

**Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
Kossuth Lajos Hadtudományi Kar
Hadtudományi Doktori Iskola**



Görbe Attiláné Zán Krisztina rendőr alezredes

**A magyarországi migráció helyzete,
kezelésének feltételei és lehetőségei**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Kónya József PhD nyá. határőr ezredes
címzetes egyetemi docens

Budapest. 2010,

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	4
1. A MIGRÁCIÓS HELYZET, A MIGRÁCIÓKEZELÉS KOMPLEX ÉRTELMEZÉSE	10
1. 1. A MIGRÁCIÓ, A MIGRÁCIÓKEZELÉS MINT JELENSÉG, FOLYAMAT, KÖVETKEZMÉNY	10
1. 2. A MIGRÁCIÓ ALAPVETŐ OKAI ÉS TENDENCIÁI A XXI. SZÁZADBAN	16
1. 3. A MIGRÁCIÓ MINT NEMZETKÖZI JELENSÉG ÉS FOLYAMAT, A MAGYARORSZÁGI MIGRÁCIÓS HELYZET SAJÁTOSSÁGAI.....	19
1. 4. AZ 1. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK.....	25
2. BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS MIGRÁCIÓKEZELÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN	28
2. 1. POLITIKÁK ÉS SZAKPOLITIKÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	28
2. 2. BIZTONSÁG FOGALOM, BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS A MIGRÁCIÓ	28
2. 2. 1. <i>MIGRÁCIÓ, MIGRÁCIÓS POLITIKA</i>	31
2. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉSE.....	34
2. 3. 1. <i>A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS</i>	34
2. 3. 2. <i>AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS</i>	35
2. 3. 3. <i>A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS BŐVÍTÉSE</i>	36
2. 3. 3. 1. Tamperei „mértőldkövek”	36
2. 3. 3. 2. Tamperétől Hágáig	37
2. 3. 3. 3. A Hágai Program	39
2. 3. 3. 4. „Poszt-Hága” – Dublin – Lisszabon	40
2. 3. 3. 5. A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa	44
2. 4. EURÓPA-ERŐD	48
2. 5. NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓKEZELÉSBEN RÉSZTVEVŐ FÓRUMOK ÉS SZERVEZETEK	49
2. 5. 1. <i>NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓS POLITIKÁT FEJLESZTŐ KÖZPONT</i>	49
2. 5. 2. <i>EURÓPAI MIGRÁCIÓS HÁLÓZAT</i>	51
2. 5. 3. <i>AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAI KÜLSŐ HATÁRAIN VALÓ OPERATÍV EGYÜTTMŰKÖDÉSI IGAZGATÁSÉRT FELELŐS EURÓPAI ÜGYNÖKSÉG</i>	53
2. 6. A 2. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK	55
3. A MAGYARORSZÁGI MIGRÁCIÓ TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE ÉS AKTUÁLIS ASPEKTUSAI	57
3. 1. A MIGRÁCIÓS FOLYAMATOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (1980-TÓL NAPJAINKIG).....	57
3. 2. A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ MIGRÁNSOK JELLEMZŐI.....	60
3. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁNAK HATÁSA A MAGYARORSZÁGI MIGRÁCIÓKEZELÉSRE.....	62
3. 4. A MIGRÁCIÓKEZELÉS MINT IDEGENRENDSZETI KÉRDÉS	67
3. 5. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓKEZELÉST SZOLGÁLÓ MAGYARORSZÁGI RENDSZEREK, FÓRUMOK	75
3. 5. 1. <i>KOMPLEX IDEGENRENDSZETI SZŰRŐ-ELLENŐRZŐ RENDSZER</i>	75
3. 5. 2. <i>AZ INTEGRÁLT VEZETÉSI KÖZPONT</i>	78
3. 5. 3. <i>ÖSSZEKÖTŐ TISZTVISELŐ ALKALMAZÁSA</i>	79
3. 5. 4. <i>NEMZETKÖZI HATÁRRENDSZETI KONFERENCIA</i>	81
3. 6. A 3. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK	82
4. A MIGRÁCIÓ ÉS AZ IDEGENGYŰLÖLET (XENOFÓBIA) ÖSSZEFÜGGÉSE	85
4. 1. A MIGRÁCIÓ MINT AZ IDEGENELLENESSÉG FORRÁSA.....	85
4. 2. XENOFÓBIA KUTATÁS	88
4. 2. 1. <i>IDEGENELLENESSÉG KUTATÁSOK A CIVIL SZFÉRÁBAN</i>	92
4. 2. 2. <i>A RENDŐRSÉGNÉL VÉGZETT XENOFÓBIA KUTATÁS</i>	95
4. 2. 3. <i>A KUTATÁS EREDMÉNYEI</i>	97
4. 3. A 4. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK	101

