Milyen tényezők hatására biztonságiasít egy állam egy kérdést, és ez milyen hatással van az ország és a társadalom további működésére és életére? A biztonság tradicionális értelmezése szerint a biztonság szorosan összefügg a túléléssel. Azaz, ha egy állam (szerint) valamilyen kérdés, probléma fenyegetést jelent (bármilyen szektorban vagy az élet bármelyik területén), amiről úgy gondolja, hogy veszélyezteti a fennmaradását, valamint saját biztonságát, azaz összefoglalva létfenyegetésként értékeli azt, akkor saját biztonságának fenntartása vagy helyreállítása érdekében rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Összefoglalva tehát, ha egy állam biztonságiasít egy kérdést, akkor lényegében jogot formál arra, hogy az általa szükségesnek vélt eszközök segítségével elhárítsa és/vagy megszüntesse a fenyegetést. Katonai kérdésekben viszonylagos konszenzus van azzal kapcsolatban, hogy pontosan mi is számít fenyegetésnek, ez azonban koránt sem egyértelmű például a társadalmi vagy éppen a gazdasági szektorban. Nincs ez másként a migrációhoz kapcsolható kérdések területén, hiszen az egyes országok (de sok esetben még az országokon belüli) biztonságpercepciója sok esetben igen nagy eltéréseket mutat. Korántsem biztos, hogy minden ország ugyanúgy fenyegetésként értékeli például a fokozódó migrációs nyomást, hiszen akiket nem vagy nem nagy mértékben érint, azok értelemszerűen nem fognak annyi és olyan mértékű eszközt bevetni a fenyegetés elhárítására, már ha annak értékelik azt, tehát kisebb eséllyel és kisebb mértékben fogják biztonságiasítani (Vajkai, 2019, 187.). A migráció biztonságiasítása során az állam a vándorlást, a bevándorlók országba történő érkezését és letelepedését

észleli az állam léte szempontjából veszélyes fenyegetésként, amelyek elhárítása vagy éppen a hatások és következmények minimalizálása érdekében alkalmazza az általa szükségesnek és arányosnak vélt eszközöket. Ezek lehetnek egyrészt jogi (akár országba történő belépés, ott tartózkodás feltételeinek szigorítása), fizikai (határok lezárása vagy a határellenőrzés visszaállítása) vagy éppen gazdasági intézkedések is. Az integráció biztonságiasítása során az állam a bevándorlók beilleszkedésének tényét vagy éppen folyamatát észleli fenyegetésként, és ezen fenyegetés elhárításának érdekében tesz meg minden, általa szükségesnek tartott lépést. A média szerepe akár a migráció, akár az integráció biztonságiasításának folyamatában kulcsfontosságú, hiszen ennek segítségével a társadalom olyan szereplőkhöz is el lehet juttatni ezt a fenyegetés-percepciót, ahol amúgy a mindennapi életben nem is biztos, hogy találkoznának vele. Ezáltal pedig hatékonyan el lehet ültetni a gyanakvást, a félelmet, a bevándorlók, integrálódni kívánókkal szembeni ellenérzést (Hautzinger, 2015, 204.), ami egyfajta társadalmi támogatottságot is ad a biztonságiasítás folyamatának. (Hozzá kell tenni, hogy a média mellett napjainkban már igen fontos szerepe van ebben a folyamatban az internet, a közösségi felületek és a telekommunikációs eszközök által jelentett fejlődésnek is, hiszen az információk így még hatékonyabban és még gyorsabban érik el a célközönséget.) Ha egy ország úgy dönt, a bevándorlók integrációját biztonságiasítja, tisztázni kell számos kérdést. Például: a biztonsági szempontok által vezérelt politikának mik a céljai és hatásai? Erősítik a bevándorlók társadalmi integrációját vagy éppen az ő társadalomból történő kizárásukat segítik elő, akár akaratlanul is? A biztonságiasítás elősegíti a nemzeti összetartozást, hozzájárul ahhoz, hogy a bevándorlók és a beilleszkedni kívánók odatartozónak érezzék magukat, és vajon erősíti-e a lojalitásukat? Vagy éppen ellenkezőleg, inkább a bevándorlók többségi társadalomtól történő elszigetelődésének, marginalizációjának vagy éppen radikalizálódásának jelent táptalajt, azaz pont az ellenkező hatást éri el? Az integráció biztonságiasításában egyfajta paradoxon is rejlik. Az adott ország lakosainak félelme abból adódik, hogy a bevándorlók egyáltalán nem vagy nem megfelelő módon integrálódnak. Ennek következtében az állam elkezd biztonságiasítani az integráció kérdését, azaz egyrészt egyre több integrációs programot hív életre, másrészt pedig a programok révén egyre inkább jogi eszközökkel próbálja meg elérni, hogy a bevándorlók beilleszkedjenek a befogadó társadalomba. Ezzel az attitűddel ugyanakkor valójában kevesebb tényleges lehetőséget adnak a beilleszkedésre, hiszen a meghozott (és általában szigorító) intézkedésekkel inkább erősítik a bevándorlók és a leszármazottjaikkal szembeni ellenérzéseket és gyanakvást. Ez a paradoxon azt is sugallhatja, hogy az integráció elfogadott mérőszámainak tartott területek (úgy, mint az oktatásban történő

részvétel és teljesítmény, munkavállalás, munkahelyi beilleszkedés, kulturális tényezők) nem teljesen magyarázzák (és nem is magyarázhatják) meg azon bevándorlók hozzáállását, akik az előítéletek szerint veszélyt jelenthetnek az országra tekintve. Hiszen az integráció alanyai, főszereplői nem csupán passzív kellékek, akiknek a viselkedését és hozzáállását kizárólag a befogadó környezet társadalmi környezete határozza meg, hanem nagyon is aktív szereplői az integrációs folyamatnak: reagálnak a feljük irányuló attitűdökre és előítéletekre egyaránt. Ez a tény annak tudatában is fontos, hogy ha egy beilleszkedni kívánó bevándorló folyamatosan elutasító környezetet lát és tapasztal maga körül, ahol bevándorló mivolta miatt előítéletesek vele szemben és talán ki is közösítik, akkor nagyobb valószínűséggel lehet hajlamos a beilleszkedéstől történő elzárkózásra, és akár szélsőségesebb magatartásformák felvételére is. Azaz, az állam által vizionált integrációs folyamat, illetve annak biztonsági kérdésként történő kezelése szélsőséges esetben akár még súlyosbíthatja is a meglévő problémákat, amiket fel kellene oldania. Kutatók szerint előfordulhat az az eset is, amikor a meghozott intézkedések hatására az integrációs folyamat csupán egy törvényben megszabott köteleességgé válik, nem pedig a bevándorló belső indíttatásából fakad, és nem a társadalom életében való aktív részvétel velejárója. Ebben az esetben ugyan a bevándorló teljesítené a törvényben foglalt kötelezettségeit, de mindezt mindenféle belső meggyőződés nélkül, és noha papír szerint a társadalom része lenne, saját magát korántsem érezné annak, ami még további problémák forrása is lehet (Bodemann, 2006, 63.). Az a tendencia is veszélyeket rejt magában (a bevándorlókra és többségi társadalom tagjaira nézve egyaránt), ahol az integráció fókusza már nem az esélyek egymáshoz történő közelítéséről szól, hanem sokkal inkább azon bevándorlók és leszármazottjaik szankcionálására helyezi a hangsúlyt, akik (még) nem rendelkeznek az állam által elvárt jellemzőkkel. Nagyon fontos lenne összehangolni az objektív (az állam szempontrendszer szerinti) és a szubjektív (bevándorló nézőpontja szerinti) integráció céljait, lehetőségeit és a rendelkezésre álló eszközöket, hiszen csak ebben az esetben lehetne egy eredményes és minden fél számára egyformán előnyös folyamatról beszélni.

