

JÓ ÁLLAM ÉS HATÉKONY ÁLLAM

Afrikai modellek a migráció kezelésében¹

SALVADOR NETO LUIS
PhD-hallgató (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A tanulmány két részből áll. Az első rész elsősorban a jó állam és a hatékony állam teoretikus kérdéseire fordít kiemelt figyelmet. A második részben az afrikai államok és a migráció kezelésének módszerei közötti összefüggések állnak a fókuszban, az elmélet és a gyakorlat kapcsolatát konkrét példákon keresztül ragadva meg. A két kérdés egyidejű vizsgálata egy mindkét vonatkozásban megfelelő kontextust (értelmezési keretet) biztosít, amennyiben korunk egyik leggyakrabban elemzett kérdése a migrációs jelenségekre adott állami válaszok problematikája, illetve a szűken vett jogi, jogtudományi elemzések ma már a migrációs jelenségek vonatkozásában is szükségképpen ki kell, hogy egészüljenek az egyéb társadalomtudományi – így politikatudományi, arról leváló közpolitikai, szociológiai és egyéb – érvekkel, megközelítésekkel.

Az államról való tudományos igényű gondolkodás évezredek óta maga is a jó élet feltételeit és garanciáit keresi, vagyis azt, hogy milyen legyen, s hogyan is jöhetne létre az a közösség, amelyben adottá válik a boldog élet lehetősége. A *Jó Állam* gondolata és problematikája, a jó állam fogalmának és tartalmának meghatározása állandó feladat mind a közösség tagjai, mind pedig vezetői számára. Az államról való elmélkedés már az ókorban megkezdődött, s az államok kialakulása során elsődleges kérdés volt, hogy hogyan érhető el a jó állam, s milyen a jó állam vezetése, politikai berendezkedése, hogyan lehetséges e feltételek stabilizálása, állandósítása. Az állami fejlődés minden fázisában jelen volt az állam megfelelő működtetésének kérdésköre, mint vizsgálandó lényeges kérdés. A társadalmi modellek kialakulásával egyidejűleg megjelentek a közjó, közérdek, közcél, közszükséglet, közfeladat fogalmai, s általánosságban is elmondható, hogy az idő előrehaladtával a felsoroltak mindegyikének bővült a tartalma.

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

Az állam a társadalmi célok megszervezését és elérését, a közjó legmagasabb szintű kibontakozását és a közszükségletek legjobb minőségű kielégítését szolgálja. E szolgálatban az állam nemcsak a társadalmi, hanem a szűkebben vett gazdasági folyamatokkal is kapcsolatban áll: megalkotja a jogszabályokat, hatósági tevékenységet lát el, gondoskodik a rendelkezésre álló források elosztásáról és megszervezi a piaci életet.²

A 20. századi magyar közigazgatás egyik legjelesebb tudósa, Magyary Zoltán arra kereste a választ mind a hazai, mind a külföldi tapasztalatok alapján, hogy milyen típusú és felépítésű közigazgatás szolgálja leginkább a közös érdekeket és a hazát. Tudományos műveiben kiemelte, hogy a tisztviselők képzése elengedhetetlen a jelen és a jövő közigazgatása szempontjából, és „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”. Európai Uniós mintára számos közigazgatás-fejlesztési programot dolgoztak ki Magyarországon is a 2011. évtől kezdődően. A program az Alaptörvény XXVI. cikkében megfogalmazott célnak kívánt eleget tenni: „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására”.

A jó, mint fogalom vagy jelző értelmezése korántsem olyan egyszerű, mint amilyennek elsőre tűnik. A tanulmány első része arra keresi a választ, hogy mikor tekinthető jónak és hatékornak egy állam, miként mérhetők egy humanitárius skálán egy állam vezetésének szociális intézkedései. Az állammá alakulás kezdeti szakaszainak áttekintésével átfogó képet kaphatunk arról, hogy a fejlődés honnan hová jutott el, milyen fokú védelmet biztosított a vezetés az akkori közösség tagjainak, illetve napjainkban mit nyújt az állam az állampolgároknak. Ekképpen a tanulmány annak érzékeltetésére is szolgál, hogy mi a különbség a közösségi együttélés, illetve az állampolgári lét között. A jó állam feltérképezése során górcső alá kerülnek a közjót leginkább befolyásoló és meghatározó tényezők, így a lakosság jövedelmi helyzete, a szociális juttatások, a foglalkoztatottság, az oktatás, az egészségügy, és a közteherviselés rendszere. A jó állam – tudományos elemzések alapján is igazolt – kiemelt mércéje a demokrácia érvényesülése, így a demokratikus elvek körében a politikai verseny, a politikai részvétel, a társadalmi részvétel,

2 FEJES Zsuzsanna – KISZELLY Zoltán – PÁL Gábor – SZENTPÉTERI NAGY Richard: *Demokrácia*. In: KAISER Tamás: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014, 167.

a demokratikus szabadságjogok, a sajtószabadság és szólásszabadság, valamint a választási rendszer sajátosságai kerülnek bemutatásra. Mindezekkel összefüggésben, a tanulmány kereteként elengedhetetlen a jó állam jogállami követelményeinek elemzése is.

A tanulmány második szakasza az afrikai migráció elsődleges állomása- it, annak hátterét és jellemzőit, a migrációt kiváltó tényezőket, továbbá a migráció kezelésére vonatkozó modelleket mutatja be. Célja egyrészt annak vizsgálata, hogy Afrika mely területeiről, milyen céllal és okokkal vándorolnak el az afrikaiak, másrészt az elmúlt évek afrikai migrációs trendjének, valamint a legális és illegális migráció kezeléséhez kötődő – s a jó állam jelenségeitől is elválaszthatatlan – intézkedések megismerése. Fontos már előzetesen ki- emelni, hogy az afrikai vándorlás sokkal inkább a kontinensen belül zajlik, az afrikai vándorlók előszeretettel választják egy észak-afrikai állam valamelyikét, mintsem, hogy a kontinensen kívülre, más térségek irányába mozogjanak. A kontinensen belüli, délről északra irányuló migráció elsődleges okai is a magasabb életszínvonal reményében rejlenek.

A magyar és nemzetközi szakirodalom legnagyobb része, az állam és a migráció kérdéseinek tárgyalásakor, elsősorban a jogi instrumentumokra és a nemzetközi összefogás lehetséges módozataira fókuszál.³ S valóban, a nemzetközi tapasztalatok alapján azt is eredménynek kell tekintenünk, ha az állam hatékonyan tud kezelni migrációs folyamatokat és képes a jog keretein belül beilleszteni a társadalomba befogadott külföldieket, természetesen az állam érdekeit szem előtt tartva, s egyúttal próbára is téve a jóléti állam alkalmazkodóképességét.⁴

2. A jó és hatékony állam feltérképezése

Az állam és a jog, valamint a politika tulajdonképpen egyidejűleg fejlődött, s kialakulásuk ugyanannak a fejlődési ciklusnak a különböző, de szoros össze- függést mutató részeit képezi. Kialakult a vezetők szerepe, a javak termelé- sének folyamata, a munkamegosztás, a közösségek közötti kapcsolattartás folyamata, a tulajdonviszonyok és vagyoni viszonyok szabályozása.

3 Lásd például: BESENYŐ, János – MARSAI, Viktor (ed.): *The Dynamics of Conflicts in Africa in the Early 21st Century*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; illetve RIXER, Ádám (ed.): *Migrants and Refugees in Hungary: a legal perspective*. Budapest, KRE, 2016.

4 RIXER Ádám: *A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében*. In: SZI- GETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L' Harmattan Kiadó, 2012, 113-115.

A jó állam egy polgáraival fennálló érzelmi kötődést is kialakít, és arra törekszik, hogy támaszt és segítséget jelentsen, ahelyett, hogy akadályokat teremtené. A jó állam *valódi* fogalmának meghatározása minden esetben az államot alkotó polgárok ítéletétől függ. Ez az ítélet megszámlálhatatlanul sok tényező kölcsönhatásának eredménye. Az egyének jóllétét befolyásolja ugyanis a jövedelmi és anyagi helyzet, a családi és foglalkozási státusz, az életkor, képzettségi szint, az egészség, a lakáskörülmények, a szociális juttatások köre és a biztonság számos egyéb összetevője. A felsoroltak mindegyike közigazgatási és szervezési kérdés is egyúttal. A közigazgatás fogalmát szintén nehéz meghatározni egyetlen mondattal. A legtöbb egyetemi tankönyv a következőképpen (vagy ehhez nagyon hasonlóan) határozza meg a közigazgatást: olyan közhatalom birtokában (is) végzett igazgatási tevékenységkomplexum, amely az államszervezetben törvényi keretek között, jogilag részletesen szabályozottan, s a társadalom egészét átfogóan valósul meg; rendeltetése a közcélok, közérdek érvényesítése egy elkülönült szervezetrendszeren keresztül, sajátos jogállású tisztviselőkkel.⁵ Tehát a közigazgatás a közösségi célok elérésére irányuló tevékenységek összehangolását látja el. Az állam pedig az önkormányzatok jogi szabályozásának formájában is elismeri a helyi közösségek akaratát.

Állam és állampolgár relációban folyamatos fejlődésben vannak a jó állam fogalmához tartozó kritériumok. A különböző politikai, társadalmi és történelmi események más és más felépítésű közpolitikai modelleket és kormányzati mechanizmusokat alakítottak ki. Mivel a közigazgatás legfőbb szerve a Kormány, az államszervezési kérdések igen szoros kapcsolatot mutatnak a politikai célokkal, azon túlmenően a jogalkotási folyamatokkal, ezért egy-egy időszak elemzése során lényegesek az aktuális (vagy éppen tartós) politikai jellegzetességek is.

Hazánkra kitérve, Dr. Jenei György szerint, Magyarországon *hagyományosan* a „felülről lefelé” rendszer következtében általánosnak mondható a felelősségáthárítás, illetve a demokratikus kontroll, az elszámoltathatóság és átláthatóság gyengesége.⁶ Az érdekegyeztetés fejletlensége miatt gyenge minőségű a közszféra döntéshozatali kapacitása, s ennél fogva a döntések

5 FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 17.

6 DR. JENEI György: *Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről*. In: HOSSZÚ Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, Complex Kiadó, 2010, 72-73.

végrehajtásának hatékonysága is.⁷ Miközben a társadalmi visszajelzés lenne a legfontosabb közigazgatási indikátor, a politikai döntések utóbb nem kerülnek értékelésre és a jogszabályban előírt utólagos hatásvizsgálatokat is csak nagyon felületesen vagy egyáltalán nem hajtják végre az érintett szereplők – olvashatjuk Jeneinél. Izgalmas kérdés, hogy az elmúlt tíz évben mindez változott-e, s ha igen, milyen módon?