5. A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE	105
5. 1. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK.....	105
5. 2. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK.....	107
5. 3. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK	108
5. 4. JAVASLAT A KUTATÁS TOVÁBBI FOLYTATÁSÁRA	112
BEFEJEZÉS	114
FELHASZNÁLT IRODALOM	116
PUBLIKÁCIÓK, TUDOMÁNYOS MUNKÁK.....	116
HAZAI TÖRVÉNYEK, RENDELETEK, HATÁROZATOK, UTASÍTÁSOK.....	125
EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSOK ÉS AJÁNLÁSOK	128
INTERNETES HONLAPOK.....	129
A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE	131
A SZERZŐ EGYÉB TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉGE	133
ÁBRÁK, TÁBLÁZATOK, MELLÉKLETEK JEGYZÉKE.....	134
ÁBRÁK.....	134
TÁBLÁZATOK	141
MELLÉKLETEK	148

BEVEZETÉS

„A migrációnak három fő csoportja van: a reguláris vándorlás, amelyben a személy szabad akaratából, a jogszabályok tiszteletben tartásával változtatja lakhelyét és az irreguláris vándorlás, amely két nagy mozgalomra oszlik, a kényszervándorlásra, tehát a menekülésre és az illegális vándorlásra, azaz külföldiek jogellenes határátlépésére és tartózkodására. A migrációs politikának a migráció három válfaját egymásra tekintettel, de egymástól különböző elvek mentén kell kezelnie. Az elvek nem a migráció típusai mentén rendeződnek el, hanem átmetszik azokat.”

(Nagy Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika?¹)

Migráció volt, van és lesz. A XXI. században az egyik legmarkánsabb globalizációs tényező a migráció, amely egyszerre gazdasági-társadalmi-szociális-etnikai-vallási stb. problémákat kiváltó, összetett jelenség, a nemzeti-regionális biztonságot fenyegető tényező, de forrása lehet a jólét fenntartásának, a népesség szinten tartásának, a statisztikák javításának, humanitárius megoldásnak. Összegezve: nehezen kezelhető, de kezelendő kategória. *„A modern mindennapok világában a nemzetközi migráció egyre érezhetőbb jelenség, amellyel a hétköznapokban mind gyakrabban találkozunk. A társadalmi folyamatokhoz mára már szervesen kapcsolódik, mind volumenében, mind ütemében egyre gyorsabban növekszik, a globalizáció nyomán megjelenési módjai és formái fokozatosan átalakulnak.”*²

Az Eurostat³ felmérései szerint az EU 27 tagállamában 18,5 millió harmadik országból érkezett bevándorló él legálisan, míg az Unió területén kívül mintegy 9 millió az uniós állampolgár. Becslések szerint az EU területén élő illegális bevándorlók száma 4,5 - 8 millió fő. Ebből megállapítható, hogy a XXI. század

¹ In: Sik Endre - Tóth Judit (szerk.): Migráció és politika. - Bp.: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997. - p. 169–175. /Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve./

² Melegh Attila: Globalizáció és migráció. Korfa, 2002. 1. sz.

³ Statistical Office of the European Communities = Európai Közösségek Statisztikai Hivatala

*elejére az EU a nemzetközi migráció egyik legfőbb befogadó régiójává vált, annak számos problémájával, társadalmi, gazdasági, politikai következményeivel.*⁴

A legfrissebb adatok szerint az Unió országaiban 2008-ban 30,8 millió külföldi élt, közülük 11,3 millióan más uniós tagállamok, 6 millióan más európai államok állampolgárai, 4,7 millióan Afrikából, 3,7 millióan Ázsiából és 3,2 millióan az Amerikai kontinensről érkeztek. A külföldiek az Európai Unió teljes népességének 6,2%-át tették ki. Az Európai Unión belüli migráció aránya az utóbbi években jelentősen növekedett, majdnem kétszerese a 2001-es aránynak.⁵

A migráció kapcsán számos tudományos, szakmai és politikai munka látott napvilágot, tükrözve az adott terület látásmódját, „megcímkézve” a jelenségeket, behatárolva a megoldásokat. Magyarország geostratégiai helyzeténél fogva sajátos helyet foglal el a migrációs folyamatokban. Egyszerre cél-, tranzit- és kismértékben kibocsátó ország is. A biztonság, a nemzeti érdekérvényesítés, a közösségi elvárások teljesítése a migrációkezelés intézményes és tevőleges megvalósítását igénylik. Olyan „jelenidős”, de komoly előzményekkel rendelkező „jövőbemutató” problémáról van szó, amely csak komplex szemlélettel értelmezhető.

Értekezésemben a magyarországi migrációs helyzet keretszerű⁶ bemutatása, a migráció fogalmának „rendszerzése”, a migrációkezelés értelmezése során törekszem a fenti folyamat-rendszer és hálózatok, azok biztonságpolitikai összefüggéseinek bemutatására. Vizsgálom az Európai Uniónak a biztonságpolitika, a bel- és igazságügyi együttműködés keretében tett lépéseit a Maastrichti Szerződéstől a Stockholmi Programig, röviden érintve a migrációkezelésben résztvevő fórumok és szervezetek szerepét. Foglalkozom a magyarországi migrációs folyamatok tartalmának és irányainak – az ország geopolitikai helyzetéből adódó – változásaival, illetve az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködése formálódásának a hazai migrációkezelésre gyakorolt hatásával, és azokkal a szervezetekkel, amelyek részt vesznek ebben a folyamatban, mindezt az Európai Unió Európai Biztonsági Stratégiájának⁷ keretébe ágyazva. Külön fejezetben – saját

⁴ Petővári Bence: Európai erőd – Az EU migrációs politikájának biztonsági dimenziói. Európai Tükör, 2010. 3. sz. - p. 29.