Az integráció szintjét és minőségét nagy mértékben meghatározza egyrészt a kulturális tudat, másrészt pedig a befogadó társadalommal való kapcsolat és a társadalom életében történő részvétel. Az integrációs stratégiát szintúgy meghatározza a befogadó társadalom részéről az, hogy mennyire fogadják el azt, hogy a bevándorlók meg akarják tartani az eredeti kultúrájukat, és ezt mennyire teszik lehetővé számukra. A bevándorlók részéről pedig legalább ekkora meghatározó szereppel bír az, hogy mennyire szeretnének részt venni a befogadó társadalom életében és mennyire szeretnék tovább ápolni a kulturális hagyományaikat.

Szélsőséges esetben az integráció túlzott mértékű biztonságiasítása magában hordozhatja annak a kockázatát is, hogy a befogadó társadalom, valamint a bevándorlók hozzáállása egyaránt megváltozik, már nem vagy nem olyan mértékben akarnak beilleszkedni (látva az ellenállást), és/vagy nem hagyják, hogy a bevándorlók részt vegyenek a társadalom életében, ezáltal pedig nem egy integrációs, hanem akár egy marginalizációs, vagy a legszélsőségebb esetben radikalizációs folyamatról beszélhetünk (Appollonia, 2015, 63.).

## A franciaországi helyzet

Ha az integráció kérdésének biztonságiasításáról beszélünk, akkor érdemes egyrészt a társadalom által a bevándorlók felé adott reakciókat és attitűdöket vizsgálnunk, másrészt pedig feltérképezni az ide kapcsolódó állami reakciókat és jogalkotási folyamatot. Nem vitatva mindkét tényező fontos szerepét, jelen tanulmányban a társadalmi vonatkozásokra fogom a hangsúlyt helyezni. Az IPSOS közvéleménykutató cég 2019-ben két fontos reprezentatív kutatás eredményét is megjelentette (URL6). A „*Francia töréspontok*” névre keresztelt kutatás során például arra a kérdésre, hogy „*Személyesen milyen kérdések foglalkoztatják Önt a legjobban?*” a bevándorlás kérdése a negyedik helyen szerepelt (a környezetvédelmet követően, valamint a társadalmi egyenlőtlenségeket és a terrorizmust megelőzve): a megkérdezettek mintegy 32%-a gondolta úgy, hogy a bevándorlással kapcsolatos kérdések manapság megkerülhetetlenek számítanak. Hasonló sorrend mellett körülbelül ugyanilyen arányban gondolják azt a franciák, hogy az államnak ezeken a területeken kell elsődlegesen beavatkoznia. Ebből is látszik, hogy a bevándorlást érintő kérdések kiemelten foglalkoztatják a francia polgárokat, és el is várják az államtól a megfelelő cselekvést is. A franciák mintegy 57%-a gondolja úgy, hogy a globalizáció (aminek ma már elengedhetetlen része a migráció és ezáltal az integráció) valamilyen szinten veszélyt jelent az országra nézve. Ezzel párhuzamosan megtudhattuk azt is, hogy a franciák 64%-a úgy érzi, hogy Franciaország már nem olyan, mint korábban volt, ami talán a bevándorlás következményeinek is betudható. Főleg, ha figyelembe vesszük azt is, hogy a megkérdezettek 63%-a szerint túl sok bevándorló van Franciaországban. Sokan minden bizonnyal a pontos számok ismerete nélkül válaszoltak erre a kérdésre, mert amikor megkérték őket, hogy becsüljék meg az országban tartózkodó külföldiek és bevándorlók teljes társadalomhoz viszonyított arányát, akkor az átlagos becslések 19% körül alakultak, míg a tényleges arány ennél jóval alacsonyabb. A bevándorlókkal szembeni attitűdök is vegyesen alakulnak, hiszen például a megkérdezettek 63%-a gondolja úgy, hogy a bevándorlók

nem tesznek meg mindent, hogy beilleszkedjenek a francia társadalomba. Hogy mire alapozzák ezt a vélekedést, arra nem tér ki a kutatás, de valószínűsíthető, hogy mivel a korábban leírtak szerint a franciák nagy része van rendszeres kapcsolatban a bevándorlókkal, ez részben személyes tapasztalatokban és vélekedésekben gyökerezik, még akkor is, ha ezt valós tények esetleg nem is támasztják alá. Nemcsak magukkal a bevándorlókkal, hanem az iszlám vallással kapcsolatban is ellenérzéseket táplál a francia társadalom egy része (ami részben talán a franciaországi terrorista merényletekkel kapcsolatos, az iszlámról szerzett negatív tapasztalatokban gyökerezik), mivel mintegy 40%-uk érzi úgy, hogy az iszlám, mint vallás által képviselt értékek nem kompatibilisek a francia értékrenddel, és majdnem minden második francia vélekedik úgy, hogy az iszlám erőszakosságot és intoleranciát hordoz magában. Ezek a vélekedések nem kedveznek a bevándorlók integrációjának, ráadásul egyrészt előrevetíthetik vagy esetlegesen indokolhatják az integráció (szigorúbb mértékű) biztonságiasítását (URL2) Az IPSOS által közzétett másik, 2019-es reprezentatív közvéleménykutatás már kifejezetten az integráció témakörét járta körbe. Érdemes egymással párhuzamosan vizsgálni azt, hogy a franciák szerint milyen értékek ismerete és megléte játszik abban nagy szerepet, hogy franciának, a nemzeti közösséghez tartozónak érezhessék magukat, valamint azokat a tényezőket, amelyek véleményük szerint a legjobban elősegíthetik az integráció folyamatát. Az előbbihez tartozik a közös nyelv ismerete (94%), az oktatási rendszer (94%), a köztársaság alapértékei (szabadság, egyenlőség, testvériség – 90%) és a közös történelmi múlt (88%). Az integrációt elősegítő tényezők esetében pedig szintén a közös értékek (demokrácia, férfi és nő közötti egyenlőség), a francia nyelv és kultúra jelennek meg, más egyéb elvárásokkal együtt. Például ilyen, integrációt elősegítő tényező lehet a munkavállalás (a korábbiakban már volt arról szó, hogy mondhatni kedvezőek a bevándorlók körében tapasztalt munkavállalási adatok), a francia állampolgárság megszerzése (ettől még érezheti magát egy bevándorló kirekesztettnek, és ez tipikus példa is lehet arra, hogy az integráció jogi aspektusa teljesül<sup>4</sup>, viszont a társadalom valamilyen félelemtől vezérelve nem hajlandó őt elfogadni, befogadni), illetve az is, hogy a családjával és barátaival is franciául beszéljen. Ez az elvárás az integrációs folyamat egészét tekintve akár visszas helyzetet is teremthet, mert lehet, hogy a bevándorló a családjában szeretné megőrizni a nyelvét és kultúráját, ezzel párhuzamosan pedig a mindennapi kommunikációja során használja a francia nyelvet és ismeri a kultúrát, viszont ha folyamatosan negatív jelzéseket kap a környezetétől,

---

4 Megjegyzendő, hogy Franciaország sem az integráció feltételeként nem szabja meg az állampolgárság megszerzését, sem az Integrációs Szerződésben nem rögzíti, mint kötelezettséget.