Osborne és Gaebler a következőképpen vélekedik a jó kormányzásról: decentralizált (megosztott), eredményorientált, állampolgár-orientált, jövőorientált és vállalkozó szellemű.⁸

A társadalmi jóllét elsődlegesen a lakosság életkörülményeinek minőségével mutat szoros összefüggést. Az egyik legjelentősebb indikátor a családok/háztartások anyagi és jövedelmi helyzete, vagyoni viszonyai. A Központi Statisztikai Hivatal a háztartás fogalmát a következőképp határozza meg: olyan közösség, amelyben a rokoni kapcsolatok meglététől függetlenül, a tagok egységet képeznek fogyasztás és jövedelem szempontjából, továbbá az életük vitelével együtt járó költségeket is részben vagy egészében közösen viselik. A háztartás és a család definíciója nem azonosak, a háztartás meghatározása során leginkább a gazdasági elemeken van a hangsúly.⁹ A háztartások rendelkezésére álló anyagi és jövedelmi források kihatnak például az emberi kapcsolatokra, a fizikai és szellemi állapotra, az egészségre, az oktatásban való részvételre, s a lakókörnyezetre is. A jövedelmi helyzet feltérképezése során indikátorként a lakosság átlagjövedelme, azon belül is a nettó elkölthető jövedelem elsődleges, hiszen ez a mutató tükrözi leginkább az életminőséget (a mutatókat általában forintban, euróban vagy a hazai GDP százalékában mérik). Az elkölthető nettó jövedelem megmutatja azt az összeget, amely fogyasztásra és felhalmozásra fordítható, vagyis a kötelező kiadások levonása után fennmaradó tiszta összege. A jövedelmi helyzeten belül részletesebb képet kapunk az életminőségről további, ún. részmutatók vizsgálatával.¹⁰

Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) által folytatott vizsgálatok tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a foglalkoztatottság

7 Uo.

8 OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Addison-Wesley Publishing Co., 1992, 156.

9 http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=1032431&p (2018. 04.26.)

10 KAISER Tamás – KIS Norbert (szerk.): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. <https://akfi.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/a-jollam-merhetosege-2.original.pdf> (2018.04.15.)

mérésének szempontjából a munkaviszonyban állóknak a teljes munkaképes korú népességhez viszonyított, százalékban meghatározott aránya a fő mutató, amely jól tükrözi, hogy egy adott országban a kormányzati intézkedések milyen mértékű és intenzitású munkavállalást eredményeznek.¹¹ Az Eurostat rendszeresen készít munkaerő-piaci statisztikákat mind egyénekre, mind a háztartásokra és vállalkozásokra történő lebontásban. Vizsgálja az állásajánlatok számát, a bruttó és nettó keresetek alakulását, a nemek közötti bérkülönbségeket, a minimálbéretet, a munkaerőkkel járó költségeket (bérköltségi adatokat), a munkahelyi vitákat és rendezési hatékonyságukat stb.¹²

Az Európa Unió a munkanélküliség és a foglalkoztatottság egységes mérésére az ún. Labour Force Survey-t (LFS) alkalmazza, amely mindenkit, aki egy adott héten minimum egy órás, jövedelmet biztosító munkát lát el vagy állandó munkahelyétől csak ideiglenesen (szabadság, betegség, gyermekvállalás miatt) maradt távol, foglalkoztatottnak tekint.

Az Eurostat a jó állam mércéjeként különböző kategóriákban méri a munkaerőpiaci-politikák (*Labour Market Policy*) sajátosságait is, így pl. a munkahelyi rotáció, a munkavállalás ösztönzése, az oktatás, a támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció, a startupok létrehozásának ösztönzése körében.

Egy jó állam kiemelt célként kezeli az oktatási rendszer javítását is. A mindenkori központi költségvetés nagy hányada kerül az oktatási intézmények finanszírozására, a diákok támogatására, a tananyag és tanrend összeállítására, az infrastruktúra és humán feltételek fejlesztésére, a tanárok képzésére és továbbképzésére, a férőhelyek és kapacitások meghatározására. A tapasztalatok alapján leszögezhető, hogy elsődlegesen nem az iskolai végzettség határozza meg az egyén munkaerő-piaci értékét, ennek ellenére egy jó államnak azért kötelessége jól megszervezni az oktatási rendszerét, hogy állampolgárai számára adott legyen annak a lehetősége, hogy képesítése folytán szembe tudjon nézni az élet kihívásaival, munkát találhasson, családot alapíthasson és hozzájárulhasson a társadalmi értékkeremtéshez. Fontos, hogy az oktatás mindenki számára elérhető legyen, s a tehetség kibontakozását ne akadályozza a csak egy szűk réteg számára megfizethető tandíj. Az oktatás megszervezésével megakadályozható a társadalmi leszakadás jelensége.¹³ Az államok oktatási rendszerének eredményességéről többféle típusú felmérésekből tájékozódhatunk. Mind közül a legnépszerűbb a PISA-felmérés (15 éves diákokra vonatkozó

11 OECD: *Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris, 2008, OECD Publishing.

12 http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market (2018.04.30.)

13 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 1.§ (1) bekezdése.

felmérés) és az oktatási intézmények és a tanulók tudásszintje változásának összehasonlítására szolgáló kompetencia-felmérések. A PISA-felmérés három területen mér: szövegértés, matematika és a természettudományok oktatási minőségét. A jó minőségű oktatás megszervezésével tehát az állam nemcsak az egyéni fejlődést teremti meg, hanem előirányozza a társadalmi és gazdasági értéknövekedést is, hiszen „a köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat”¹⁴

Az oktatás mellett, az egészség az egyéni lét és önmegvalósítás első számú feltétele, amely meghatározza az életminőséget. Az egészség kihatással van az egyén sorsára, családjára, munkájára, ezen keresztül pedig az egész társadalomra. Az állam célja a lakosság egészségi állapotának fejlődése, s az egészséget befolyásoló eszközrendszer és feltételrendszer kiépítése. Az egészség biztosításának feltétele az egészség fejlesztése és a betegségek megelőzése, elkerülése. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés megteremtése és a speciális szabályozási környezet kialakítása az állam elsődleges feladatai közé tartozik. Alkotmányos alapjog, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele körében az esélyegyenlőség elve érvényesül. A fejlettebb országokban az egészségügyi kiadások nagy része közkiadás, így az állami működés megfeleltetése az egészségügyi szektort döntően befolyásolja.¹⁵ Az állam feladatai ebben a szektorban különösen a jól képzett és jól megfizetett munkaerő rendelkezésre állása, a jó minőségű gyógyszerekhez és technológiákhoz való hozzáférés, az egészségügyi szolgáltatások állami finanszírozása, az egészségügyi intézményrendszer kiépítése és működtetése (kórházak, rendelők fenntartása) és a fejlesztéspolitikai célok megfogalmazása, kutatás támogatása stb.

2.1. A jó állam elsődleges feltétele, a demokrácia és a jogállamiság érvényesülése

A jó kormányzással kapcsolatos kutatások arra keresik a választ, hogy a különböző országok kormányai (illetve bizonyos esetekben a nemzetközi aktorok) milyen intézményrendszer segítségével végzik ezt a tevékenységet. A demokrácia egy ógörög eredetű szó, illetve kifejezés (démosz=nép), amely a nép uralmára utal. A demokrácia fogalma ott lép be a jó állam feltérképezésébe, amikor megvizsgáljuk, hogy a kormányzás résztvevőit hogyan választják meg, munkájukat hogyan ellenőrzik, van-e mód arra, hogy nem megfelelő

14 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2.§ (2) bekezdése.

15 KAISER – KIS i. m. 72-73.

teljesítmény esetében intézményesített formában kikerüljenek a hatalomból. A Magyar Zoltán program keretében jött létre a Jó Állam Kutatóműhely, amely a demokrácia érvényesülése, illetve mérése kapcsán különböző aspektusokat, ún. hatásterületeket állított fel:¹⁶ politikai verseny, politikai részvétel, társadalmi részvétel, jogállamiság, demokratikus szabadságjogok, sajtószabadság, szólásszabadság és a választási rendszer. A következőkben kissé részletesebben tekintjük át a felsorolt területek főbb jellemzőit.

A politikai verseny meglétének vizsgálata során arra keressük a választ, hogy a demokratikus működés jegyében a kormány biztosítja-e a befolyásmentes, tisztességes versenyt, teret ad-e más politikai erőknél (pártoknak, civil szervezeteknek stb.). A verseny megnyilvánulhat például abban, hogy szervezhető-e olyan program, amely nem a kormány támogatását szolgálja, létezik olyan működőképes média, amely más politikai hatalom kibontakozását szorgalmazza. Más erők jelenléte, vagyis a verseny, azért szükséges, mert ha a kormány működése során olyan súlyos hiba merül fel, amely megkérdőjelezi a további hatalomgyakorlást, továbbá nincs összhangban a többség érdekével és akaratával, jogi keretek között lehetőség legyen a kormány leváltására.¹⁷

A politikai részvétel meglétének vizsgálata során arra keressük a választ, hogy a közélet demokratikus működése érdekében a kormányzat megteremti-e annak a lehetőségét, hogy a társadalom egésze bekapcsolódjon a politikai döntéshozatal folyamatába: például a választás, népszavazás, népi kezdeményezés, egyesületi és gyülekezési jog, véleménynyilvánítási jog gyakorlásának adott-e a lehetősége. Ugyanide sorolandó a politikai verseny jellege, a pártrendszer struktúrája, a tiltakozási kultúra, az oktatási rendszer és tanterv, a részvételt ösztönző felhívások, hirdetések és kampányok.¹⁸ A társadalmi részvétel kérdésköre szorosan összefügg a politikai részvételnél leírtakkal, megmutatja, hogy a társadalmi szervezetek és érdekcsoportok véleménye, álláspontja, esetleges szakmai javaslata milyen mértékben kerül figyelembe vételre a politikai döntéshozatal és tulajdonképpen a kormányzás során. A kapcsolat többnyire nyilvános diskurzus vagy egyéb érdek- és véleményegyeztető fórumok, vagy – újabban – a média útján tud kiépülni és fejlődni.

Magyarországra fókuszálva kiemelendő, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) a rendszerváltást követően 2010-ig működött Magyarországon,

16 FEJES et al. i. m. 178-180.

17 KENNETH, Benoit: Duverger's Law and the Study of Electoral Systems. *French Politics*, 2006/4, 69-71.

18 Jó Állam Jelentés 2017. <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (2018.30.01.)

majd 2011-től a 2011. évi XCIII. törvénnyel létrejött Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács látja el a társadalmi egyeztetés szerepét, ahol – *elvileg* – a társadalom egészére kiható kérdésekkel foglalkoznak a résztvevők. Mind a társadalmi, mind pedig a politikai részvétel körében fontosnak tartom megemlíteni a közérdekű adatigénylés¹⁹ lehetőségét, melynek során a közügyek és közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében a társadalom viszonylag nagy köre hozzáférhet azokhoz az adatokhoz, amelyek állami vagy helyi önkormányzati (vagy egyéb közfeladat-ellátással megbízott szervezet) közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó tevékenységére (hatáskörére, illetékességére, szervezetére) vonatkozik, ellenőrizve ezzel a döntéshozatal eredményességét, célszerűségét, szakszerűségét, várható hatásait. A közérdekű adatigénylés eszközeivel nyomon követhető, hogy az adott szerv eljárása a jogszabályi előírásoknak megfelelő volt-e, ami a kormányzatra nyomást gyakorol a törvényszerű döntéshozatali és tájékoztatási magatartás betartása tekintetében.²⁰ Az OECD által kezdeményezett kutatások eredményei is azt támasztják alá, hogy a jó állam – jó kormányzás elsődleges feltétele a társadalmi párbeszéd folyamatos fejlesztése (*Better Life Index* kutatás *Civic Engagement*²¹ része foglalkozik konkrétan a témával) az átláthatóság és a közbizalom megalapozásának jegyében.