⁵ Szilágyi László: Az európai szociális vívmányok védelme, nemzetközi fejlesztéspolitika és migrációs politika <http://www.szilagyilaszlo.hu/content>

⁶ A témában számos írás született és a statisztikai mutatókkal sem célszerű terhelni az értekezést, ezért az 1. és 2. sz. mellékletben táblázatszerűen mutatom be a migrációs helyzetet és a migrációt kezelő szerveket.

⁷ Európai Unió Biztonsági Stratégiája, 2003. december 12.

kutatási eredményekre alapozva – röviden elemzem a migráció és az idegengyűlölet (xenofóbia) összefüggéseit.

Doktori értekezésem elkészítésével nem egy újabb, a migráció tárgykörével foglalkozó, az eddigi ismereteket új összerendezésben megjelenítő írásművet céloztam meg, hanem a kialakult helyzet adekvát megjelenítését és alternatív megoldások feltárását.

A migráció és annak kezelése stratégiai kérdés, ezért a kitűzött célokat is ennek megfelelően súlyoztam. Fő (általános stratégiai) célnak tekintetem az Európai Unió és a migráció viszonyrendszerének vizsgálatát a globalizált környezetben, egyben annak bizonyítását, hogy a migráció kezelése elsősorban biztonsági kérdés, ugyanakkor átfogóan értelmezendő társadalmi és gazdasági probléma is.

Kardinális, azaz kulcscélom volt egyrészt elemezni és kiemelni azokat a XXI. századi változásokat, amelyek elengedhetetlenül hozzájárultak a migráció fogalmának komplex értelmezéséhez (globalizáció, környezeti tényezők, energia, víz-, és környezetszennyezés, fenntartható fejlődés), megemlítve mint migrációs okokat az etnikai, törzsi, vallási üldöztetést, másrészt – időrendi sorrendben – vizsgálni és értékelni az Európai Uniónak a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogi szabályozását, összehasonlító elemzés keretében bemutatni az ide vonatkozó szerződések, programok tartalmát (Dublin I.-1990., Maastrichti Szerződés – 1992., Amszterdami Szerződés – 1997., Tamperei mérföldkövek – 1999., Dublin-II. 2003., Hágai Program – 2004., „Poszt-Hága” Program – 2008., Lisszaboni Szerződés – 2009., Stockholmi Program – 2010.)

Speciális célként tűztem ki a magyarországi migráció történetének, a migrációs folyamatok változásának áttekintését, amelynek következtében Magyarország a korábbi kibocsátó ország helyett tranzit- és célországgá vált. Ennek keretében vizsgáltam az Európai Unió biztonságpolitikájának és migrációs politikájának a hazai migrációkezelésre, az idegenrendészet feladatrendszerére való hatását.

Horizontális célként tűztem ki, hogy a témában áttanulmányozott szakirodalom és kutatások bemutatása keretében rávilágítsak a migráció és a migránsok jelenlétéből adódó munkanélküliségtől, életszínvonal csökkenéstől való félelemből és a kultúrkör, az életforma másságából fakadó idegengyűlölet összefüggéseire, jelzésszerűen rámutassak az egyes társadalmakra, országokra jellemző idegenellenesség megnyilvánulási formáira, annak okára, az egyes társadalmakban az idegenekkel szemben megnyilvánuló viselkedés- és magatartásformákra.

Sajátos célom volt, hogy a hazánkba érkező külföldiekkel közvetlenül és hivatalosan kapcsolatba kerülő rendőri állomány körében végzett vizsgálattal bizonyítsam, hogy a rendőrök idegenellenessége nem tér el relevánsan a civil lakosságétól, illetve, hogy képzéssel, megfelelő felkészítéssel, az idegenekkel szembeni attitűdjeik jelentős mértékben pozitívabbá tehetők.

A doktori értekezésem a következő hipotézisekre épül:

- 1) A XXI. században a migráció közösségi és nemzeti biztonsági, ezzel együtt társadalmi kulcskérdéssé vált és megközelítése, körülhatárolása, kezelése csak egységes rendszerben lehetséges, figyelembe véve a globalizációból, a változásokból eredő, kiváltó tényezőket és következményeket.
- 2) A komplex problémákra komplex megoldások kellenek. Hosszú távon politikai konszenzuson alapuló, szakmailag alátámasztott, társadalmilag pozitívan tolerált migrációs politika és az ezt kitöltő szakpolitikák rendszere nélkül a migráció közösségi és nemzeti szinten nem kezelhető hatékonyan. A komplexitás egyértelműen jelenti az Európai Unió és a tagállamok vonatkozásában a regionális és nemzeti szintű fellépések összehangolásának szükségességét mind a legális, mind az illegális migráció területén.
- 3) A migráció, a migrációkezelés a szabadság és a biztonság egyensúlyának megteremtésével szorosan összefügg, s azáltal értelmezhető. A fenti egyensúlyt a Stockholmi Program a szabadság, biztonság és a jog érvényesítésével kívánja biztosítani.
- 4) A globalizált környezetben elengedhetetlen a folyamat-rendszer és hálózatos szemlélet alkalmazása, ezért a nemzetközi, az uniós migrációkezelés és biztonságpolitika összefüggésében célszerű a magyarországi migrációkezelést vizsgálni. Ugyanakkor napjaink gyakorlatában a migrációval kapcsolatos döntéseket – végiggondolt és deklarált szakpolitika és hosszú távú stratégia hiányában – alapvetően egy feltételezett társadalmi elvárás és a reálisan meglévő migrációs nyomás mellett a végrehajtó apparátus teljesítőképessége is mérhető módon befolyásolja.
- 5) A korábbi kutatások ismeretében feltételezhető, hogy mivel a magyar lakosság körében 2000-től – a korábbi csökkenést követően – ismét

