

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 koncentrál, 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 (Gyeney, 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 rendkívülisége¹ 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 kódex² 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.³ 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 vagyonbiztonságot 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 vagyonbiztonságot 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.⁴ Később a kormány úgy rendelkezett, hogy a külföldről érkező nem magyar állampolgárok az ország területére – bizonyos kivételektől eltekintve – nem léphetnek be.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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 ellent mondhatnak 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 kívánatossá. 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, visszaautásítás, 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.¹¹

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 jellege 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 menedékkérelem 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 kereskedelemi személyszállításban résztvevők számára előírt felelősségi szabályok, amelyek esetében a harmadik országbeli állampolgárt légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járatral 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.¹² Ha e kötelezettségét a fuvarozó nem teljesíti közrendvédelmi bírsággal kell sújtani [Harmtv. 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 [Harmtv. 71. § (1)–(7) bekezdés]. A migráció reaktív szabályozásához a szabálysértési jog területéről is konkrét tényállások fogalmazhatók meg.¹³ 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 (Harmtv.) 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 rendészetével 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 fentiektől függetlenül – növekvő tendenciát mutatnak. Ezzel magyarázható – a 21. században megjelent egyfajta sajátos migrációs elméleti irányzatként – a krimmigráció. Maga a krimmigráció lényegében a fentiekben említett bevándorlási jog és büntetőjog sajátos összekeveredését, még egyszerűbben fogalmazva a migráció kriminalizálását jelenti. Juliet Stumpf szerint a krimmigráció 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 krimmigráció 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 löfögyvertől 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 elősegítése¹⁴, valamint 2011-től a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása (régi Btk. 214/B.), amellyel szintén uniós kötelezettségnek, az úgynevezett szankciós irányelv rendelkezéseinek kellett megfelelni.¹⁵ Az uniós csatlakozást követően merült fel – immár az újabb büntető törvénnyel összefüggésben¹⁶ – 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 határázár deliktumokat, később pedig – a Stop Soros törvénycsomag részeként – a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása (Btk. 353/A. §) tényállását. A határázár bűncselekmények¹⁷ megalkotásával – egyfajta jogi határázár kiépítéseként – a jogalkotó célja az volt, hogy jogi eszközökkel védelmet nyújtson a tömeges bevándorlást feltartóztatni hivatott fizikai határázárnak (Bartkó, 2019, 15.). A kezdetben, különösen a külföldiek által egy évben megvalósított bűncselekmények számához képest, jelentős mértékben felderített határázár (ezen belül is a határázár tiltott

14 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régi 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 eszközeként az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztatókkal szembeni fellépést határozza meg. Lásd az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény indoklása.

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

17 Határázár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §). Határázár megrongálása (Btk. 352/B. §). Határázárral 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 Magyarországra államhatárán.¹⁸ Ezzel pedig a rendőrhatalomok – lényegében rendészeti aktussal – kiűresítették 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 embercsempésztől 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 jogkövetkezménnyel 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: Tálas 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 menedéjgról szóló 2007. évi LXXX. törvény.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).