Természetesen az aktuális kormányok döntenek el, hogy mely kérdésekben folytatnak le hosszabb és részletesebb egyeztetéseket, amelyek eredményét később arra is felhasználhatják, hogy legitimációs alapot teremtsenek a jogszabályalkotásnak. 2010 után számos ún. nemzeti konzultáció került meghirdetésre Magyarországon, ezek keretében a Kormány az állampolgárokat közvetlenül kereste meg egyes témákban (migráció, családok stb.).

A jó államról való elmélkedés során feltétlenül szükséges utalni a jogrendszer sajátosságaira is. A *rule of law*, vagyis a jog uralma alá vetett állam egy olyan szabályozási keret felállítását követeli meg az államtól, amely meghatározza a működés mindenre kiterjedő, szervezett határát. Ha nem lenne jog, s nem lennének szabályok és azok betartatására hivatott intézmények, rövidesen anarchia alakulna ki. A jogrendszer kialakítása egyrészt utat épít az alapvető jogok (személyi és politikai jogok) elismerésének és érvényesülésének, másrészt kordában tartja a közhatalom mindenkori birtokosainak hatalomgyakorlását. A demokrácia érvényesülésének egyik pillére, hogy a résztvevők szabadon, korlátozásmentesen és negatív szankciók nélkül kinyilváníthassák véleményüket, állás-

19 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

20 FEJES et al. i. m. 186.

21 <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/> (2018. 04.30.)

pontjukat, tetszésüket, avagy nemtetszésüket az állami irányítással, döntésekkel, szervezetekkel, jogszabályokkal vagy akár a vezetők személyével kapcsolatosan. A demokratikus állami berendezkedésekben tehát a vélemény-nyilvánítás joga alkotmányos alapjog, amelyből a politikai jogok eredeztethetőek. A kormányzat és a lakosság közötti dialógus legelterjedtebb eszköze a média, amely a társadalom hangjának kifejezőeszköze, s értékelésének visszatükröződése.

Egy jogállamban kizárólag mindenki számára hozzáférhető jogszabályokkal lehet előírni kötelező magatartási normákat. Fontos jogállami követelmény a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, ami annyit jelent, hogy nem vezethető be olyan jogszabály, amely a szabályozással érintettek számára kötelezettséget, terhet állapít meg a megalkotástól visszamenőleges időre. A jogszabályok nem lehetnek egymással ellentmondóak és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen célokat és elvárásokat. Egy jogszabály megalkotása során kellő időt kell biztosítani alkalmazásának felkészülésére, ami technikailag úgy valósul meg, hogy a jogalkotásra feljogosított szerv gondoskodik a kihirdetésről (közzétételről) és a hatályba lépésről, valamint arról, hogy közöttük megfelelő idő teljen el. Ezt nevezzük a közjogi érvényesség követelményének.

A joguralom kifejezés Albert Wenn Dicey megfogalmazásával terjedt el a szakirodalomban. Véleménye szerint a kormány nem rendelkezik önkényes hatalommal, a jog a kormány, s így a hatalom felett áll. Azt is hangsúlyozta, hogy a törvény előtti egyenlőség a rendes bíróságok döntésinek mindenki számára kötelező elfogadásában ölt testet.²² Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke kimondja, hogy minden Európai Unió tagállamban kötelező fenntartani a jogállamiságot, további cikkek pedig arról rendelkeznek, hogy azokban a tagállamokban, ahol a jogállami követelmények megsérülnek, szankciók alkalmazhatók és megvonhatók meghatározott tagállami jogosultságok.

3. A migráció, mint komplex és globális jelenség

A migráció az egyének vándorlása és tartós, de nem feltétlenül végleges lakóhely-változtatása, amely valamennyi országot érintő, rendkívül összetett társadalmi jelenség. A migráció koronként változó intenzitással a történelem kezdete óta korunk meghatározó tényezője, egyike azoknak a globális világ központi kérdéseinek, amelyek a nemzetközi politikai életet foglalkoztatják. Komplex kérdéskör, amely gazdasági és demográfiai aspektusaiban ragadható meg leginkább. A migráció folyamatának kezelése napjainkban

22 FEJES et al. i. m. 275.

olyan feladatot és kihívást jelent a világ politikai vezetői számára, amelyet a felmerülő problémák katalogizálásával, illetve összehangolt módon lehet csupán kezelni. A 2001. szeptemberi 11-i terrortámadás, valamint az azt követő egyéb merényletek sok esetben megnehezítették a kisebbségek és a többségi társadalmak viszonyát, valamint új fejezetet nyitottak a 'nyugati világ' más kultúrákra vonatkozó látásmódjában is.²³ A szélsőséges és egyben eltérő meggyőződések miatt a migráció kérdése manapság az egyik legérzékenyebb téma, amely a véleményt formálókat foglalkoztatja, és amelyet számos esetben az ismeretek hiánya jellemez.

A közelmúltbeli események egyértelműen megmutatták, hogy az Európai Uniónak továbbra is komoly kihívásokkal kell szembenéznie a migráció területén. Világossá vált egyrészt, hogy az Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy a nagyobb migrációs hullámmal érintett államokat segítse, másrészt, hogy az illegális migráció leküzdése ellen az uniós határszakaszokat meg kell erősíteni.

Az afrikaiak száma elenyésző Magyarországon, azonban a magyar társadalomnak számolnia kell az afrikai migráció erősödésével, tekintettel arra, hogy a kontinens lakosságának hatalmas része képzetlen fiatalokból áll, akiknek a fejlettebb régiók felé történő migrációja számos okból valószínűsíthető. A migráció szabályozása rendkívül komplex és nehéz folyamat, amelyet a kapcsolódó témakörök, úgymint a határrendészeti és idegenrendészeti kérdések, a migráns munkavállalói jogok széles köre, valamint a bevándorlók integrációjának nehézsége is mutat.

4. Afrikából Európába történő migráció – történeti nézőpontból

Az emberiség története szorosan kapcsolódik a migránsok történetéhez. A vándorlás formájaként tekintünk a közösségen kívüli párválasztásra vagy a megélhetéshez kötődő szezonális, illetve végleges elvándorlásra, amelynek eredményeként a közösség egy részének távoli kontinensre történő áttelepedése valósul meg. Az afrikai társadalma(ka)t a több hullámban megvalósuló migrációs folyamatok formálták.

A migrációs folyamat Afrikában a civilizáció megjelenésével egyidős. Az utóbbi ezer évben a Szahara kiszáradásának következményeként – érdekes

23 RIXER, Ádám: The Refugee Issue in Sciences and Arts in Contemporary Hungary. *International Journal of Research in Social Sciences*, 2016, 6 (6), 11-25.

módon - nem következett be Afrika belső területeiről egy nagyobb migrációs hullám a kontinensen kívülre. A kereskedő karavánok szállító kapacitásának szűkössége miatt a sivatag átszelése is egyre nehezebbé vált, amely nem kedvezett a vándorlási folyamatoknak.

Az ókorban megjelenő afrikai rabszolga-kereskedelem kényszerű, nem szabad akaraton alapuló formája volt a migrációnak, amely által a mediterrán térségeket elárasztották az afrikai rabszolgák. A 16. századtól kezdődően nem csak a keleti, hanem a nyugati térségekben is a migráció e sajátos formája valósult meg, s a 18. századra éves szinten százezres nagyságrendet jelentett a rabszolga-kereskedelem. A rabszolgákat elsősorban nem Európába, hanem az amerikai kontinensre kényszerítették, azonban nem elhanyagolható annak a néhány tízezer rabszolgának a száma sem, akiket Európába hurcoltak. Főúri körökben elterjedté vált az inasként, kocsisként tartott rabszolga.²⁴

A két világháború nagyszámú afrikait hozott Európába, az 1950-es évektől jelentős mértékben emelkedett az afrikai diákok száma Európában. Az 1960-as évektől kezdődően egyre nőtt az afrikaiak által lakott térségek száma, Európa déli részein Dél-Olaszországban vagy Dél-Spanyolországban a munkába állt bevándorlók folyamatos jelenléte megszokottá vált. Lényeges összefüggés, hogy az afrikai migránsok jelentős összegeket utaltak anyaországukba és ez komoly tételt jelentett az anyaország bevételeit tekintve,²⁵ különösen Nigéria, Szenegál és Sierra Leone esetében. A hazautalásra fordított összeg 2010-re a 300 milliárd dollárt (!) is meghaladta.²⁶

5. Afrikai migráció napjainkban

Tekintettel arra, hogy a migráció eddig soha nem látott méreteket öltött, a 21. századot a tömegmigráció korszakának nevezhetjük. Az afrikai migránsok száma az egyes történelmi időszakokban nem egyformán alakult. 2010 körül a migránsok száma a világon kb. 214 millió volt, amely kiemelkedő mértékű, tekintve, hogy az ezredforduló időszakában még kb. 40 millióval kevesebb embert tartott nyilván az ENSZ.²⁷ A nemzetközi migrációs jelentések nem

24 BÚR Gábor – TARRÓSY István: *Az afrikai vándorlás hátteréről és jellemzőiről*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 99-100.

25 Uo. 101-102.

26 *United Nations: Sixty-fifth General Assembly Informal Thematic Debate AM & PM Meetings*, 19 May 2011. www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11080.doc.htm (2018.04.15.)

27 Uo.

utalnak arra, hogy Afrika kimagasló mértékben venne részt a migrációban, a 2013-as információk alapján a Föld 232 millió vándora közül csupán 8 százalék (!) volt afrikai.²⁸

A migrációs jelenségeket többféle módon csoportosíthatjuk, azonban a legegyszerűbb és legkézenfekvőbb megoldás a legális és az illegális migráció megkülönböztetése. Mindemellett egyéb tipológiák is léteznek, úgymint a szabályozott vagy a szabályozatlan migráció stb. Az utóbbi évekre a szabályozatlan migráció jellemző, amelynek okai főként a fegyveres konfliktusok számának növekedésében rejlenek. Az ENSZ 2050-re – a 2010-es adatokhoz viszonyítva – kétszer annyi migránssal számol, akik majd egyrészt a fejlődő világból valamely más fejlett országba költöznek, másrészt a fejlődő világ valamelyik országából egy másik fejlődő országba vándorolnak. 2005-ös adatokat tekintve megállapítható, hogy az elvándoroltak elsődleges célállomása Európa és Ázsia, ahova a migránsok 62 százaléka érkezik. Európa csupán néhány százalékkal előzi meg Ázsiát, miközben Latin-Amerika és Óceánia 'lemaradása' jelentős.