növekedett az idegenellenesség, a migrációkezelésben résztvevő, a külföldiekkel közvetlenül és hivatalosan kapcsolatban lévő személyek, elsősorban a rendőri állomány idegenellenessége nem különbözik a civil lakosságétól, illetve hipotetikusán állítható, hogy – tapasztalataikból és gyakorlatukból adódóan – a külföldiekkel kapcsolatos beállítódásuk pozitívabb képet mutat. Ezt a feltételezésemet egy saját vizsgálat elvégzésével kívánom alátámasztani.

Kutatómunkám során törekedtem a kutatási célok, az alkalmazott módszerek, a következtetések és a konklúzió alapján megfogalmazott tudományos eredmények összhangjának biztosítására. A módszerek megválasztásánál szem előtt tartottam, hogy mivel a migráció rendkívül komplex fogalom, ezért elemzése csak holisztikus látásmóddal és a kérdés interdiszciplinaritását figyelembe véve lehetséges (bármely tudományág vizsgálja, valahol mindig utalnia kell a más tudományokba tovagyűrűző vagy onnan érkező hatásokra, körülményekre).

Történeti és összehasonlító módszerrel közelítettem meg az elméleti kérdéseket. Dokumentumelemzést végeztem és interpretáltam az Európai Unió témával összefüggő szerződéseit és programjait. A joganyag rendszerezésénél az analízis és a szintézis módszerét használtam. Történeti összehasonlító és rendszerszemléletű megközelítésben foglalkoztam valamennyi kérdéskörrel.

A Rendőrségnél az 5. számú hipotézisem alapján megfogalmazott kérdések objektív és sokrétű vizsgálata érdekében kutatási módszerként az írásbeli kikérdezés (kérdőív) módszerét választottam, ami lehetővé tette, hogy a vizsgálatot aránylag nagyszámú mintán végezhessem el. A feltett kérdésekre adott válaszok számítógépes feldolgozását követően táblázatok és szöveges elemzés formájában összegeztem, vontam le a következtetéseket, fogalmaztam meg a tapasztalatokat.

Az egyes fejezetekben a fenti módszerekkel feltárt ismeretek szintetizálásával fogalmaztam meg a részkövetkeztetéseimet.

Primér forrásanyagnak tekintettem számos – az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésének rendjét közvetlenül szabályozó, illetve ahhoz közvetve kapcsolódó – nemzeti és európai jogforrást és kapcsolódó dokumentumot. Az utóbbi időben számos főiskolai, egyetemi szakdolgozat és PhD értekezés készült a migráció, a migrációkezelés, az Európai Unió migrációs és biztonságpolitikája, a magyarországi bevándorlás kérdése, a biztonság és az illegális migráció kezelésének

témakörében. Ezek, valamint a kutatási témámhoz szorosan nem kapcsolódó disszertációk⁸ tartalmi és formai szempontból egyaránt mértékadóan hatással voltak a munkámra.

Az értekezésben felhasznált szakirodalmat, jogforrásokat konkrét hivatkozásokkal, valamint a felhasznált szakirodalmi jegyzékben tüntettem fel.

Kutatásomat 2010. március 16-án zártam le, így az azt követő jogszabályi és intézményi változásokat az értekezés értelemszerűen nem tartalmazza.

⁸ A hivatkozott forrásokat az irodalomjegyzék részletesen tartalmazza: lásd. Faggyas Zoltán, Gaál Gyula, Gubicza József, Horpácsi Ferenc, Jószai János, Nagy József, Ritecz György, Sárközi Irén, Sebestyén Attila, Tájok Péter, Tóthné Demus Mária, Unger István, Wetzel Tamás, Windt Szandra, Zsigovits László

1. A MIGRÁCIÓS HELYZET, A MIGRÁCIÓKEZELÉS KOMPLEX ÉRTELMEZÉSE

1. 1. A MIGRÁCIÓ, A MIGRÁCIÓKEZELÉS MINT JELENSÉG, FOLYAMAT, KÖVETKEZMÉNY

A migráció értelmezése és megközelítése érdekmotivált és „gondolkodás-specifikus”. Szűkebb és tágabb körülhatárolása mindig nézőpont és helyzetfüggő. Fontos szerepet kap e téren az érintettség. Sok fogalom létezik, sokféle értelmezés és modell áll rendelkezésre, de adott helyzetben a magyar sajátosságokat célszerű a globális kitekintés ellenére a prioritás célkeresztjébe helyezni.