akkor egy idő után nemhogy elfordulhat az egész integrációs folyamattól, hanem átfordulhat akár a szegregáció, szélsőséges esetben pedig a radikalizáció irányába. Ez a korábbiakban felvázoltakkal összhangban pont az integrációval és magának az integráció biztonságiasításának céljaival is ellentétes eredmény lenne. Ugyanakkor az eredményekből kitűnik az is, hogy a franciák nem zárkoznak el aggasztó mértékben a bevándorlóktól és az integrációjuktól sem, hiszen a megkérdezettek túlnyomó része (78–88% közötti aránya) tart fent kapcsolatot más bőrszínű, vallású és állampolgárságú emberekkel, és ezen kapcsolatok minősége is jó. Nem létezik egyértelmű társadalmi konszenzus a bevándorlókkal és integrációjukkal kapcsolatban, hiszen például a franciák 4%-a gondolja úgy, hogy az eltérő identitásból, származásból vagy vallásból adódnak a legfőbb töréspontok a társadalmon belül. Ha ehhez még hozzávesszük azt, hogy a franciák 50%-a vélekedik úgy, hogy a bevándorlók veszélyt jelentenek a francia identitásra, 46%-uk szerint pedig a francia gazdaságra is, akkor még tovább árnyalódik a helyzet. Az előbbi vélekedés a saját kultúra védelme és féltése miatt alakulhatott ki, az utóbbi gyökerei pedig a bevándorlók által a szociális ellátórendszerre gyakorolt hatásokban kereshetők. A franciák majdnem 64%-a szerint rosszul zajlanak az integrációs folyamatok, és 68% szerint ennek okai nem az állami hozzáállásban és programokban keresendők, hanem a bevándorlók felelőssége. A megkérdezettek 50%-a úgy vélekedik, hogy a kulturális és társadalmi értékek közötti különbségek akadályozzák az integrációt, de sokan vélekednek úgy, hogy az akarat vagy éppen a nyelvtudás hiányzik a bevándorlókból. (Megjegyzendő, hogy a francia állam által életre hívott integrációs szerződésnek a francia nyelvtudás megszerzése sarkalatos kérdés.) Ugyanakkor a válaszadók hajlanak az önkritikára is, hiszen majdnem 30%-uk elismeri, hogy a befogadó társadalom részéről érkező rasszizmus is oka lehet az integráció sikertelenségének, csakúgy, mint a szolidaritás hiánya. Ha megvizsgáljuk, akkor látható, hogy az integráció legfontosabb színtereinek az iskolát, az állami szerveket és hivatalokat, a különböző társadalmi szervezeteket, és nem utolsósorban saját magukat (75%) tartják a megkérdezettek. Ennek megfelelően nem zárkoznak el a bevándorlók integrációjának elősegítésétől sem: egyharmaduk akár a hivatalos ügyeik intézésében is segítené a bevándorlókat, egyharmaduk pedig még nyelvórákat is adna nekik (URL2).

## Összegzés

Összegezve elmondható, hogy az integrációs folyamat biztonságiasítása igencsak szerteágazó és sokrétű folyamat. Franciaországnak továbbra is komoly figyelmet

kell fordítania erre a folyamatra, hiszen a területén élő bevándorlók létszáma és összetétele rendkívül változatos képet mutat. Az integráció szempontjából nem mindegy ugyanis, hogy az érintettek milyen korcsoporthoz tartoznak, európai, afrikai vagy ázsiai országból érkeztek, vagy éppen milyen vallásúak, milyen családi háttérrel rendelkeznek. Pont ezekből az eltérésekből fakadhatnak azok a félelmek a többségi társadalomban, amelyek hatására óhatatlanul is elindul az integráció biztonsági kérdésként történő kezelése, hiszen egyesek úgy gondolhatják, hogy például az eltérő vallás, kultúra, családi háttér már önmagában komoly veszélyt jelent az ország biztonságára nézve. Ez egyfajta spirálba hajthatja az országot, hiszen lehet, hogy minél több integrációs programot szeretnének megvalósítani az integráció biztonságiasítása jegyében, annál kevésbé lesz sikeres ez a folyamat a befogadó társadalom és a beilleszkedni kívánó bevándorlók egymástól való elzárkózása miatt (előbbieket egyre inkább tartanak a bevándorlóktól, utóbbiak pedig ezt látva inkább befelé fordulnak). Fontos elkerülni azt is, hogy a bevándorló pusztán törvényi kötelezettségként tekintsen az integrációra, mert ebben az esetben a saját belső késztetés hiányában szintén nem beszélhetünk teljeskörű sikertörténetről. Franciaországban is jelen van az integráció biztonságiasításának folyamata, ami egyrészt tetten érhető a jogi környezet változásában és például az integrációs szerződés működésében, másrészt pedig a társadalom részéről is érkeznek/érkeztek olyan jelzések, amik efelé a folyamat felé terelték a francia politikát. Az integrációs folyamat egyik nagyon fontos kérdése tehát, hogy a francia társadalom hogyan viszonyul a bevándorlók beilleszkedési szándékához, mivel ez nagyban meghatározza az integráció biztonságiasításának tendenciáját. A felmérés adataiból láthattuk, hogy a többségi társadalom sincs egységes véleményen, az viszont egyértelműen látszik, hogy például a vallási és kulturális különbségeket tekintik az egyik fő konfliktusforrásnak és az integráció kerékkötőjének. Ugyanakkor az is kirajzolódik, hogy hiába gondolja azt a megkérdezettek többsége, hogy a sikertelen integráció okai részben abban keresendők, hogy a bevándorlók nem akarnak integrálódni, de ennél bizonyos arányban hajlandók lennének ebben a beilleszkedésben segítséget nyújtani. Ezzel pedig elkerülhető az, hogy ez a biztonságiasítási folyamat az eredeti céljától ellentétes hatást, szélsőséges esetben pedig a bevándorló társadalom szélsőséges irányzatok felé történő tolodását érje el.

## Felhasznált irodalom

---

Bailleau, J. – Delacotte, M. – Jolas, P. – Martin, G – Martin, R. – Racaud, L. – Schneider, J-P. (1990): *Mantes et Mantes-la-Ville de 1789 à nos jours: Troisième partie, 50 ans d'histoire, 1939-1989*. Mantes: Groupe de recherches et d'éditions mantaises

- Brutel, C. (2016): *La localisation géographique des immigrés. Une forte concentration dans l'aire urbaine de Paris*. INSÉE
- Brutel, C. (2014): *Les immigrés récemment arrivés en France. Une immigration de plus en plus européenne*. INSÉE
- Couleaud, N. – Decondé, C. – Sagot, M. (2014): *Les structures familiales des immigrés et descendants d'immigrés franciliens reflètent leurs origines*. INSÉE.
- d'Appollonia, A. C. (2015): *Migrant Mobilization and Securitization in the US and Europe How Does It Feel to Be a Threat?* New York: Palgrave MacMillan
- Hautzinger Z. (2015): *A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei*. In: In: Gaál Gy. – Hautzinger Z. (szerk.) (2015): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI*. Pécs: MRTT
- Hautzinger Z. (2018): *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs: AndAnn Kiadó
- Klenner Z. (2014): *Külföldiek társadalmi beilleszkedése Magyarországon*. In: Hautzinger Z. (szerk.): *A migráció elmélete*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Társaság
- Szuhai I. (2018): *Nemzetközi migráció a 21. században*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Vajkai E. (2019): *A migráció biztonsági – biztonságpolitikai hatásai*. In: Klenner Z. (szerk.): *Menekültügyi ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Volant, S. – Pison, G. – Héran, F. (2019): *La France a la plus forte fécondité d'Europe*. *Population et Sociétés*, 568. DOI: 10.3917/popsoc.568.0001