A migránsok a magasabb jövedelemmel rendelkező országokat részesítik előnyben. A felsőfokú szakképzettséggel rendelkezők fejlett országokat választanak, így Angola, Ghána vagy Kenya is azok közé az országok közé tartozik, amelyeknek magasabban képzett lakosai fejlődő országokba települtek át. Meghatározó a felsőoktatás „elszívó” képessége is, így számottevő azoknak a külföldön diplomát szeretteknek a száma, akik abban az országban maradnak, ahol korábban tanultak.

Afrikát gyors demográfiai növekedés jellemzi, amelyet nem képes követni a munkahelyek száma, így a vándorlás mondhatni 'eleve elrendeltetett' az afrikai lakosság számára. A kontinens népessége rohamos léptékben nő, páratlan a demográfiai robbanás, amelyet az ENSZ demográfiai előrejelzése is mutat. A lakosság várható létszáma 2030-ra másfél milliárd fő, 2050-re pedig kétmilliárd fő lesz Afrikában.

A háborús konfliktusok csökkenése a kontinensen belüli menekültek számának visszaesésével is jár: míg 1990-ben 5 millió volt az Afrikában élő menekültek száma, 2010-re ez a szám kb. 2,2 millióra csökkent; ők többnyire a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Szudánban vagy Csádban zajló háború vagy polgárháború katasztrófái elől menekülők voltak. Mindemellett nem hanyagolható el azoknak a száma sem, akik saját országukban élnek

28 TARRÓSY István: *Afrikai migrációs folyamatok*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Migráció a 21. században*. Pécs, ID Research Kft. – Publikon Kiadó, 2016, 233.

menekültként (!). A menekültek valódi terhet jelentenek a befogadó ország számára, így nem véletlen, hogy napjainkra az eddig hagyományosan befogadó országoknak tekinthető Ghána vagy Nigéria is kibocsátó országokká váltak. Elefántcsontparton jelentős mértékű volt a migránsok aránya, amely 2008-ban az összlakosság 15 százalékát tette ki. Ugyanakkor a migránsok elleni erőszakcselekmények, valamint a kialakult polgárháborúk megváltoztatták az ország eddigi szemléletét a migránsok befogadására vonatkozóan. A jövőre való tekintettel nem elhanyagolható kérdés és komoly kihívások elé állítja az afrikai országokat a migránsok befogadása.

Kelet- és Dél-Afrika régóta kiemelt célpontja az ázsiai származású migránsoknak, akik ideiglenes munkavállalóként vagy tartós letelepedőként érkeznek az országba. Az elmúlt években az Afrikába érkező migránsok közül a kínai bevándorlók száma jelentős növekedést mutatott. E jelenség hátterében a McKinsey Global Intézet 2010. jelentése szerint „*az 'oroszlán gazdaságok' progresszív növekedése és Afrika általános globális felértékelődése, gazdasági, befektetési lehetőségeinek bővülése, új piacainak vonzereje áll, s e változás a kínai és más vállalkozókat és kereskedőket egyre komolyabban érdekli*”.²⁹ A kínai migránsok számaránya elenyésző, 2013-ban 1 és 2 millió fő közötti számban vannak jelen a kontinensen, azonban az elmúlt évtizedben néhány államban kiugróan magas lett kínai közösség lélekszáma. Létszámuk három afrikai államban – így különösen Mauritiuson, Reunionban³⁰ és Namíbiában – haladja meg a teljes lakosság egy százalékát. A jobb élet reményében többnyire ott bukkannak fel, ahol megjelenik kínai tőke. A kínaiak számára a család többszintű kötelezettséget jelent, tekintettel arra, hogy az ősi hagyomány szerint a gyermeknek nemcsak magát és a szüleit, hanem nagyszüleit is el kell tartania.³¹

Afrika Kínával való kapcsolatának fejlődése a Kínába vándorolt afrikaiak számára is megmutatkozik, tekintettel arra, hogy a kínai kormány tanulmányi céllal rengeteg ösztöndíjat hirdet meg Afrika-szerte. Emellett a diákok költségtérítéssel kínai diplomataprogramhoz is tudnak csatlakozni. A vegyes házasságok emelkedésével a bevándorló férjek jogai és vízumkötelezettsége

29 ROXBURGH, Charles et al.: *Lions on the move: The progress and potential of African economies*. McKinsey Global Institute, 2010. https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global%20Themes/Middle%20East%20and%20Africa/Lions%20on%20the%20move/MGI_Lions_on_the_move_african_economies_full_report.ashx, (2018.04.18.)

30 Nem önálló államként, hanem Franciaország tengerentúli megyéjeként.

31 TARRÓSY István: *Afro-ázsiai dinamikák – Tanulmányok ázsiai államok afrikai szerepvállalásáról*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2016, 100-101.

vonatkozásában rengeteg megoldandó kérdés merül fel, amelyet a jövőben tisztázni szükséges.³² India évszázados afrikai kapcsolatairól is érdemes említést tennünk, hiszen az indo-afrikai kapcsolatok nagymértékben kötődnek az Afrikába tartó indiai bevándorlókhoz. Az indiai kormány Afrikával kapcsolatos stratégiai kérdéseinek rögzítése érdekében 2008-ban fogadta el a Delhi Deklarációt, amelynek része egyrészt az indiai-afrikai csúcstalálkozó, amely három évente ismétlődő együttműködési ciklust rögzített a két kontinens között, másrészt az India-Afrika Projekt Partnerségi Fórum, amely az exportban érdekelt Afrika felé irányuló indiai cégek finanszírozását segítette. Az afrikai kapcsolati háló, valamint a kontinensen élő indiai diaszpóra erősítése érdekében India új eszközöket határozott meg a partnerség előmozdítása érdekében. 2010-ben az Afrika-India Együttműködési Keretmegállapodás és Akcióterv kibővítése, 2011-ben a második Afrika-India Fórum megrendezése tovább fejlesztette a kontinensek közötti együttműködést.

Az afrikai térség infrastrukturális fejlesztése mellett rengeteg állami ösztöndíjat is hirdet az indiai kormány, ami reményeik szerint a kontinensek közötti legális migrációt és szakembercserét fogja tovább növelni. Mindezen túlmenően, a kontinens békéjének és biztonságának fenntartása érdekében India kiemelt jelentőséget tulajdonít az Afrikai Uniónak is.³³

Az Európába tartó 'vándorok' esetében Észak-Afrika államai közül Líbia és Egyiptom kiemelt szerepet kap, amelyek sok esetben végső letelepedés helyszínévé is válnak. Líbia az 1973-as olajválságot követően fekete-afrikai migránsok tömegeit fogadta be, így nem véletlen, hogy még ma is rengeteg olyan migráns él az országban, akik annak idején munkavállalási vagy családalapítási célból érkeztek Líbiába.³⁴ Megállapítható, hogy az Afrikán belüli migráció elősegíti a munkanélküliség csökkentését, valamint egyértelmű, hogy a cirkuláris migráció – tehát a kibocsátó országba történő folyamatos visszatérés – elősegíti a regionális együttműködést és a magasan kvalifikált munkavállalók többirányú mozgását.

Lényeges kérdés a migráció biztonságpolitikai nézőpontja is, amennyiben a migráció képes működési terepet biztosítani a nemzetközi terrorizmusnak

32 MARSH, Jenni: *Afro-chinese marriages boom in Guangzhou: but will it be 'til death do us part'?* <http://www.scmp.com/magazines/post-magazine/article/1521076/afro-chinese-marriages-boom-guangzhou-will-it-be-til-death?page=all>, (2018.04.19.)

33 TARRÓSY (2016) i. m. 63-69.

34 TARRÓSY István: *Afrikai migránsok a fejlett világban – Migrációs trendek, integráció, tapasztalatok.* *OKRI Szemle*, 2012, (2), 76-89. http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle_2011/009_tarrosy.pdf(2018.04.18.)

is. Ezt bizonyítják az 1998-as amerikai követség ellen elkövetett kelet-afrikai merényletek vagy az 1995-ös londoni öngyilkos robbantások, amelyek a migránsokkal szembeni közvélekedést negatív irányba befolyásolták. A londoni terrorakció azért is váltott ki az átlagost meghaladó indulatokat, mert az elkövetők olyan szomáliaiak voltak, akiket a brit hatóságok jelentős összegekkel támogattak.

George W. Bush már a 2001. szeptember 11-i merényleteket követően felismerte, hogy milyen veszélyeket rejt a kilátástalan afrikai helyzet, így együttműködő politikát ígért a kontinensnek. A kooperáció elsőként a katonai területen jelentkezett a Pán-Szahel Kezdeményezés keretében, amelyben az Amerikai Haderő Európai Parancsnoksága afrikai országok bevonásával programokat indított a nemzetközi bűnözés visszaszorítása érdekében.³⁵ A szétesett államok megerősítése a 21. század migráció elleni küzdelmeinek leghatékonyabb eszköze lehet.

A migráció kiváltó okait elemezve meg kell említenünk a természeti katasztrófák – szárazság, járványok, árvizek – által kiváltott menekülési kényszert, ami az afrikai lakosságot egyébként évezredek óta jellemzi. Az előrejelzések szerint a globális felmelegedés Afrika országait jobban fogja érinteni, ami párosulva a rendkívüli mértékű népességnövekedéssel a vízkészletek kimerülését fogja eredményezni, így nyilvánvaló, hogy a változás majd további népességmozgást generál. A folyók vízhozamának csökkenése, a víz szennyezettsége, illetve a vízkivétel olyan nem várt helyeken is természeti csapásokat fog előidézni, ahol ez korábban nem volt jellemző. A természeti katasztrófák kiváltotta menekülés tehát az ökológiai menekültek számának növekedését fogja eredményezni.³⁶

A világtárlagnak megfelelően az afrikai népesség 3 százaléka tekinthető migránsnak. Manapság szerte a világban közel 140 millió afrikai származású ember él, akik elsősorban a rabszolga-kereskedelem révén kerültek el hazájukból. Évtizedek, illetve évszázadok óta élnek a kontinensen kívül, sokuknak egyáltalán nincs kötődése Afrikához. Az észak-afrikai migránsok többségének elsődleges célállomása Európa, míg a szubszaharai vidék képzettséggel nem rendelkező lakosai, a szomszédos országokban keresik boldogulásukat. A nyugat-afrikai, valamint a dél-afrikai migráció főként régióon belül zajlik, a déli migráció első állomása a Dél-afrikai Köztársaság.³⁷ 2011-ben az afrikai migráció

35 BÚR Gábor: Miért szegény Afrika? http://publikon.hu/application/essay/168_1.pdf (2018.05.7.)

36 BÚR – TARRÓSY i. m. 106.

37 *Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments*. World Bank Re-

fő irányai több esetben egybeestek az egykori gyarmatok anyaországaival, azonban új desztinációk is kiemelt szerepet kaptak. Mindezek alapján, az afrikai migráció elsődleges irányai *hagyományosan* Franciaország, Elefántcsontpart, Dél-Afrika, Szaúd-Arábia, az Egyesült Államok, illetve Nagy-Britannia.³⁸

A migrációs nyomás, ahogyan ezt napjainkban is érzékelhetjük, egyre inkább Európa felé irányulva állandósul, tekintettel arra, hogy Afrikában a gyors népességnövekedés miatt rendkívüli mértékben nő a munkaképes korúak száma, ezzel szemben Európában prominens mértékben csökken. Nyilvánvaló, hogy Afrikában a népességnövekedés nem mutat párhuzamosságot a munkahelyek számának emelkedésével, ami a prognózisok szerint szintén kivándorláshoz fog vezetni. Az elvándorlás komoly kérdése szintén a képzett munkaerőt érinti, akik a jobb megélhetés, magasabb bérek reményében fejlődő országba költöznek. A befogadó országok e képzett munkaerőt igénylik; a szakemberek, mindenekelőtt orvosok és mérnökök elvándorlása komoly problémát jelent a kontinens számára, amelyet gazdasági kibontakozása érdekében ellenintézkedésekkel orvosolni szükséges.