A migráció fogalmának vizsgálatánál az értekezés a következő aspektusokat veszi figyelembe: a fogalom etimológiai értelmezése, a migráció jelensége és folyamat jellege, illetve az előnyök és a hátrányok szempontjából közelíti meg a migráció következményeit.

A migráció fogalmát különböző tudományos források más-más módon értelmezik.

Az Akadémiai Kislexikon a következő definíciót adja:

„A népesség térbeli, földrajzi mozgása. A migráció összefügg a gazdasági fejlődéssel. A fejlődő, iparosodó országok szívó hatást gyakorolnak az elmaradottabb, általában agrár jellegű országok népességére. Ehhez hasonló egy országon belül a városok, iparilag fejlődő területek népességvonzó hatása.”⁹

A Hadtudományi Lexikon szerint a migráció:

„A népesség mozgása, vándorlása egy országon belül vagy országok között. Ha egy országon belül vizsgálják a lakosság áramlását, akkor belső mozgásról, belső vándorlásról beszélnek, az országok közötti mozgást pedig migrációnak, vándorlásnak hívják.”¹⁰

„A nemzetközi vándorlás, mint spontán és természetes folyamat – az egyéni motivációkkal összhangban – szoros összefüggésben van a befogadó és a kibocsátó ország társadalmi-politikai helyzetével, gazdaságának állapotával, népességének lelki kondíciójával, a létfenntartáshoz szükséges javak szűkösségével vagy bőségével,

⁹ Akadémiai Kislexikon 2. kötet. - Bp.: Akadémia Kiadó, 1989. - p. 197.

¹⁰ Hadtudományi Lexikon 2. kötet. - Bp.: Akadémiai Nyomda, 1995. - p. 923.

valamint az adott társadalom tagjainak általános elégedettségével vagy elégedetlenségével.”¹¹

„Migrációnak nevezik azt a folyamatot, melynek során egyes személyek vagy csoportok úgy váltanak lakókörnyezetet; illetve társadalmat, hogy ez a váltás időlegeből tartóssá, huzamossá válik.”¹²

Az emberi tényező mobilitását és a migráció fogalmat egyenértékűnek tekintem, beleértve az emberi lakóhely-változtatás, az emberek mobilitásának minden formáját, a kényszerű és az önkéntes vándorlást egyaránt.

A migráció jelensége egyidős az emberiség fejlődéstörténetével, hiszen már a prehisztorikus korban is ismert volt a népvándorlás, mint az adott közösség fennmaradásának, megélhetésének kényszere, lehetősége, más területek meghódításának vágya, a természeti katasztrófák előli menekülés útja. Ernst Georg Ravenstein volt az első, aki a XX. század elején megfogalmazta a modern kori migráció első elméletét, felismerve a „push and pull” tényezők alapvető szerepét a népességmozgás kiváltásában (a „push”-faktorok a taszítóerőket, a „pull”-faktorok a vonzó tényezőket foglalják össze).¹³

Azóta számos migrációs elmélet látott napvilágot, de mind a mai napig nem született olyan általánosan elfogadott elmélet, amely pontosan meg tudná határozni a nemzetközi vándorlás bonyolult, nehezen körülhatárolható, számos indoktól fűtött, összetett jelenségét.¹⁴

Ezt a tényt erősíti meg egy spanyol kutatás is, amely a migráció meghatározásának kérdését nehéz vállalkozásnak tartja, mivel még a migránsokra sincs egységes definíció.¹⁵

A migráció Everett S. Lee szerint úgy határozható meg, mint a lakóhely ideiglenes vagy állandó (végleges) megváltoztatása. Ez mindegy, hogy országon belül vagy kívül, önkéntesen vagy kényszerből történik.¹⁶

¹¹ Tóth Pál Péter: Népeségmozgások Magyarországon a XIX. és XX. században. - In. Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. - Bp.: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001. - p. 21.

¹² Treibel, Anette: Migration in modernen Gesellschaften. - Weinheim und München, 1993. - p. 21.

¹³ Delfs, Silke: Ursachen und Formen menschlicher Wanderungen Dewegungen in historischer Perspektive. - 1993. - p. 42-45.

¹⁴ Lukács Éva – Király Miklós: Migráció és Európai Unió. - Bp.: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001. - p. 19-20.

¹⁵ Jerch, Martin – Escribano, Gonzalo – Lorca, Alejandro: The Impact of Migration from the Mediterranean on European Security. Madrid, 2000. - p. 2.

¹⁶ Lee, Everett S.: A Theory of Migration. - p. 49.