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *Mots de l'intégration. Haut Conseil à l'Intégration*. <http://archives.hci.gouv.fr/-Mots-de-l-integration-.html#E>
- URL2: *Fractures Françaises Vague 7*. [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-09/fractures\\_francaises\\_2019.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-09/fractures_francaises_2019.pdf)
- URL3: *TEF, édition 2018 – Insee Références*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3353488/TEF2018.pdf>
- URL4: *Catégories socioprofessionnelles des immigrés et des descendants d'immigrés par origine géographique*. Données annuelles 2018. INSÉE. [https://www.insee.fr/fr/statistiques/4195806#geographique-figure1\\_radio1](https://www.insee.fr/fr/statistiques/4195806#geographique-figure1_radio1)
- URL5: *Immigrés, étrangers*. INSÉE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>
- URL6: *Enquête Sur L'intégration Républicaine*. IPSOS [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-02/rapport\\_ipsos\\_integration\\_republicaine\\_fev\\_2019\\_3.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-02/rapport_ipsos_integration_republicaine_fev_2019_3.pdf)
- URL7: *Quelle EST LA SITUATION DES IMMIGRÉS FACE À L'EMPLOI?* INSÉE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212#en-six-questions>
- URL8: *Quelle Est La Fécondité Des Femmes Immigrées?* INSÉE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212#en-six-questions>
- URL9: *IMG1A - Population par sexe, âge et situation quant à l'immigration en 2015*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3569308?sommaire=3569330&geo=FE-1>

URL10: *La dynamique des religions chez les immigrés et leurs descendants en France*. INED.  
<https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/dynamique-des-religions-immigres-et-descendants-en-france/>

URL11: *Nationalité française*. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N111>



## **Interjú dr. Kiss Attilával, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetőjével**

---

### **Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság megalakulása**

*„Minden segítséget el kell fogadnunk és minden támogatást meg kell adnunk.”*

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) – korábban Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – 2019. július 1-jétől rendvédelmi feladatokat ellátó szervvé alakult át, és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) néven folytatta tovább működését. Az átalakult szervezet 2019 júniusában rendezett állománygyűlésén dr. Pintér Sándor belügyminiszter elmondta, hogy a nemzetközi körülmények változása kényszerítette ki a szervezet átalakítását. Beszédében kifejtette, hogy az illegális migráció hosszú távú fennmaradása és az ahhoz tapadó jogsértések száma követelte ki az új irányítási rendet, az idegenrendészeti modell bevezetését. A főigazgatóság élére dr. Kiss Attila Tamás rendőr dandártábornokot nevezték ki, aki korábban a BMH főigazgató-helyettese volt. Nála hitelesebb, elhivatottabb interjúalanyt nem is találhattunk volna a szervezet bemutatására. Az interjú során egy elkötelezett, lojális, szakmáját, az azzal járó feladatok sorát alapos felkészültséggel, rugalmassággal és kreativitással megoldani képes vezetőt ismerhetünk meg személyében. A kérdéseket Hornyik Zsuzsanna tette fel főigazgató úrnak.

*Tisztelt Főigazgató úr, milyen út vezetett az Ön által vezetett jelenlegi szervezet kialakulásához?*

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság története hosszú időre nyúlik vissza. 1993-ban született meg az első idegenrendészeti törvény, ekkor a hatáskörök még tagoltak voltak, a rendőrség és a határőrség között oszlottak meg. A határőrség a határhoz kapcsolódó idegenrendészeti feladatokat látta el, a rendőrség volt az általános idegenrendészeti hatóság, az Országos Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Főosztályán és a megyei kapitányságok idegenrendészeti egységein keresztül. A következő mérföldkövet az jelentette, amikor a letelepedési, bevándorlási kérelmek engedélyezése átkerült a közigazgatási

hivatalokhoz. A gyakorlat azt mutatta, hogy az, abban a formában nem működött megfelelően. Ezért az újabb átszervezésnél visszakerültek az eljárások a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz, amely 2000. január 1-jével jött létre. Ez a központi egységnél működött másodfokként, elsőfokon továbbra is a rendőrség, határőrség, közigazgatási hivatal járt el. 2002. január 1-jével létrejöttek a területi szervek regionális tagozódással. Az idegenrendészeti feladatok a rendőrségtől és a közigazgatási hivataltól is idekerültek. A határőrségnek azonban a határhoz kapcsolódó idegenrendészeti feladatai megmaradtak. Csak a határátkeléssel és a határhoz kapcsolódó illegális határátlépésekkel kapcsolatban volt jogköre. Fontos változás volt, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal a civil közigazgatás részeként jött létre. Ez eléggé speciális intézmény volt, sokkal inkább rendvédelmi jellegű, mint közigazgatási, de a munkatársak kormánytisztviselőkként látták el a feladatokat.

*Főigazgató úr mikor kezdte meg pályafutását az idegenrendészet területén?*

1985. január 1-jén polgári alkalmazottként kezdtem dolgozni a rendőrségnél útlevel ellenőrzéssel kapcsolatos feladatkörben. 1987. szeptember 1-jén szereztem fel, ettől az időponttól kezdődően foglalkoztam külföldi állampolgárokkal. Már a sorkatonaság alatt sorállományú útlevelkezelőként szolgáltam. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében megyei igazgatásrendészeti osztályvezetőként dolgoztam, akkoriban idetartozott az idegenrendészet is. 1999-ben indult egy olyan vezetőképző képzés, amilyen korábban nem volt, és amelynek elindítása Dános Valér tábornok úr nevéhez fűződik. Ez akkor egyéves tanfolyamként indult. Több későbbi országos parancsnok is a csoporttáram volt. Az új irányvonalak mentén zajló első generációs vezetőképzés szerencsés részese lehettem jómagam is. Ezek után a szerencsi rendőrkapitányság vezetését láttam el két éven keresztül. Ez idő alatt kért fel Végh Zsuzsanna főigazgató asszony, hogy hozzam létre az észak-magyarországi regionális igazgatóságot, majd két év után helyettesének nevezett ki a budapesti központba. 2003 óta dolgozom a központban, a legutóbbi átalakulásig – 2019 július 1-jéig – főigazgató helyettesként tevékenykedtem. Az észak-magyarországi regionális igazgatóság létrehozásakor kaptunk egy épületet, és teljes szabadkezet kaptam mind az épület berendezését, mind a hivatal szervezeti struktúrájának kialakítását illetően. Volt egy keret, egy állománytábla, amelynek mentén megszerveztük az új igazgatóságot. Sok határőr, rendőr átirányításra került hozzánk. A regionális igazgatóságok megalakulásakor országosan több mint háromszázan voltak hivatásos állományú kollégák, Miskolcon ez 8–10 főt jelentett. A nyugdíjszabályoknak köszönhetően ez a szám jelentősen csökkent, 2019-ben, az átalakulás idején ebből már csak tizenhárman maradtak.