A 2015-ös migrációs válság következményeként többször vetődött fel, hogy a fekete-afrikaiak el fogják árasztani Európát. E feltételezés azonban nem volt helytálló, ez több okból sem következett, következhetett be. A migrációs folyamatok tekintetében tehát leginkább ma is a kontinensen belüli migrációra érdemes figyelni, továbbá az Afrika és Kína közötti migráció erősödésére. A szubszaharai területeken gazdasági növekedés figyelhető meg, amelyek egyértelműen Angolát, Etiópiát, Botswanát, Nigériát és a Dél-afrikai Köztársaságot érintik. A fejlett gazdaság, valamint a viszonylagos politikai stabilitás miatt az elmúlt években Dél-Afrikát jelentős mértékű bevándorlás jellemezte.

Ahogyan az már a fentiekből is következik, álláspontom szerint az Afrikából kiinduló vándorlással szemben kiemelt figyelmet igényel a kontinensen belüli, valamint az Afrikába irányuló migráció.³⁹ Az afrikai migrációt a nagyjából azonos számú, térségen belül mozgó, valamint a kontinensen kívülre távozó vándorlás jellemzi. 2015-ben több, mint 16 millió afrikai élt szülőföldjétől távol egy másik afrikai régióban, illetve hasonló számú afrikai élt a

port. Washington, World Bank, 2011. www.siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPPECTS/Resources/476882-1157133580628/AfricaStudyChapter1.pdf (2018.04.16.)

38 KESERŰ Dávid – RADICS M. Péter: *Urbanizáció és vándorlás – afrikai útvonalak az Európai Unióba*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 136.

39 TARRÓSY (2016) i. m. 232.

kontinensen kívül. Az afrikai térségen belüli nemzetközi migráció a 2000-es évek óta kiemelkedő mértékben nőtt, azonban a legjelentősebb növekedés a kontinensen kívülre távozók számában mutatkozott meg. 2015-ben 9 millió afrikai születésű migráns élt Európában, 4 millió Ázsiában, illetve 2 millió Észak-Amerikában. Ezzel szemben Afrika csupán 2,3 millió ázsiai és európai bevándorló otthonává vált.⁴⁰

Afrika lényeges, ún. migrációs folyosókkal rendelkezik, amelyek mindegyikét földrajzi fekvéséből, valamint történelmi hagyományából erednek. A legnagyobb migrációs folyosókat az észak-afrikai országok között találjuk, például Algériából, Marokkóból és Tunéziából Franciaország, Spanyolország és Olaszország felé haladva. Ezen felül jelentős munkaerő-migrációs folyosó kapcsolódik az Öböl-államokhoz, például Egyiptomból az Egyesült Arab Emírségekhez vagy Szaúd-Arábiához. Külön kiemelendő, hogy Afrikában a második legnagyobb migrációs folyosó Burkina Faso és Elefántcsontpart között található. E csatornák pillanatképeket mutatnak a migráció folyamatáról, általuk létfontosságú külföldi születésű populációk alakultak ki a célországokban.⁴¹ 2016-ban – az északi térségben – Dél-Szudán rendelkezett a legnagyobb számú menekülttel, akik Ugandából és Etiópiából származtak.

A hosszú ideje tartó konfliktusok eredményeként a második legnagyobb számú menekült Szomáliából, ezen felül Szudánból, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaságból, Eritreából és a Közép-afrikai Köztársaságból érkezett. Az észak-afrikaiak Európába és az Öböl-államokba történő migrációja releváns tényezője a térség migrációs dinamikájának, tekintettel arra, hogy az észak-afrikai népességvándorlás továbbra is a kontinensen kívüli országokra fókuszál. Míg a Marokkóból, Algériából vagy Tunéziából érkező migrációnak történelmi okai vannak (Európa földrajzi közelsége, valamint a korábbi munkaerő-toborzási megállapodások), addig az észak-keleti országokban (Egyiptom és Szudán) a munkavállalók kizárólag ideiglenes jellegű munkát keresnek. Az észak-afrikai migráció legfőbb mozgatórugója a származási és a célország közötti kimagasló mértékű jövedelemkülönbség és munkanélküliség, amelynek köszönhetően 2016-ban kb. 10,6 millió észak-afrikai élt Európában és mintegy 3 millió az Öböl-államokban. Az észak-afrikai kistérség a migránsok számára legfőképp tranzit területként szolgál, azonban figyelemre méltó,

40 LAUFER Balázs: *Az észak-afrikai migráció és politikai kételyek Európában*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 154.

41 IOM - *Word Migration Report 2018*. http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf (2018.04.25.)

hogy 2015-ben Líbia rendelkezett a legmagasabb számú, több mint 770 000 nemzetközi migránssal, valamint Szudánban is számottevő volt a külföldön – Dél-Szudánban, Eritreában, Etiópiában és Csádban – született és onnan érkezett népesség száma. Miközben Marokkót tradicionálisan kivándorlási országnak tekintettük, napjainkban egyre inkább célországá vált, beleértve Afrika más régiói országaiból származó bevándorlóit is, akik az Európába tartó útjuk megszervezéséig határozatlan ideig tartózkodnak Marokkóban.⁴²

Az észak-afrikai migráció alapvető kiváltó okai a kistérségeken belül kialakuló, számos esetben erőszakkal járó konfliktusok. 2016 végén a szudáni menekültek többségének a szomszédos Csád és Dél-Szudán szolgált otthonul, ugyanakkor Szudán kiemelkedő jelentőségű, menekülteket befogadó ország is egyúttal, mintegy 400 000 dél-szudáni menekült befogadásával. Az észak-afrikai migráció további kiváltó oka a líbiai hullámzó biztonsági és politikai helyzet, amely szintén hozzájárult a menekültek és menedékkérők számának emelkedésében. Az észak-afrikai kistérségeknek szembe kell nézniük az Európa felé tartó, illegális migrációhoz kapcsolódó védelmi kihívásokkal, tekintettel arra, hogy 2016-ban mintegy 630 000 ember használta a közép-mediterrán útvonalat, az illegális bevándorlás legfontosabb útszakaszát. Ezen migrációs folyosók mentén a védelmi kihívások és az emberi jogok súlyos megsértése intenzíven valósul meg és magában foglal a tengeren, a sivatagban és más helyeken történő haláleseteket, a fizikai és érzelmi bántalmazást, az emberkereskedelmet, a csempészetet, a szexuális erőszakot, az önkényes fogva tartást, a kényszermunkát, a váltságdíjat, a zsarolást és számos egyéb emberi jogi jogsértést.

A nyugati- és közép-afrikai migránsok túlnyomó többsége a kistérségeken belül mozog, köszönhetően az egyes államok közötti vízummentességnek, amely a munkaerő-mobilitás szempontjából rendkívül fontos. A szabad mozgásról szóló megállapodások ellenére az illegális migráció továbbra is fennáll a nyugati és a közép-afrikai államok között, tekintettel arra, hogy a Földközi-tengeren keresztül Európába igyekvő migránsok esetében Nigéria kiemelkedő tranzit ország, valamint a szabad mozgással rendelkező területeken sem ritka a határokon átnyúló csempészet. Emellett számos nyugat-afrikai határ rendkívül porózus, biztonsági hiányosságokkal rendelkezik, amely kedvez az országok közötti illetéktelen mozgásoknak. A térség környezeti változásai hatással vannak a megélhetésre, a régiót a mezőgazdasági növekedés ellenére még mindig az élelmiszerbizonytalanság jellemzi. Az összetett és egymással összefüggő környezeti változások, mint például az aszály és az áradások, vala-

42 Uo.

mint az éghajlatváltozás mind hozzájárulnak a határokon átnyúló és országon belüli – vidék és város közötti – mobilitáshoz.

A kelet-afrikai migránsok három fő úti célja Európa, Dél-Afrika és a Közel-Kelet, amelyet négy útvonalon keresztül közelítenek meg: a nyugati út Szudánnal, Líbiával a Földközi tengeren keresztül Európába; az északi út Egyiptomon keresztül Izraelbe; a déli út a keleti folyosón keresztül Dél-Afrikába, valamint a keleti út Jemenen keresztül Szaúd-Arábiába vezet. A dél-afrikai kistérségben – hasonlóan a kelet-afrikai országokhoz – széles körben elterjedt az illegális migráció. Rengeteg bevándorló származik Etiópiából és Szomáliából, akik legtöbbször csempészet révén jutnak Afrika legdélebbi területeire. A szállítás során sokuk embertelen körülmények között utazva, gyakran fizikai erőszakot tapasztalva érkeznek a célországba, s jelentős azoknak a száma is, akik a durva körülmények miatt már az utazás során életüket veszítik.

5.1. A szubszaharai migráció és annak jogi keretei

A Szubszahara az afrikai kontinens déli része, a Szaharától délre elhelyezkedő terület, amelynek lakossága majdnem eléri a 800 millió főt. Megjegyzendő, hogy Afrika teljes lakossága kb. 1,2 milliárd fő. A saharai övezet elsivatagosodásának következményeként a saharai terület majdnem teljes mértékben lakhatatlanná vált, így választva el egymástól a Szaharától északra, illetve délre fekvő területeket. A szubszaharai lakosság – kivéve a Nílus-völgyében – a világ többi részétől jelentősen elszigetelődve él.⁴³

A globális Dél fejlődő térségeinek népességrobbanása napi szinten jelent kihívást a kontinens települései és lakosai számára is. Az erős modernizáció és városiasodás ellenére a kontinens rurális jegyekkel írható körül, a vidéki nagyvárosok népességnövekedése nem az ide vándorlók száma miatt, hanem az eredeti városi népesség számbeli növekedése folytán valósult meg. A globalizációval együtt járó gyorsabb információcseré és közlekedés arra ösztönöz, hogy egyre nagyobb számban hagyják el a vidéki területeket. Előrejelzések szerint a következő tíz évben a városi újrakezdés érdekében rengeteg ember fogja elhagyni otthonát, amely azonban nem feltétlenül jelenti a magasabb életszínvonal lehetőségét, tekintettel arra, hogy az afrikai országok egyes térségeit a városi népesség illegális lakóhelyeken történő tartózkodása jellemzi. Az informális telepek nélkülözik az alapellátásokat, amely népegészségügyi problémákhoz vezet.