E természetes folyamat másik oldala, hogy ma, ha valaki migrációról beszél, akkor elsősorban a negatívumok jutnak az eszébe: a bűnözés, a munkanélküliség vagy fekete munka, a beilleszkedési problémák, a rasszizmus stb. Christina Boswell gondolata szerint ezt a tényt a populista politikai pártok és a média még meg is erősítik.¹⁷ Az azonban már háttérbe szorul, hogy migráció nélkül az európai gazdaság nagy valószínűséggel működésképtelen lenne, a demográfiai helyzet katasztrofálissá válna. Kétségtelen, hogy a nagyon eltérő kultúrkörből származó bevándorló csoportok és az őshonos lakosság között konfliktusos helyzet alakul ki, amelyet azonban jó politikával elfogadható szinten lehet tartani.¹⁸

A migráció – tipikusan – folyamat jellegét hangsúlyozandó, a továbbiakban a teljesség igénye nélkül, jelzésszerűen néhány nagyobb európai migrációs hullámról lesz szó.

Európa – Amerika felfedezését követően – mindig kivándorlók millióit bocsátotta ki a tengerentúlra, és ez a folyamat az euró-atlanti relációban vizsgálva csak az 1950-es években fordult meg, hogy ma már az egész kontinens milliók ostromának legyen kitéve. A jelzett időszak konjunktúrája a nyugat-európai országokban munkaerőhiányt teremtett, és ekkor kezdtek fejletlenebb területekről (elsősorban Dél-Európából, Törökországból, illetve az egykori gyarmatokról) munkaerőt toborozni. Hiába alakult ki az óta jelentős munkanélküliség ezekben az államokban, a bevándorlók már nem kívánnak visszamenni hazájukba. Az egykori gyarmattartó államok a függetlenség megadásakor jelentős tömegeket fogadtak be, amelyekhez azóta sokan csatlakoztak a liberális bevándorlási- és menekültpolitika következtében. A döntő mértékben a szervezett bűnözés által ellenőrzött illegális migrációval azonban az európai hatóságok mind nehezebben tudnak megbirkózni.

A nyugat-európai országok belpolitikájának egyik fontos kérdése a bevándorlás és a jelentős számú bevándoroltnak (a legtöbb nyugat-európai országban már meghaladja a 10 %-ot) a társadalomba történő integrálása. A többségi társadalom és a frissen bevándoroltak között óriási a demográfiai különbség, amely a problémák fokozódását jelenti. Amíg Nyugat-Európa legtöbb országában az őshonos lakosság száma és aránya csökken, addig például a migránsok egyik legnagyobb csoportja

¹⁷ Boswell, Christina: Knowledge Transfer and Migration Policy Making International Institute for Labour Studies. Geneva, 2005. - p. 14.

¹⁸ Szabó A. Ferenc: A migráció biztonságpolitikai jelentősége az EU bővítés tükrében. - In. Hadtudomány, 2000. 10. évf. 4. sz. - p. 27-28.

muszlim, akik között a születési arány igen magas, háromszorosa a nem muszlimokénak.

Azok a vándorlási folyamatok, amelyek a rendszerváltozás óta Kelet- és Közép-Kelet-Európába irányulnak, s amelyek a társadalomtudományok érdeklődésének középpontjában állnak, kvantitatívan növelték meg a modern migráció lehetséges cél régióit. Ezek a vándorlási folyamatok alig termeltek ki „tipikus késő modern kori” migrációs racionális-logikákat, önreprezentációs szimbolikájukban sokkal inkább alkalmazkodnak a nyugat-európai „fejlődés” és „normalitás” elképzelésekhez.¹⁹

Magyarország helyzete némileg speciális, hazánkban nincsenek nagyobb számban eltérő kultúrájú bevándoroltak, az Európai Unión belül az ország pedig a rendszerváltozás után, illetve a balkáni háborúk kapcsán a nagyszámban érkező határon túli magyarok, valamint a volt jugoszláv állampolgárok számára elsősorban a tranzit ország szerepét töltötte be, és csak bizonyos mértékig vált célországgá.

Népesedési számok tekintetében a Magyar Köztársaság jelenleg az egyik legrosszabb helyzetben lévő térség Európában, holott a XIX. század végén, illetve a két világháború közötti időszakban még a kiemelkedően nagy népességnövekedés miatt az óriási kivándorlással nem foglalkoztak. A háborús vereség azonban teljesen más helyzetet teremtett, hiszen Magyarországnak minden magyar anyaországának kellett lennie, az utódállamokból menekülőket be kellett fogadni. A II. Világháború után a hazai idegenrendészet számára problémamentes volt a külső-belső bezárkózás, a rendszerváltozás után pedig nem alakult ki világos nemzetstratégia, amely útmutatást adott volna a szükséges teendőkre a határon túli magyarokkal kapcsolatos kettős érdekre tekintettel, így a nyugat-európai szabályozások másolása történt némi kedvezményel a magyar nemzetiségűek felé.

A migrációnak alapvetően két fő típusa létezik: a külső, azaz az országok közötti, és a belső, azaz az országon belüli vándorlás.

A migráció következménye szempontjából – mivel a biztonság percepcionális kérdés – figyelembe kell venni, hogy milyen előnyös és hátrányos folyamatokat gerjeszt maga a migráció.

¹⁹ A regionalitás politikája: nyugati migránsok az átalakuló magyar régióban. OTKA kutatás, 2004. december, - p. 3.