*Mekkora létszámú a szervezet? Hogyan alakultak az idők során a feladatkörök?* Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jelenlegi létszáma 1016 fő. A közel húsz év alatt ez folyamatosan változott: amikor új feladatkör került a hivatalhoz, ahhoz létszámbővítés is járt, de a feladat teljesítését követően ez a létszámtöbblet visszakerült a civil közigazgatáshoz. Korábban a kollégák száma 800–900 fő körül mozgott. Az egyszerűsített honosítási ügyek köre jelentette a következő lépcsőfokot a létszámbővítést illetően, mert ekkor, mint Bevándorlási Hivatal kaptunk újabb létszámfejlesztést. A kormány döntése értelmében azok, akiknek felmenőik magyar állampolgárok voltak, egyszerűsített eljárásban szerezhettek magyar állampolgárságot. 2017. január 1-jéig volt ez a hatáskör a hivatalnál. Ekkor változott meg az elnevezés és alakult át Bevándorlási és Menekültügyi Hivatallá a szervezet. Ekkor még mindig civil közigazgatási hatóságként működött. Olyan civil szervezet volt, amelyik jogsértő külföldieket vehetett őrizetbe, és menekültügyi őrzött befogadó központokat működtetett. A jogsértőket hat hónapig, az idegenrendészeti eljárás alatt állókat 12 hónapig lehetett őrizetben tartani, ezen kívül a légi toloncolási műveletek is idetartoztak (ezt a feladatot jelenleg is ellátjuk), és mindezeket a rendőrséggel szorosan együttműködve folytattuk. A rendészeti jellegű feladatokat a rendőrség látta el, a hivatal hozta a hatósági döntéseket. Amikor kísérni, toloncolni kellett, azt a rendőrség hivatásos állományú tagjai végezték, de a hivatal kollégái is mindig jelen voltak. Mi adtuk a szakmai bázist, a rendőrség a szükséges kényszerintézkedéseket foganatosította. A határőrség is sokat segített. Komplex ellenőrzések során a hivatal munkatársai a rendőrség, határőrség és még a vám- és pénzügyőrség munkatársaival is együtt jártak el. Ezt a szervezeti együttműködést nevezzük Komplex Mélységi Ellenőrzési Rendszernek. 2014 környékén az elektronikus anyakönyvezés elindulásával hivatalunkhoz kerültek a külföldi anyakönyvezési ügyek. A külföldön bekövetkezett anyakönyvezési események hazai anyakönyvezését látta el a hivatal. Ez rengeteg munkát jelentett. 2017-től az állampolgársági ügyek Budapest Főváros Kormányhivatalához kerültek, innentől kezdve már csak idegenrendészeti és menekültügyi feladatkörök maradtak. Voltak krízisek, rögtön a megalakulást követően, 2000-ben az afgán helyzet, a délszláv konfliktus menekült áradata, 2014-ben pedig a koszovói menekülthullám jelentett nagy kihívást, amely a 2015-ös nagy menekülthullám előszelének tekinthető. A főigazgatóság ezer fős egysége sok mindennel foglalkozott és foglalkozik ma is. Több mint százezer hatósági ügyet intéz és a legális tartózkodással kapcsolatos kérdések is ide tartoznak. Ha valaki le akar telepedni, munkát akar vállalni, tanulmányokat akar folytatni hazánkban, mind hozzánk fordul. Emellett még az illegális migráció kezelése is idetartozik. Kb. 300–350 fő kolléga foglalkozik ez utóbbival. 2015-ben 177 ezer menedékjogi

kérelmet regisztráltunk. Komoly munka volt. Az Európai Unió részéről is elismerték a teljesítményünket. Az EURODAC nyilvántartásában a mai napig szerepel ezeknek a személyeknek az ujjnyomata. Annyira fegyelmezetten látta el az akkor még civil szervezet a feladatokat, hogy az bármelyik rendvédelmi szervezet becsületére is válhatna. Végig mellettünk volt egy tapasztalt rendőrség, a Belügyminisztérium irányító szervként egyértelmű utasításokat adott, valamint teljesen világos kormányzati cél fogalmazódott meg. Csak így lehetett végrehajtani a rengeteg, szerteágazó feladatot.

### *Milyen nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezik a szervezet?*

A nemzetközi szervezetek közül partneri együttműködésben vagyunk az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal (European Asylum Support Office, EASO). A Frontexsel is együttműködünk a kitoloncolások, kiutaztatások, közös hazatérési műveletek során. Európai szinten az osztrákokkal folyamatos az együttműködés, az afganisztáni visszatérési műveletet Magyarország hajtotta végre a Frontex finanszírozása mellett. Illegális afgán bevándorlókat utaztattunk ki. Szervezetünk tagja a GDISC-nek is, amely a bevándorlási főigazgatóságok nemzetközi fóruma. A rendőrségen keresztül kapcsolatban vagyunk az Europollal, az Interpollal, a schengeni információs együttműködés magyarországi központja a mi főigazgatóságunkon van (Schengeni Együttműködési Osztály), mindemellett Dublini Koordinációs Osztály is van, amely az úgynevezett dublini eljárásoknak<sup>1</sup> a koordinációját hajtja végre. A főigazgatóság ma Magyarországon a kormány által kijelölt központi vízumkiadó hatóság. A 2015-ös év nagyon komoly kihívás elé állította a szervezetet, de a kormány és az EU által is elismert magas színvonalon, kellő hatékonysággal sikerült kezelni a migrációs válságot.

### *Milyen szükséges folyamatok kísérték a szervezeti átalakítást?*

A korábbi hivatalnál mindenki kormánytisztviselői jogviszonyban dolgozott 2019-ig. A kormány 2018 szeptemberében úgy értékelt a migrációs helyzetet és annak kezelésének módját, hogy kell egy erőteljesebb szervezet, amely rendvédelmi irányítási rendszerben látja el a feladatokat. Ezért döntött úgy, hogy a hivatalt rendvédelmi szervvé kell alakítani. Ennek megfelelően 2019-ben megszülettek

---

1 Dublini eljárás: a dublini rendelet lényege, hogy a kérelmező által Magyarországon benyújtott elismerés iránti kérelem ténye nem feltétlenül jelenti azt, hogy menekültügyi eljárásának lefolytatására Magyarországon fog sor kerülni. A dublini rendeletek alapján ugyanis, bizonyos jogi előfeltételek fennállása esetén, a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért a rendeletekben részes valamely más állam is felelős lehet. A rendeletet alkalmazni köteles szakemberek szerint a dublini eljárás jelenlegi formájában nem működik hatékonyan, jelentős reformra szorul.

a szükséges törvénymódosítások. Három törvény, huszonkét kormányrendelet és több mint negyven BM rendelet módosult. Az állománytábla szerint több mint ötszáz tiszt dolgozik itt, a többiek rendvédelmi igazgatási alkalmazottak. Tiszt-helyettes a szervezetnél nincs. Egy nagyon hosszú folyamat kezdődött az átképzéseket illetően. A munkatársakat nyilatkoztatni kellett, hogy az átalakulást követően vállalják-e az új szervezeti struktúra mellett a munkát. Ennek lezárultával 140–160 fős létszámhiánnyal kezdtük a munkát. Meg kellett kezdeni a kifogástalan életvitel vizsgálatokat a hivatásos állományú tagoknál és a rendvédelmi igazgatási alkalmazottaknál egyaránt. Hosszú, komoly munka volt. Köszönet érte a Nemzetvédelmi Szakszolgálat munkatársainak. Teljes arculatváltás következett be, komoly átalakítási folyamatok követték egymást. Ahogyan azt már korábban is említettem, a régiek közül mindösszesen tizenhárman rendelkeztek hivatásos tapasztalatokkal. 2019 októberében kezdődött a szervezet munkatársainak átképzése, amelyben az Országos Rendőr-főkapitányság és három szakgimnázium is nagy segítségünkre volt (Adyliget, Szeged, Miskolc). A tisztképzés mellett a munkatársak folyamatosan ellátták az alapfeladataikat is. A bevetési ruházattal, egyenruhákkal kapcsolatban nagy segítségünkre volt a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága. Voltak nehézségek, de az év végéig sikerült mindent megoldani. A rendőrségnek gyakorlatilag most már négy lába van, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Terrorelhárítási Központ, a Nemzetvédelmi Szolgálat és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság. Nekünk – a képzések lezárultáig – egyelőre korlátozott lehetőségeink vannak. Addig a társszervek segítségére szorulunk. Az átképzés befejezésével a főigazgatóság hivatásos állományú tagjai is intézkedési kötelezettséget és az ehhez tartozó jogosultságot is megkapják, és gyakorolni fogják. A Covid19 járvány miatt a szervezet tisztjei 2020. augusztus végén vizsgáztak. Az alapképzés után következik a kiválasztás, a vezetőképzés. 2022 végéig kell a kollégáknak a szakvizsgát letenni. Nagyon eltökéltek voltunk Végh Zsuzsanna főigazgató asszonnyal a képzéseket illetően. Mivel Magyarországon és egész Európában nincs olyan szervezetszerű képzés, ahol migrációs menedzsmentet tanítanak, kitarítottunk amellet, hogy a Nemzeti Közszerológati Egyetemen létrejött Rendészettudományi Karon belül létre kell hozni erre egy önálló tanszéket. Ebben Janza Frigyes tábornoknak is elévülhetetlen érdemei vannak. Felkarolta ezt a kezdeményezést és megalakult a Bevándorlási Tanszék, ami azóta is működik. Valóban egyedülálló módon Európában. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy úr támogatásával, a főigazgatóság kezdeményezésére létrejött egy migrációs tagozat a Magyar Rendészettudományi Társaságon (MRTT) belül, elnöke Kovács Gyula, aki korábban regionális igazgatóként dolgozott a BMH-nál, előtte pedig határrendészeti főosztályvezető volt. A Migrációs Tagozat a határrendészettel közösen a legaktívabb tagozat az MRTT-n belül.