43 BÚR – TARRÓSY i. m. 107.

A népességnövekedéshez, valamint az éghajlatváltozáshoz fűződő problémák, mint az elsivatagosodás komoly problémákat okozott a kontinens talajainak termőképességében. Tekintettel arra, hogy a térségben az egy főre jutó élelmiszercsökkenés mértéke kimagasló, az élelmiszerválság nagyszámú tömegek vándorlásához vezet. A változékonny időjárás, a talajerózió, ivóvíz-mi-nőség alakulása és más környezeti problémák mellett az állami sérülékenysé-g is kimagasló, amely az államok bukásához és ugyancsak a migrációhoz vezet.

Kiváltó tényező lehet egy-egy megoldhatatlannak tűnő etnikai probléma, a képzett munkaerő esetében a rugalmatlan kormányzati foglalkoztatáspolitik-a, amely nem képes kezelni a munkanélküliséget, valamint a reálkeresetek esése vagy a fizetőeszköz gyengülése. Egyéb faktorok is közrejátszanak az elvándorlás hajlandóságában, például a magasabb jövedelem és életminőség megszerzésének lehetősége, amely motivációra készíti a képzett munkaerőt. A 2005-ös World Migration Report szerint az afrikai migrációt az alábbiak jellemzik: *egyrészt az afrikai migráció a nők irányába tolódik* (példaként em-líteném az 1998 és 2007 között kivándorolt képzett afrikai ápolónővéreket); *másrészt a „jólét” bizonytalanságának elkerülése érdekében a szubszaharai* térségben a magasan képzett munkaerő nagyobb számban vándorol a fej-lődő országokba; harmadrészt nőtt az irreguláris migráció, amely például az Afrikából csempészett személyek számában mutatkozik meg; negyedrészt az Észak-Afrikán keresztüli tranzit migráció is felerősödött; ötödrészt a régiókon belüli különbségek is arra ösztönzik a lakosságot, hogy a jobb élet reményében más országba vándoroljanak; hatodrészt a *migráció számos esetben stratégi-át jelent a gazdasági problémákkal történő megbirkózás vonatkozásában.*⁴⁴

Fontos, hogy ismerjük a migráció és a fejlődés kölcsönös összefüggéseit, amelyek a képzett munkaerő elszívása miatt a fejlődő északi és a déli államok között felerősödtek. Amennyiben az a vélekedés kerül előtérbe, amely szerint a bevándorlók magukkal hozzák energiáikat, tapasztalataikat és eltökéltsé-güket a befogadó államba, a migrációval ún. *win-win*, mindkét fél számára előnyös állapotok jöhetnek létre.

A migrációból fakadó kihívások tekintetében 2006 júliusában, Rabat vá-rospan 57 afrikai ország, illetve az Európai Unió tagállamainak miniszteri tanácskozásán rögzítésre került az Afrika és Európa közötti együttműködés iránya. A tanácskozáson rögzítésre került, hogy az öregedő Európának bizonyos mértékű migrációra van szüksége. A megállapodást a 2006 novemberében,

44 World Migration Report 2015. http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf, (2018.05.6.)

a líbiai Szirtében megtartott találkozó erősítette meg, amelyen az afrikai és európai külügyminiszterek és kormányzati szereplők közös nyilatkozatot⁴⁵ fogadtak el a migrációhoz fűződő átfogó elvek alkalmazása, valamint a közös fellépés és felelősségvállalás céljaihoz igazodóan. Az eszmecsere 2007 júniusában, Madridban folytatódott, ahol is egy minden érintett országra kiterjedő hálózat majdani kiépítésének tervére helyezték a hangsúlyt. Ezt követően 2007 decemberében a lisszaboni EU-Afrika csúcstalálkozóra került sor, amelyen az Európai Bizottság felvetésére a migrációt támogató bővítésekre, valamint a képzett munkaerő kivándorlásának megállíttására helyezték a hangsúlyt. A konferencia legfőbb üzenete Európa részéről az afrikai igények támogatása volt.

6. Az afrikai migrációt kiváltó tényezők

Az afrikai lakosságra világviszonylatban alacsony mértékben jellemző a migráció, annak ellenére, hogy a kontinensen évről-évre jelentős népességnövekedés tapasztalható és az alacsony képzettségű munkaerő számára sincs biztosítva a megfelelő életminőség. A kontinens fejletlensége miatt kevésbé vonzó a külföldi munkaerő számára, szakképzett állampolgárait Európa és Észak-Amerika csábítja el.

A térség sajátossága, hogy elsősorban belső vándorlások jellemzik, amelyeket főként a menekültek, illetve a munkavállalási célú migránsok idéznek elő. Az egymást követő krízisek, valamint a Nyugat-afrikai politikai és gazdasági válságok új irányba terelték a migrációs mozgásokat, azonban az afrikaiak számára még mindig Európa és Észak-Amerika a migráció fő iránya. A vándorlás hatására új államok, például a Dél-afrikai Köztársaság vonzereje is megnőtt, azonban a kontinensen egyre súlyosbodó etnikai konfliktusok, a népességnövekedés, valamint a kiszámíthatatlan politikai helyzet tovább alakítja a migrációs irányokat. Mindezen belső tényezők mellett nem feledkezhetünk meg arról, hogy a globalizáció és a regionális integrációs törekvések is alakítják az afrikai migrációs folyamatokat.⁴⁶

A túlszűfolt területek arra készítetik az embereket, hogy új célokat keressenek, ahol lehetővé válhat a megfelelő életminőség biztosítása. Az afrikai kontinens a Föld leggazdagabb térsége, azonban mégis ez az egyik legsze-

45 The Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, 2006.

46 URBÁN Ferenc: *Az afrikai kontinens migrációs sajátosságai*, In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 115-118.

gényebb régió. Afrikában alacsony a képzettségi- és foglalkoztatási szint, az emberek sok esetben alultápláltak és munkájukért – a világ egyéb térségeivel, kontinenseivel összehasonlítva – alacsonyabb munkabéren részesülnek.

A kontinens elmaradottságának további oka a magas államadósság, amelynek törlesztésére az amúgy is alacsony nemzeti jövedelem nagyobb részét fordítják. Mindezen felül a növekvő népesség is tovább termeli a migrációra képes populációt. Az Afrikán belüli népességmozgások meghatározó tényezői a különböző konfliktushelyzetek, háborúk, polgárháborúk. Etnikai konfliktusokhoz vezet – egyéb okok mellett – a szegénység, valamint a rossz gazdasági helyzet is, amelynek hátterében, számos esetben szintén az etnikai összetételből következő, konfliktusokat eredményező okok állnak. Az elmúlt 50 évben a világban kialakult menekülthullámok közel fele Afrikában tört ki, ami tovább rontotta a kontinens kilátásait.

A kiváltó okokat vizsgálva a környezeti adottságokról, mint a migrációs folyamatokat leginkább befolyásoló tényezőkről is szükséges szót ejteni. A csapadék kiszámíthatatlansága nehezíti a mezőgazdasági termelést, az elsvatagosodás, valamint a csapadékmentesség az élelmiszertermelés csökkenéséhez vezetett. A stagnáló fejlődés nehezzé teszi az afrikai emberek túlélési és felemelkedési esélyeit. Magyarországra elsősorban tanulmányi céllal érkeznek afrikai migránsok (nigériaiak, egyiptomiak, ghánaiak stb.), azonban számuk igen csekély.

A migrációnak gazdasági nézőpontja is létezik, amikor a jobb megélhetés érdekében indulnak útnak az egyének, illetve családok. A fejlődő országok és a Nyugat között továbbra is éles szakadék húzódik, ami a népességvándorlás legfőbb mozgatórugója. A magas életszínvonal reménye miatt Európa és Észak-Amerika továbbra is vonzó afrikai embertársainknak, akik sok esetben az éhhalál vagy a fegyveres összeütközések elkerülése érdekében menekülnek.

7. A legális és az illegális migráció

A fellángoló konfliktusok miatt az afrikai kontinens az elmúlt években újból a nemzetközi folyamatok középpontjába került. A 2013-as év elején kirobbanó mali krízis, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaságban zajló polgárháborús helyzetek a világpolitika figyelmét Afrikára irányították. Napjainkban számos eljárás van folyamatban a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt, azonban ez idáig csupán a kongói polgárháborúval kapcsolatos esetekben szabtak ki börtönbüntetést, például a Közép-Afrikai Köztársaságban 2002 és 2003 között

megvalósított lakossággal szemben elkövetett kegyetlenségek miatt nem.⁴⁷

A jelenleg is zajló menekültügyi válság idején érzékelhető, hogy több afrikai igyekszik elhagyni lakóhelyét és próbál bejutni Európába, illetve az Európai Unió tagállamaiba, azonban az afrikai migránsok zöme – ahogyan arra korábban is utaltam – továbbra is a kontinensen belül mozog.

Az Európa irányába történő mozgás háttérben történelmi okok, főként a gyarmati rendszer öröksége húzódik, amelynek következménye a diaszpórák kialakulása. A vándorok számára a szülőföldjüket elhagyni kényszerülők, majd a világ valamely más táján és más népek közé sodródott etnikumok jelenléte döntésük fontos befolyásoló tényezője, tekintettel arra, hogy az afrikai migránsok bíznak a célországban létező afrikai populáció támogatásában.⁴⁸ Megjegyzendő, hogy az Európába érkező afrikai migránsok túlnyomó része rendelkezik a belépéshez, az ott tartózkodáshoz, a kiutazáshoz vagy az ország területén történő átutazáshoz szükséges engedéllyel (vízummal), különösen azok az afrikai munkavállalók, akik cirkuláris migránsként, például egy-egy időnyelgű munka érdekében érkeznek a kontinensre. Mindezen felül fontos megjegyezni, hogy az Európába érkező migránsok többsége nem nélkülöző, pénztelen bevándorló, hiszen az Európába történő bejutás maga is jelentős költségekkel, és az Európai Unióban való létezés is jelentős anyagi és egyéb áldozatokkal jár.

A legális migránsok számára továbbra is vonzó célpont a kelet-közép-európai térség, azonban számukra a kialakult szigorú határellenőrzések miatt kedvezőbb célországgá vált Ázsia, így egy gazdasági migránsnak olcsóbb lehet az utazása például Kínába, és könnyebben juthat ottani vízumhoz is.