Samuel P. Huntington (2006., p. 327.) szerint, „*ha a demográfia maga a sorsszerűség, akkor a népmozgás viszont a történelem motorja.*”²⁰ Azaz megkerülhetetlen, az emberiség történetével szorosan összefüggő kérdés a migráció, amely az elmúlt évszázadokban hol békésen, hol agresszíven, de folyamatosan zajlott, és zajlik napjainkban is. Ezt a folyamatot megakadályozni nem lehet, de ésszerű népesedési és migrációs politikával, hosszú távú koncepciókkal erősíteni lehet az előnyeit, és csökkenteni lehet a kockázatokat.

Európában fogy a népesség, és ezzel párhuzamosan elöregszik a társadalom, azaz a korfa majdnem minden országban kedvezőtlenül alakul: egyre kevesebb embernek kell egyre több embert eltartania, amely előbb-utóbb a szociális ellátó rendszerek összeomlásához vezet. A fejlett világ népessége az elmúlt száz évben a bevándorlással együtt megduplázódott, viszont a kevésbé fejlettek népessége önerőből megnégyszereződött. Ebből következik, hogy a fejlett világ demográfiai tartalékait a kevésbé fejlett világ jelenti, mivel a bevándorlás tűnik egyelőre az egyetlen eszköznek, amely átmenetileg ellensúlyozni tudja a népesség fogyását, és ezen belül is az aktív, munkaképes korosztály pótlását (2050-ig mintegy 13,5 millió bevándorlónak kellene az Európai Unióba érkeznie).²¹

A hátrányok között elsősorban a biztonságot veszélyeztető tényezőket (terrorizmus, szervezett bűnözés), illetve a szociális és nemzetgazdasági hátrányokat kell megemlíteni, amelyek elsősorban makroszinten érzékelhetők.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a nemzetközi migráció „biztonsági kihívásként”, illetve „kockázatként” jelenik meg. Az unió kül- és biztonságpolitikája stratégiai irányvonalainak áttekintésekor látható, hogy a nemzetközi migráció, mint a jövő egyik legkomolyabb „biztonsági kockázata”²² körvonalazódik. Az így kialakult helyzetet valamilyen módon minden országnak kezelnie kell. Az egyes országok politikai gyakorlatában a hatékony migrációkezelés, mint kulcsfogalom jelenik meg, és deklarált „kockázatkezelésként” is értelmezhető. Lényege abban ragadható meg, hogy hogyan lehet úgy biztonsági egyensúlyt teremteni a fenyegető veszélyek és a kívánatos védelem között, hogy közben minél jobban ki lehessen használni a nemzetközi migrációval járó pozitív hatásokat, és

²⁰ Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend alakulása. - Bp.: Európa Kiadó, 2006. - p. 327.

²¹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. - Bp.: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008. - p. 34-41.

²² A Stockholmi Programban a konkrét lépések is azonosíthatók, amelyek a biztonság külső és belső dimenzióinak összehangolását célozzák meg.

ezzel együtt a kockázatok, a kedvezőtlen hatások megelőzhetőek, kiküszöbölhetőek legyenek, vagy legalábbis az elviselhetőség szintjére lehessen azokat csökkenteni.

A migrációkezelés tehát egy komplex, tudatos tevékenységi-intézményi-szabályozási-kapcsolati rendszer, amely a nemzetközi migrációhoz kötődő biztonsági dilemma tolerálhatóságát célozza meg. Azaz, milyen mértékben korlátozható a szabadság a biztonság érdekében. Ez összecseng az angol „migration management” szóval, ami összetett jelentéstartalmat takar, mivel magában foglal minden olyan közösségi, állami, nem állami (NGO)²³ és akár civil kezdeményezésen alapuló tevékenységet, amely a migrációhoz kötődő folyamatok irányításával, szabályozásával, környezeti illesztésével vagy éppen befolyásolásával összefügg.

A migrációkezelés rendszerében különböző szinteket határolhatunk el egymástól. A kiindulási alap lehet egy nagy rendszer, az, ahogyan a világon valóban „rendszerben” próbálják kezelni a migrációt, de ez a rendszer csak elméletben létezik. A következő a kontinentális/regionális migrációkezelési szint, ilyen az Európai Unió, ezt követi a szubregionális szint, mint a V4-ek²⁴, majd a nemzeti szint, Magyarország.

A „nagyrendszer” alrendszerekre tagozódik. Az első és percepcionálisan is megfogható a tevékenység-működési alrendszer, amely magukat a tevékenységi formákat határozza meg (pl. illegális migránsok elfogása). Ezt követi a forrásbiztosítási alrendszer, ami azt jelenti, hogy az adott tevékenység milyen pénzügyi-gazdasági-támogatási pozíciót foglal el. A magyarországi migráció vonatkozásában ez az alrendszer nagyon nehezen körülhatárolható, mert a migrációkezelés nem komplex módon, hanem erősen differenciáltan, intézményi szinten jelenik meg, mivel több szervezet is foglalkozik a migránsokkal (pl. szociális és egészségügyi rendszerek, logisztika, humanitárius szervezetek), és a források nem „címkézettek”. Ennek a kihatásait nem lehet nyomon követni, mert sok az átfedés, az összemosódás. A kapcsolati alrendszereken belül megkülönböztethető a belső és a külső kapcsolati alrendszer, illetve a környezeti illesztési alrendszer. A belső kapcsolati alrendszer azt mutatja meg, hogy egy adott migrációkezelő szervezeten belül hogyan kapcsolódnak egymáshoz a folyamatok. A külső kapcsolati alrendszer alapvetően az együttműködés rendszerét (horizontális nemzeti és nemzetközi