### *Milyen hatással volt a koronavírus-járvány a szervezet működésére?*

A 2020 januárjában felállított Operatív Törzs tagja vagyok a mai napig, ahol remek szakembereket volt szerencsém megismerni és velük együtt tevékenykedni. Az ország vezetése jól kezelte a migrációs kérdést, a kormány egyértelmű utasításokat fogalmazott meg, az Operatív Törzs a legrosszabbra készült, a legrosszabb helyzetre alkotott forgatókönyvet követtük. A humanitárius korridor<sup>2</sup> jó találmány volt, a magyarok vezették be elsőként, ebben a formában máshol nem létezik. Az Operatív Törzs összehasonlító nemzetközi elemzéseket rendelt el, előzetesen vizsgálta mely országban milyen intézkedéseket hoztak, és ezek alapján alakították ki a hazai szabályokat. A Covid19 járvány ideje alatt megnőtt az európai uniós állampolgárok regisztrációs kérelmeinek száma. A főigazgatóság munkatársai a rendőrség feladatainak ellátásába is besegítettek. 50–60 fő vett részt folyamatosan a karanténellenőrzésekben, a korridor szabályok betartásának ellenőrzésében – az alap feladatok ellátása mellett. A csongrádi, bács-kiskun-megyei részen segítettek (s jelenleg is segítik) elsősorban a rendőrség munkáját. A főigazgatóság felállítását követően nagyon sok rendvédelemben dolgozó hivatásos állományú diplomás kolléga kérte az áthelyezését a szervezethez. Végh Zsuzsanna a mai napig támogatja a szervezet működését, miniszteri biztosként felügyelte az átalakítást. Elévülhetetlen érdemei vannak az egész szervezet létrejötté, kialakítása és jelenlegi működését illetően is. Ezt a munkatársak elhivatottsága is tükrözi. A főigazgatóság tevékenységét tekintve elmondható, hogy nagyon szép munka és egyben nagyon szerteágazó is.

### *Mi jellemzi a társszervekkel történő együttműködést?*

A főigazgatóságnál működik egy dokumentációs központ, ahol a menekülési történet valóságtartalmát tudják ellenőrizni az ott dolgozó kollégák. Az itt összegyűjtött adatok információval szolgálnak arról, hogy a világon bárhol történt-e az eljárásba került személlyel olyan cselekmény, amit ő az eljárás során állít. Nagyon szoros az együttműködés a rendőrséggel, az Alkotmányvédelmi Hivatallal, a Terrorelhárítási Központtal, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központtal, az Információs Hivatallal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatlal. Sok értékes információval, adatsorral szolgálunk a társszerveknek, s ezen szervezetek is nagyon sok segítséget adnak nekünk. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ha a vezetők eltökéltek, a beosztottak is azok lesznek és ez megalapozza a jó együttműködést. A társszervek mellett jó a kapcsolat a Külügyminisztériummal – a vízumkiadás kapcsán –, az Emberi Erőforrások

---

2 Másnéven tranzithálózat. Forrás: A kórház-főparancsnokságtól a tranzithálózatig – interjú dr. Halmosi Zsolt r. vezérőrnaggyal, rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyetttel (Hornyik, 2020, 157–160.).

Minisztériumával. Ez utóbbira jó példa az egyablakos munkavállalási engedély, amelynél a kérelmező személyek nálunk nyújtják be a szükséges iratokat, mi továbbítjuk a foglalkoztatási tárca irányába. Az ukrán és szerb munkavállalók például munkaerőpiaci vizsgálat nélkül, hiányszakmák listán nyolc napon belül megkapják a munkavállalási engedélyt. Itt a bűnügyi területtel kell nagyon szorosan együttműködnünk. Ha kis területen nagyobb létszám koncentrálódik, annak következtében megszorodhatnak a kisebb súlyú bűncselekmények, lopások, erőszakos garázdaságok, amely az ott élő emberek biztonságérzetét jelentősen befolyásolják. Ezért fontos az együttműködés a helyi rendőri szervekkel. Ha valami jogsértés történik azonnal intézkedni kell nemcsak a rendőrségnek, de az idegenrendészetnek is. Ezeket a személyeket a lehető leggyorsabban el kell távolítani az ország területéről. A leghatékonyabb bűnmegelőzés az lehet ezen a területen, ha látják, hogy a rendőrség tényleg hatékonyan együttműködik az idegenrendészetrel, ha a kollégák tényleg egymást támogatják. Szeretném kiemelni még az Országos Polgárőr Szövetséggel fennálló kitűnő kapcsolatunkat, amely nem csak annak köszönhető, hogy Túrós András elnök úr és jómagam egyaránt borsodiak vagyunk, és még a szerencsi rendőrkapitányságon is elődömnök tudhattam, bár ezek vitathatatlanul megkönnyítik a hivatalos együttműködést. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetőjeként szerettem volna a szövetséggel mindinkább elmélyíteni a munkakapcsolatot. Ennek jegyében a tavalyi év során tíz személygépkocsit adtunk át az Országos Polgárőr Szövetségnek, az idei év elején személyi számítógépekkel járultunk hozzá a polgárőrök hatékonyabb munkavégzéséhez, és legutóbb – a járvány ideje alatt – további tíz gépkocsit bocsátottunk a rendelkezésükre. A regionális igazgatók egytől egyig komolyan veszik ezt a kapcsolatot, kiemelten kezelik az együttműködés során felmerülő kérdéseket. Szervezetünk egyik jelmondata, hogy minden segítséget el kell fogadnunk és minden támogatást meg kell adnunk, különösen azoknak az embereknek, akik szabadidejüket nem sajnálva segítik a hatóságok munkáját azért, hogy a közbiztonságot javítsák. A jövőt illetően is mindent meg fogunk nekik adni, amit csak tudunk. Hiszen kézzel fogható tény, hogy mérhetetlen nagy segítség a határterületen, adott térségekben, hogy a helyszínen vannak a polgárőrök.

### *Mondana néhány szót a migrációs szakkonzuli hálózatról?*

A szervezet sajátossága a migrációs szakkonzuli hálózat. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság munkatársai a hálózat tagjaiként a külföldi magyar nagykövetségeken dolgoznak. Migrációs szakkérdésekkel foglalkoznak. Kezdetben hat külképviseleten, ma már tizenhárom országban vannak jelen a kollégák. Még bővíteni fogjuk idén a hálózatot, ezt a belbiztonsági alapból nyert

pályázati támogatásból valósítjuk meg. Jelen vagyunk többek között Kínában, Vietnamban, Oroszországban, Pakisztánban. Adott esetben az alapfeladatokon túl a kiküldött kollégák teljes belügyminisztériumi képviselőket is ellátnak, erre jó példa Teherán, Nigéria és Kenya. A koronavírus-járvány kezdete óta minden nap friss adatokat kapunk a kollégáktól az adott államok járványügyi helyzetéről, a fertőzöttek számáról, az adott államok aktuális járványügyi intézkedéseiről is. Bejrutban lévő munkatársunk személyes érintettje volt a rendkívüli eseményeknek, a robbanás biciklizés közben érte a tengerparton. Azon kívül, hogy lerepült a kerékpárról, szerencsére komolyabban nem sérült meg, lakásának ablaki törtek be a detonáció következtében. A Covid19 járvány ideje alatt a migráns mozgás az Európai Unió felé jelentősen csökkent. Szerbia bezárta a befogadó állomásokat, amelyeket katonai rendőrséggel őriztek. Ekkor jelentősen csökkent az illegális határátlépés, most azonban megint érezhető a növekedés. Sajnos amíg a nyugat-európai országok migráns politikájában nem lesz változás, a migrációs bevándorlás intenzitása nőni fog, amely fokozott terheket ró a magyar illetékes rendvédelmi hatóságokra, köztük az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság munkatársaira is, de mi felkészülten várjuk a társszervekkel együtt az újabb kihívásokat.