Magyarországon a jogszerűen tartózkodó afrikai migránsoknak többnyire sikerült megfelelően integrálódniuk, amit az is alátámaszt, hogy közülük sokan civil szervezetek munkájában vállalnak szerepet, valamint hídszerepet töltenek be szülőföldjük és választott hazájuk között. A hazánkban élő afrikaiak túlnyomórészt munkavállalási, illetve tanulmányi céllal érkeztek; a családegyesítési céllal érkezettek száma elenyésző. Az országban tanult afrikai diákok jelentős társadalmi tőkét jelentenek számunkra, ismereteik hazánk újrapozícionálást hivatottak megvalósítani. *„Annak érdekében, hogy a befogadó állam komolyan profitálhasson e kapcsolatból, tudnia kell, hogy*

47 *Elítélték a volt kongói aelnököt Hágában.* <http://www.euronews.com/2016/03/21/bunosnek-talalta-a-haborus-bunokkal-vadolt-volt-kongoi-alenokot-jean-pierre-bem-bat-a-hagai-nemzetkozi-buntetobirosag>, (2018.04.15.)

48 TARRÓSY István: Afrikaiak a világban, afrikaiak Magyarországon – Elhanyagolt diaszpóra? *Modern Geográfia*, 2017/4, 5-6.

ki, honnan és milyen céllal érkezik területére, meg kell tudnia szólítani őket, illetve bevonó stratégiát kell létrehozni” – állítja Tarrósy.⁴⁹ A tanulmányi céllal történő belépés a migráció egészének egyik meghatározó területe, ezért az oktatási együttműködés kiemelten fontos Afrika és Magyarország között is. Továbbra is igaz az az állítás, miszerint a fekete-afrikai menekültek számára Magyarország nem elsődleges úti cél, azok az afrikai migránsok azonban, akik célországként Magyarországot választották, valódi otthonra leltek.

7.1. Az illegális migráció veszélyei

Európába a kvalifikált munkaerő helyett igen gyakran képzetlen munkavállalók érkeznek, akik számos esetben a felemelkedés esélyének elvesztése, valamint a társadalmi kitaszítottság, marginalizálódás következtében a bűnözés irányába terelődnek. Tekintettel arra, hogy az illegális migráció hátterében a szervezett bűnözés is jelen van, a migrációs politika prioritása a biztonság lett, így a bevándorlás biztonsági kérdéssé vált.

A szervezett bűnözés nemzetbiztonsági kérdéskör, mivel az illegális migráció mögött gyakran embercsempészet, gyermekkereskedelem, kényszermunka, valamint prostitúció húzódik meg. Hangsúlyossá vált a migráció kockázatainak számbavétele, Európai Unió szinten is. A bevándorlás súlyos belpolitikai kérdéssé vált szinte mindenütt, az európai nagyhatalmak számára fontossá vált a bevándorlás és a schengeni rendszer létének és tartalmának újragondolása.⁵⁰

2011-ben az észak-afrikai társadalmi nyugtalanságot az ún. arab tavasz eseményei váltották ki. A líbiai harcok vagy a Tunéziában és Egyiptomban zajlott fegyveres konfliktusok hulláma kevés országot került el, így ezen államok tranzit- vagy célországgá váltak. Az Unió szabályozza ugyan a migráció kérdését, de számos vonatkozás kezelése tagállami hatáskörbe utalva létezik, s e kettősség mentén figyelhetők meg a legélesebb politikai harcok is. Nem elhanyagolható tény, hogy a legális migrációnak kedvező szabályozás az illegális migráció csökkenéséhez vezethet.

7.2. A legális és az illegális migráció kezelése

A migrációval kapcsolatos feladatok tekintetében az afrikai válaszokat is figyelembe kell vennünk. Afrika-szerte kiemelten fontos a regionális együtt-

49 TARRÓSY (2012) i. m. 4.

50 LAUFER i. m. 155-156.

működés, valamint a kontinens egészének kooperációja. A regionális együttműködés legfontosabb célja a tudás, a magasan képzett munkaerő, valamint a fejlődéshez nélkülözhetetlen tapasztalatok afrikai kontinensen tartása.

Az 1960-as években az európai oktatási rendszer megnyílt az afrikaiak számára. Tanulmányi ösztöndíjjal rengeteg fiatal ösztöndíjas érkezett Európába, majd az 1980-as évektől kezdődően sokan emigráltak az Egyesült Államokba és a Közel-Keletre, továbbá egyéb gazdag és fejlődő országokba. Az afrikai országok többsége nem képes a globális versenyben részt venni, ezért a regionális integrációt használják megoldásként az erőforrások relatíve megfelelő felhasználására, illetve a tudás helyben tartására.⁵¹

Hosszú távon megoldásként szolgálhat Afrika számára, hogy a kontinensen található a legtöbb olyan közösség, amely regionális integrációra buzdít, a személyek szabad áramlását megvalósíthatónak tartja és a legális migrációt saját régióiban támogatja. Ez az elképzelés hasonló az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményében megfogalmazottakhoz⁵², amelynek közép-pontjában a migráció jogi és egyéb garanciákkal történő támogatása áll. Afrika számára a legfontosabb, hogy a jövőben meg tudja tartani a képzett munkaerőt, valamint elősegítse a kontinensre történő visszavándorlást. Mindez persze abban az esetben lehetséges, amennyiben Afrika is vonzó kontinenssé válik a képzett orvosok, tudósok, mérnökök, valamint az elvándoroltak számára. Szükség van tehát az oktatási és kutatási kapacitást bővítő fejlesztésekre és beruházásokra, amelyek révén Afrika az elkövetkezendő évtizedekben versenyképesebbé válhat.

Az Afrikából induló migráció tranzitországi olyan változásokon mentek keresztül, amelyek jelentős mértékben befolyásolták az Európába történő vándorlást. A végső tanulság azonban mégis az, hogy a migrációt visszafordítani vagy az elvándorlás folyamatát leállítani már nem lehet, meg kell tanulnunk alkalmazkodni hozzá.

A legális migráció kezeléséhez kapcsolódó, azon belül az integrációt elősegítő tényező annak szabályozása, hogy a huzamosabb ideig tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekkel szemben megfelelő nyelvismeret követelményét támasszák. Emellett lényeges, hogy a bevándorló munkavállalók a befogadó állam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesüljenek a munkaerőpiacon. Az alkalmazási és munkavégzési feltételek, a szociális

51 BÚR – TARRÓSY i. m. 111.

52 Ld. EESC Opinion, COM (2010) 379 final – 2010/0210 (COD). www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:218:0097:0100:EN:PDF (2018.04.16.)

ellátás vagy az adókedvezmények egyenértékűsége védelmet biztosíthat a migránsok részére. A magasan képzett munkaerő számára olyan környezet válhat vonzóvá, amely munkavállalási szempontból a származási országénál kedvezőbb feltételeket nyújtására képes.⁵³ Általánosságban elmondható, hogy a legális migráció vonatkozásában számtalan lényeges partnerségi és stabilitási megállapodásnak kell születnie az adott államok és térségek között, amelyeknek ki kell térniük a kereskedelmi és politikai kapcsolatok fejlesztésére. Elsőként az 1995-ös Barcelonai Nyilatkozat révén – a partnerség jegyében – gazdasági, politikai és szociális együttműködés indult meg a Mediterráneum államaival. „A barcelonai folyamatot követően létrejött a Mediterrán Unió, majd az eljárás továbbfejlesztéseként az Unió társulási megállapodást kötött Algériával, Egyiptommal, Marokkóval és Tunéziával.”⁵⁴

A legális migráció vonatkozásában, egyrészt kiemelten fontos az európai és észak-afrikai országok közötti állandó (legális) migrációs csatornák támogatása, valamint a munkahelyteremtés megkönnyítése és a munkalehetőségek biztosítása érdekében az intézmények közötti hálózatok létrehozása. Másrészt létfontosságú az afrikai országokban működő regionális irodák együttműködésének erősítése az Interpol Nemzeti Központi Hatóságaival, valamint az Európai Unió és az afrikai országok közötti kommunikációs hálózatok továbbfejlesztése.⁵⁵ Az elmúlt évek afrikai migrációs trendje ugyanis megváltozott, s ez az intézmények együttműködések további fejlesztését is igényli.

A 2000-es évek elején az Afrikából Európába történő bevándorlás elsősorban az Európai Unió dél-európai tagállamait érintette. Ebből kifolyólag az olasz kormány kiemelt hangsúlyt fektetett és jelentős összegeket fordított a Líbiával történő együttműködésre. A Berlusconi-Kadhafi egyezmény – amelyben megállapodás született Líbiai finanszírozására – alapvetően az illegális afrikai migránsok elleni küzdelmet, továbbá a déli határok szigorúbb védelmét és egyes területek fokozott ellenőrzését tűzte ki céljaként. Szintén értékes migrációs elosztópontok alakultak ki korábban Spanyolországban is, amely 2003-

53 MOHAY Ágoston: *A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniók szabályozásának példája*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 207-213.

54 GYENEY Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Doktori értekezés. Budapest, PPKE JÁJ DI, 2011. 148-150. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Gyenyey%20Laura%20Phd.pdf> (2018.04.18.)

55 Valletta Summit, 11-12 November 2015 – Action Plan. http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (2018.04.26.)

ban a marokkói-spanyol kooperáció keretében keményebb határrendészeti fellépést, majd kerítések és radarrendszereket eredményezett.⁵⁶ Az Európai Unió és Afrika között régóta partnerségi viszony áll fenn, amelyet a 2015. november 11-12.-ei migrációról szóló Valletta-csúcstalálkozó is megerősített, azáltal, hogy az instabilitás kiváltó okai, illetve a migráció hatékony kezelése érdekében létrehozták az EU Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelői Alapját: „A vallettai csúcstalálkozón az európai és az afrikai állam-, illetve kormányfők azzal a szándékkal találkoztak, hogy erősítsék a migrációval kapcsolatos együttműködést, továbbá megvitassák az előttük álló kihívásokat és a benne rejlő lehetőségeket”.⁵⁷ A résztvevők elismerték, hogy a tranzit és célországok közös felelőssége a migráció kezelése, ezért a kölcsönös együttműködés keretében közös megoldást kell találniuk a migráció kapcsán felmerülő nehézségekre. A csúcstalálkozón elfogadott cselekvési terv elsődleges céljai a legális migráció és a mobilitás területén, valamint a visszaküldés és visszafogadás terén folytatott együttműködés javítása, a migránsok, illetve a menedékkérők védelmének erősítése, továbbá az illegális migrációhoz kapcsolódó emberkereskedelem és migráns csempészet elleni fellépés érdekében kerültek meghatározásra.⁵⁸

Figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat, a cselekvési terv kiemelt területei összhangban állnak az országok szuverenitásával, valamint a nemzeti jogszabályokkal, mindemellett érdemi uniós források állnak rendelkezésre az Afrikával történő uniós szintű együttműködésre.