## Felhasznált irodalom

---

Hornyik Zs. (2020): *A kórház-főparancsnokságtól a tranzitállomáshoz – interjú dr. Halmosi Zsolt r. vezérőrnaggyal, rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettessel*. *Belügyi Szemle*, 6, 157–160.

## K Ö S Z Ö N T Ó

---

**Fantoly Zsanett**

### **Büntető eljárásjog a humanizmus szemléletrendszerében**

**A százéves Király Tibor akadémikus tiszteletére**

Király Tibor, a büntető eljárásjog oktatásának és kutatásának hét évtizede meghatározó személyisége, 2020. július 11-én ünnepelte 100. születésnapját. E hosszú és tartalmas életút nem csupán azért egyedülálló, mert a hazai büntetőjogászok közül eddig senki sem élt meg egy évszázadot, hanem azért is, mert Király professzor úr életpályája során munkájának és tehetségének eredményeként szinte minden szakmai elismerést – megérdemelten – megkapott. Munkássága és szakmai érdeklődése sokrétű, illetve szerteágazó. Iskolateremtő jogtudós, aki jogász nemzedékek egész sorában alakította ki a humanizmus mentén kifejlődő jogállamiságra épülő gondolkodásmódot és jogász mentalitást. Haladó szellemű kutató, aki a hagyományok tisztelete mellett mindig előbbre látott saját koránál, írásaiban – a tudománytörténeti felvázolásból kiindulva – előrevetítette a jövőképet, egy megújulni kész jogrendszer képét. Akadémikus, tudomány-szervező, aki a tudós közösség formálásában is szerepet vállalt, utat mutatva nemcsak a jövő nemzedékének, hanem hazai és külföldi tudóstársainak is. Felvidéki magyar jogtudós, aki a Bethlen Gábor Alapítvány keretei között sokat tett a magyarság értékeinek megőrzése, gyarapítása és egyúttal a közép-európai nemzetek békés együttélése érdekében. Életútja és munkássága példaértékű lehet valamennyi jogász számára.

Király Tibor Málcán született, Csehszlovákiában. Egyetemi tanulmányait a pozsonyi Komensky Egyetem Jogtudományi Karán kezdte, majd a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem Jogi Karán szerzett másoddiplomát, pontosabban honosította felvidéki jogi diplomáját 1948-ban. Szakmai pályafutását tekintve előbb ügyvédjelöltként dolgozott, majd 1951-ig a rendőrség alkalmazottja volt, ebben az időszakban a rendőrképzésben vett részt oktatóként. 1951-től egyetemi oktató. Több alkalommal volt az ELTE Állam- és Jogtudományi

Karának dékánja (1961–1967; 1976–1979), majd rektorhelyettese (1967–1971). Volt tanszékvezető és kari intézeti igazgató, illetve 1971 és 1974 között a Művelődési Minisztérium Felsőoktatáspolitikai Főosztályának vezetőjeként dolgozott. Utóbbi kapcsán részt vett az akkori felsőoktatási törvény megalkotásában is. Nyugdíjba vonulása óta kutató professzor. Tudományos pályafutását tekintve kandidátusi értekezését 1959-ben, akadémiai doktori értekezését pedig 1971-ben védte meg. 1979-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották, 1987-ben rendes tag lett. 1993 és 1996 között az MTA elnökségének tagja. Számos hazai és nemzetközi tudományos társaságban viselt tisztséget, a teljesség igénye nélkül: a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) magyar nemzeti csoportjának elnöke, majd a társaság igazgatótanácsának tagja volt; ma is tiszteletbeli elnöke a Magyar Jogász Egyletnek és kuratóriumi tagja a Bethlen Gábor Alapítványnak. Széchenyi díjat 1991-ben kapott a humánus büntetőjog és büntető eljárási jog tudományos megalapozásáért, továbbá oktatás- és tudományszervező tevékenységéért. A Magyar Köztársasági Érdemrend középkeresztjét 1994-ban nyerte el, 2020-ban pedig hét évtized alatt elért eredményeiért, szakmai és emberi szempontok szerint is példamutató tevékenységéért, valamint tudományszervező munkájáért a Magyar Érdemrend középkeresztje a csillaggal kitüntetésben részesült.

Király Tibor tudományos pályafutását mindvégig a jogállami elveken és garanciákon alapuló büntetőeljárási jog kutatása formálta. A jogalkotás és a jogállam viszonyrendszerét vizsgálva írja: *„A jogállam nem olyan állam, amelyben bármilyen törvények uralkodhatnak. Ha ezt vallanók, akkor bármelyik pozitív (tétéles) jogot alkotó despotikus államot is jogállamnak tartanók. A jogállam nem függ a formájától, monarchia és köztársaság egyaránt lehet jogállam, de meg kell felelnie a tétéles jogot megelőző, fölötte álló erkölcsi és jogi eszméknek, amelyek katalógusa leginkább a különféle nemzetközi egyezmények alapján (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya – ENSZ 1966, stb.) volna összeállítható. Ha a XIX. században keletkezett jogállam-fogalomra gondolunk, akkor ott annak kellékei között megtaláljuk a szabad emberek kölcsönös megbecsülésén és elismerésén alkotott jogot. A jogállam azzal tesz jót, hogy jogilag rendezett államként jelenik meg, amelyben a jog korlátozza az államhatalmat, szabályozza a jogalkotást, elválasztja az államhatalmi ágakat, biztosítja és oltalmazza a polgárok szabadságjogait, jogbiztonságot ad és igazságot oszt. Ha a jogállam mindezeket nyújtani tudja, nem keveset tesz, kiváltképpen az olyan társadalomban, amelyben nemcsak az anyagi jólét számít értéknek.”* (Király, 2005, 239.) Király Tibor több büntetőeljárási kódex kodifikációs munkálataiban is aktív szerepet játszott. Az 1973. évi Be. jogalkotási folyamata során írta: *„A büntetőeljárásjognak mindig, mindenütt – ha csak*