A cselekvési terv sarkalatos pontjainak végrehajtására a csúcstalálkozó résztvevői 2016 végéig vállaltak kötelezettséget. Egyfelől szükséges: támogatni az afrikai országokat, a regionális és a pán-afrikai intézményeket, különösen az Afrikai Uniót; továbbfejleszteni a nemzeti és regionális migrációt; ösztönözni a háromoldalú együttműködések és a regionális gazdasági integrációt, amelyek a dél-szaharai, a dél-mediterrán, illetve némely európai uniós ország között állnak fenn. Kiemelkedően fontos az európai és afrikai szakképző intézmények közötti kooperatív hálózatok kialakítása, annak érdekében, hogy a szakképzés megfeleljen a munkaerő-piaci igényeknek, másrészt a környezeti, az éghajlatváltozással, a fenntartható fejlődéssel, illetve a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos kérdések megvitatása, továbbá az élelmiszerbiztonság javítása. Mindezen felül lényeges, hogy 2030-ig a migráns munkavállalók pénzáttalási tranzakciós költségeit csökkentsék, továbbá olyan országspecifikus intézkedé-

56 TARRÓSY (2012) i. m. 7.

57 A migrációval foglalkozó vallettai csúcstalálkozó, 2015. 11. 11-12. <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, (2018.04.25.)

58 Uo.

seket dolgozzanak ki, amelyeknek célja a fejlesztés/fejlődés ösztönzése mind az Európai Unió, mind pedig Afrika országainak migráns diaszpórái tekintetében.

Az emberi jogok megsértéséhez, a visszaélések megakadályozásához, az illegális migrációhoz és a menekültáradathoz kapcsolódó kérdésekre kiemelt figyelmet kell fordítani egyes afrikai országokban, különösen Csádban vagy Kelet-Afrika északi területein (más néven: Afrika szarván). A radikalizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések – az előzőekben felsorolt területeken – mindenekelőtt a fiatalokat érintik. Mindehhez a diplomáciai támogatás erősítése is szükséges, amellyel a legsürgetőbb afrikai válsághelyzetek gyors megoldása – de legalábbis valamifajta kezelése – válik lehetővé. A biztonság és a terrorfenyegetések elleni küzdelem érdekében – túl a politikai lözúngokon is – nélkülözhetetlen az állami erőforrások stabilizálása, valamint a helyi lakosság javát szolgáló erőfeszítések folytatása.⁵⁹

A vallettai csúcstalálkozón létrehozott Sürgősségi Alap⁶⁰ számos cselekvési programot hirdetett a migráció csökkentése, a migránsok életkörülményének javítása, illetve az irreguláris migráció okainak kezelése érdekében. A gambiai cselekvési program célja Gambia gazdasági fejlődéséhez történő hozzájárulás, amely a foglalkoztathatóság javításával kívánta csökkenteni migrációt. A program közvetlenül támogatja a helyi gazdasági fejlődést, valamint a fiatalok számára számos lehetőséget kínál. Az etiópiai cselekvési program kiemelt célja az irreguláris migráció okainak kezelése, valamint a migránsok és a visszatérők életkörülményeinek javítása Tigray, Ahmara és Oromia régióban, méghozzá új gazdasági lehetőségek és a munkaképesség megteremtésével.

Az Észak-Afrikai Regionális Fejlesztési és Védelmi program az észak-afrikai térség társadalmi kohéziójának, valamint a foglalkoztatási lehetőségek előmozdításához járul hozzá. Az Észak-Mali program az élelmiszerbiztonságot, míg a Dél-szudáni program az állami egészségügyi rendszerek megyei szinten történő megerősítését, többek között a terhességi ellátáshoz való hozzáférést, az újszülöttek arányának növelését, illetve az alapvető gyógyszerek rendelkezésre állásának biztosítását tűzte ki célul. A migráció kezelésével kapcsolatos stratégiák, beleértve a nemzeti és regionális fejlődést, magukba foglalják az illegális migráció, az emberkereskedelem és a migránsok csempészete elleni fellépést, valamint a legális bevándorlás kérdését. A migráció kezelésével kapcsolatban az Európai Unió számos afrikai partnerével kezdeményezett

59 Valletta Summit, 11-12 November 2015 – Action Plan. http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (2018.04.26.)

60 *EU Emergency Trust Fund for Africa*. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf (2018.04.26.)

tárgyalásokat, például Líbiával, ahol elengedhetetlen a vegyes migrációs áramlások kezelése. A kezdeményezés Burkina Faso, Kamerun, Csád, Elefántcsontpart, Bissau-Guinea, Guinea, Ghána, Mali, Mauritánia, Niger, Nigéria, Szenegál, Gambia és Líbia tekintetében ért el eredményeket a következő tevékenységi területeken: önkéntes visszatérés megkönnyítése; fenntartható beilleszkedés elérése; az információkhoz való hozzáférés elősegítése; migrációs áramlatokkal, útvonalakkal, valamint a migránsok szükségleteivel kapcsolatos adatok gyűjtése és frissítése.⁶¹

A regionális migrációs program a megfelelő migrációs gazdálkodást előmozdító és a csempészet elleni küzdelmet elősegítő program, amelynek célja a migránsok jogainak biztosítása, illetve a kizsákmányolástól, erőszaktól és visszaélésektől történő védelme. A program általános célja mindenekelőtt a migráció megkönnyítése. A határigazgatás javítása, a bűnözői hálózatok elleni küzdelem, elsősorban átfogó kormányzás (jó kormányzás) elősegítése révén, illetve az emberi jogi visszaélések megelőzése és a jogállamiság érvényesülése által valósulhat meg. Ezen felül a biztonság és az igazságszolgáltatás nemzeti erőforrásainak növelése, az illegális migráció, az emberkereskedelem és a migráns csempészet elleni küzdelem éppen a regionális együttműködések keresztül fejtheti ki hatását.

8. Konklúzió

Írásomban az afrikai migráció jelenségeit a jó, illetve hatékony állam kontextusába helyezve mutattam be, több vonatkozásban is utalva arra, hogy a közösségi jóllétet biztosító közpolitikai és szabályozási keret egyre hangsúlyosabb eleme a migrációs jelenségek kezelése – mind Európában, mind pedig Afrikán belül. A Jó Állam feladata a vizsgált területen is az, hogy állandóan figyelemmel kísérje az egyre szerteágazóbbá váló érdekeket, időben felismerje az ellátandó feladatokat és megteremtse a szükségletek kielégítésére szolgáló adekvát intézményeket.

A szűken vett afrikai migráció tekintetében a tanulmány megállapította, hogy az afrikai lakosságra kismértékben jellemző a migráció, annak ellenére, hogy a kontinensen évről-évre jelentős népességnövekedés tapasztalható és az alacsony képzettségű munkaerő számára sincs biztosítva a megfelelő (értsd: nyugat-európai értelemben vett) életminőség. Afrikát gyors demográfiai növekedés jellemzi, amelyet nem képes követni a munkahelyek száma, így

61 Uo.

a vándorlás mondhatni eleve elrendeltetett az afrikai lakosság számára. Az afrikai migráció jelentős része a kontinensen belül zajlik, az afrikai vándorlók még napjainkban is inkább választanak egy észak-afrikai államot, mintsem, hogy a kontinensen kívülre, más térségek irányába vándoroljanak.

Az egyes afrikai térségek migrációs sajátosságai eltérnek egymástól: az észak-afrikai migránsok többségének elsődleges célállomása Európa, míg a szubszaharai vidék képzettséggel nem rendelkező lakosai *inkább* a szomszédos országokban keresik boldogulásukat. A nyugat-afrikai, valamint a dél-afrikai migráció főként régióin belül zajlik, a déli migráció első állomása a Dél-afrikai Köztársaság. A kontinens fejletlensége miatt kevésbé vonzó a külföldi munkaerő számára, így inkább az a trend érvényesül, hogy afrika szakképzett polgárait Európa és Észak-Amerika vonzza magához.

Az Afrikán belüli népeességmozgások kiváltó okai egyrészt a különböző konfliktushelyzetekben, másrészt a magas államadósságban, és a változó környezeti adottságokban (például az elsivatagosodásban) rejlenek, néhány további ok mellett. Ezen felül a migráció egyik legnyilvánvalóbb gazdasági vonatkozása az, amikor az egyének, illetve családok a jobb megélhetés érdekében vándorolnak. Afrika-szerte kiemelten fontos a regionális együttműködés, valamint a kontinens egészének kooperációja. Az afrikai országok többsége nem képes a globális versenyben részt venni, ezért a regionális integrációt használják megoldásként az erőforrások megfelelő allokálására, illetve a tudás helyben tartására. Hosszú távon megoldásként szolgálhat Afrika számára, hogy a kontinensen található a legtöbb olyan közösség, amely regionális integrációra buzdít, a személyek szabad áramlását megvalósíthatónak tartja és a legális migrációt saját régióiban támogatja. A közeljövőben Afrikának vonzó kontinenssé kell válnia a képzett orvosok, tudósok, mérnökök, valamint az elvándoroltak számára.

A migrációval kapcsolatos kihívásokra gyors lépések és azonnali válaszok szükségesek, amelyet számos ágazatban – többek között az infrastruktúra, az energia, az egészségügy, az oktatás, a béke és biztonság elősegítése, a gazdasági növekedés, valamint a munkahelyteremtés területén – Afrikán kívüli aktorként jelentős mértékben támogat az Európai Unió is. A 2015 novemberében megtartott vallettai-csúcstalálkozón létrehozásra került az *Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelő Alap* (EUTF Africa), amely számos cselekvési programot hirdetett a migráció csökkentése, a migránsok életkörülményeinek javítása, illetve az irreguláris migráció okainak kezelése érdekében. Afrika lakosságának túlnyomó többsége képzetlen fiatal, így feltételezhető, hogy a későbbiekben meginduló *valóban* tömeges vándorlásuk akár súlyos krízist is okozhat Európában.

Annak ellenére, hogy a magyar társadalomban elenyésző az afrikaiak száma, Magyarországnak is fel kell készülnie az afrikai migráció *esetleges* erősödésére. A magyarországi határvédelmi szigorításokkal párhuzamosan az ország aktuális külpolitikai irányvonalai, a „Déli Nyitás” és a „Keleti Nyitás” az afrikai térségek – különösen a szubszaharai országok – felé történő kapcsolat újraépítését is elősegíteni hivatottak. Álláspontom szerint *rövid távon* nagy fordulat nem várható a jelenlegi migráció kapcsán felmerülő kérdésekben, sem a nemzetközi összefogás, sem a politikai diszkurzus vonatkozásában. Afrikának feltétlenül ki kell dolgoznia lehetséges megoldásokat a jelenleg fennálló migrációs helyzete kezelésére, és ha beválnak a tervek, akkor az afrikai államok nem csupán a migrációs folyamatokat kezelik majd hatékonyan és eredményesen, hanem ezek révén kialakítják, illetve meg is erősítik a lakosság jólétét biztosító feltételeket.