*nem akar a féktelen elnyomás eszközévé válni vagy a bűnöző tehetetlen bűnpártolójává lenni – kényes egyensúly megteremtésére kell törekednie. Biztosítania kell egyfelől a társadalmat arról, hogy felelősségre vonják azokat, akik büntetőtörvénybe ütköző módon szegték meg a társadalom normáit. Másfelől biztosítania kell a polgárokat, hogy a bűnözők elleni fellépés során a hatalom nem korlátozza a jogaikat alaptalanul és mértéktelenül, és nem zaklatja őket lépten-nyomon. A két érdek összehangolásának, egyensúlyban tartásának művészi megalkotásával formálható meg az eszményi büntetőeljárásjog. A büntetőeljárás törvényben itt és most törekedni kellett az egyensúly megteremtésére egyfelől a hatékony bűnüldözés és felelősségre vonás jogi eszközei, másfelől a büntetőjog által is érintett személyek jogai között; vagyis az állam korlátozó és jogokat tiszteletben tartó tevékenysége között. A büntetőeljárásban a jogi garanciák éppen arra valók, hogy biztosítsák ennek az egyensúlynak a megtartását, hogy ki-ki élhessen az őt megillető jogokkal, és hogy végül a büntetőeljárás betölthesse azt a szerepet, amelyet a társadalom tőle elvár.” (Király, 2005, 13.)* Király Tibor tankönyvei, monográfiái és tanulmányai alapos tudománytörténeti ismeretekről tesznek tanúságot, munkásságát a történeti és elméleti megközelítés egysége jellemzi (Erdei, 2005, 5.). A büntetőeljárás törvény szempontjából a tudománytörténet szintjén levonható tanúságot így fogalmazta meg: *„A büntetőeljárás törvény (kódex) képes túlélni társadalmi és politikai rendszereket és kisebb-nagyobb kényszerű változások után szolgálni egy új társadalmi, gazdasági, politikai rendszert.”* (Király, 2005, 11.) Az ünnepelt első monográfiája 1962-ben jelent meg *„A védelem és a védő büntetőügyekben”* címmel. Ebben a könyvben a szerző a védelemhez való jog kapcsán ír az ártatlanság vélelméről: *„Az ártatlanság vélelme nem gyöngíti a bűnüldöző hatóságok pozícióit, hanem felelősségteljes bizonyító tevékenységre kötelezi őket, aminek eredménye lehet az emberek rendíthetetlen bizalma az igazságszolgáltatás iránt.”* (Király, 2005, 116–117.) *„A vádlott védelme szempontjából azonban nem közömbös, hogy a büntetőeljárás az ártatlanság vagy a bűnösség vélelmén alapszik-e. Az ártatlanság vélelme és a védelemhez való jog között gyakorlatilag szoros összefüggés van.”* (Király, 2005, 105.) Az ünnepelt második monográfiája *„Büntető ítélet a jog határán”* címmel 1972-ben látott napvilágot. Többször idézett gondolata: *„A büntetőeljárás elveivel és szabályaival biztosítani kívánjuk, hogy – amit a tárgy természete nem kínál könnyen – az igazság megállapítható legyen és hogy a büntetőhatalmat törvényesen gyakorolják. A büntetőeljárás elvei a bíróság tevékenységében összpontosulnak és teljesednek ki. Ezért a bíróság ítéletének van res iudicata hatása, és ezért fogadjuk el a megállapításait igazaknak. Vannak korok, társadalmi rendszerek, ahol a törvényesség az elnyomó kisebbségnek kedvez, és ahol eleve reménytelen, hogy a bíróságok politikai perekben,*

szociális ügyekben igazságot ítéljenek. Olyan elnyomó birodalmak és országok, ahol földért, kenyérért, függetlenségért küzdő embert nem hazafinak vagy szabadságharcosnak, hanem lázadónak nevezik, és mint ilyent ítélik meg, a bíróság nem állapít meg igazságot. De még itt sem közömbös, azonos-e a bíró a vádlóval, van-e lehetőség a védelemre. A büntetőeljárás elvei nem tudják ugyan egy nevezőre hozni az elnyomót és az elnyomottat, de mégis humanizálják a társadalmat. Ha a büntetőeljárásban megtartják az általánosan nemzetközileg is elfogadott elveket; ha a bizonyítás nem aljasodik kényszervallatássá, a védő meri ellátni tisztét, és a bíró megőrzi méltóságát, bizalmat kelt az igazságszolgáltatás iránt és reményt nyújt az ítéletre várókban.” (Király, 1972, 311–312.) Jelen sorok írója abban a megtiszteltetésben részesült, hogy a szegedi büntetőjogi iskolában Nagy Ferenc és Cséka Ervin professzorokat mondhatta mestereinek. Cséka professzor – Erdei Árpád szavaival élve – „Király Tibor mellett a büntetőeljárás jog legjelentősebb mai<sup>1</sup> művelőjének és Király Tibor megbecsült barátjának” tekinthető. A felnövekvő tudósgeneráció tagjai számára meghatározó a mester személyisége, szakmai szemlélete és humánus gondolkodásmódja. A jó mester nem csupán saját tanait képes megismertetni a tanítvánnyal, hanem a tudományterület meghatározó személyiségeinek gondolatmenetébe is bevezeti a jelöltjét. Így ismerhette meg jelen sorok szerzője Király Tibort – tankönyvei, monográfiái és szakkikvei által – jóval korábban, minthogy az első tudományos előadását hallhatta volna. És így válik Király Tibor tudománytörténeti és eljárásdogmatikai szemlélete további jogász generációk tudományos fejlődésének alapjává. Remélhetőleg még több sok 100 évre.

## Felhasznált irodalom

---

- Erdei Á. (2005): *Előszó*. In: Király T. (2005): Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból. Budapest: ELTE-ÁJK, 5.
- Erdei Á. (szerk.) (1995): *Tények és kilátások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Király T. (1972): *Büntetőítélet a jog határán*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Király T. (2005): *A magyar büntetőeljárás jog felévszázados történetének vázlatja*. In: Király T. (2005): Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból. Budapest: ELTE-ÁJK, 13–21.
- Király T. (2005): *Az ártatlanság véelme és a védelem*. In: Király T. (2005): Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból. Budapest: ELTE-ÁJK, 105.

---

1 Az Erdei Árpádtól származó idézet 1995-ben született (Erdei, 1995, 12.).

Király T. (2005): *Jogalkotás és jogállam*. In: Király T. (2005): *Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból*. Budapest: ELTE-ÁJK, 239–245.

Király T. (2005): *Mit ér az ártatlanság véelme?* In: Király T. (2005): *Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból*. Budapest: ELTE-ÁJK, 116.



# KÖZLÉSI FELTÉTELEK

---

A Belügyi Szemle kiemelten a Belügyminisztérium felügyeleti és szervezeti rendszeréhez illeszkedő olyan tudományos közleményeket fogad be és jelentet meg, amelyek elsősorban a rendvédelemmel, a közrenddel és a közbiztonsággal, a biztonságpolitikával, az önkormányzatisággal összefüggő kérdésekkel, a társadalmi devianciákkal, valamint a rendészet kérdéseit kriminológiai, kriminálszociológiai, büntetőjogi és rendészeti szempontból elemzi és értékeli.

A Belügyi Szemle az Open Journal System-Folyóirat Szerkesztő Rendszer alkalmazáson keresztül fogadja a szerzőktől a kéziratokat. A digitális platformra történő átállítás elősegítése érdekében a szerkesztőség 2020.09.15-ig email formában is biztosítja a szerzők részére a kéziratok beküldését, amelyet .docx formátumban kérünk a szerkesztoseg@belugyiszemle.hu email-címen keresztül a Szerkesztőség részére megküldeni.

A beküldött közlemény visszaigazolása során a Szerkesztőség tájékoztatja a szerzőket a beküldött kézirat befogadásáról és várható megjelentetéséről. A Szerkesztőség a beérkezett kéziratokat szakmai és tudományos szempontokból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására.

A Szerkesztőség másodközlést nem vállal.

A Belügyi Szemlében megjelent cikkek nem feltétlenül tükrözik a Szerkesztőség álláspontját, azok tartalmáért való felelősség minden esetben a szerzőket terheli. A lap egésze, az egyes cikkeket is beleértve, szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő.

---

**A folyóirat megrendelhető a Szerkesztőség e-mail címén vagy telefonon.**

Telefonszám: +36 (26) 795-900 / 24-600

Email: szerkesztoseg@belugyiszemle.hu

Web: www.belugyiszemle.hu

OJS: ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/index



Ára: 530 Ft