²³ non-governmental organization = nem kormányzati szervezet

²⁴ A Visegrádi országok (Magyarország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia) általánosan elfogadott rövidítése.

kapcsolatok) foglalja magába, a környezeti illesztési alrendszer pedig arra ad választ, hogy a lakosság, az érintett országok felé hogyan történjék a tevékenység kommunikálása, illesztése, koordinálása, szabályozása. Az alkalmazott technika-technológiai alrendszer azokra az eszközökre utal, amelyek segítségével megvalósítható a migrációkezelés (pl. szállítási eszközök, speciális helyiségek, felszerelések). Nem beszélnek szívesen róla, de rendkívüli jelentőséggel bír a tervezés-fejlesztési alrendszer, amely a (szak)politikának azokat az (sokszor nem deklarált, de a szakma által fontosnak vélt) elképzeléseit foglalja magába, amelyeket a politikusok a migrációkezelés terén kialakítanak, és a gyakorlatban a realizálást támogatható formában egy magasabb minőségi szinten jeleníti meg. Fontos az elemzett kérdés szempontjából, hogy van-e egyáltalán ilyen irányú elképzelés, ha igen, akkor ez mennyire kiterjedt, átfogó és helyzet-kompatibilis, akarnak-e javítani ezen a területen. A nyolcadik alrendszer a vezetés-irányítás (szakirányítás), amely szoros kapcsolatban áll a tervezés-fejlesztési alrendszerrel. A szabályozási alrendszer fedi le a szakterületen alkalmazott jogszabályok összességét. A szervezeti-intézményi alrendszer mutatja meg, hogy a fenti tevékenység végrehajtásához milyen szervezetre/állományra, szervezeti működésre van (lenne) szükség. Napjaink migrációkezelési politikájára sajnos jellemző, hogy először a humán alrendszer jön létre, majd meghatározásra kerül, hogy milyen tevékenységet kell folytatnia, ahelyett, hogy ez a fenti logika és sorrend alapján, és nem fordítva történne.

A migrációkezelés jelenségének és folyamatának tárgyalása során nem került kiemelésre a migrációkezelés filozófiája, amelynek bemutatása a téma fontos eleme lenne, de a jelenlegi kutatásnak nem képezi tárgyát.

1. 2. A MIGRÁCIÓ ALAPVETŐ OKAI ÉS TENDENCIÁI A XXI. SZÁZADBAN

Történetiség szempontjából – általánosságban – a migráció okaiként olyan tényezőket lehet megemlíteni, mint a megélhetési kényszer, más területek meghódítása, új ismeretek szerzése, de ide sorolhatók az olyan társadalmi tényezők is, mint a háború előli menekülés, az etnikai, törzsi, vallási üldöztetés, a

klímaváltozással összefüggésbe hozható természeti katasztrófák vagy egyes elnéptelenedett területek mesterséges úton történő betelepítése.²⁵

A legújabb kori kiváltó okok között meg lehet, és még kell említeni a technikai, a különböző szakmák fejlődésével összefüggő új tudások megszerzését („importálását”), adott esetben a szakmai tapasztalatok cseréjét (az egykori vándordiakok, céhlegények helyét mára a cserediások vették át), a politikai berendezkedésből adódó politikai üldöztetéseket vagy annak éppen ellenkező formáját, amikor az anyaország megtiltja a kivándorlást, lakosságának helyhez kötésében érdekelt. Ebben az esetben természetesen teret nyer a migráció illegális formája (disszidálás, embercsempészet). Ugyancsak az utóbbi évekre jellemző migrációs forma, amikor a befogadó országban már letelepedett családfőt – általában szép számú – családja követi az új lakóhelyre (családegyesítés), s így módon „emigrációs kolóniák” jönnek létre, nem egyszer súlyos, olykor napi szintű konfliktusokat kiváltva a bevándorlók és az „őshonos” lakosság között (pl. Franciaország, Németország).

A migráció a társadalomban demográfiai, gazdasági szempontból, a fenntartható fejlődés aspektusából alapvetően pozitív szerepet tölt be, biztonsági szempontból azonban a migrációval kockázatok is megjelennek.

A klasszikus migrációelméletek az elvándorlás legfőbb okát a munkaalkalmak valamint az üldöztetéssel szembeni védekezés keresésében látják. Globális perspektívában a migráció egyfajta kiegyenlítődési mechanizmus, melynek egyik oldalán a térben egyenlőtlen népességeloszlás, másik oldalán a munkalehetőségek, javadalmazások, tőke-, fogyasztási- és egyéb szükségleti javak szintén egyenlőtlen eloszlása áll. A migráció egyensúlyi elmélete szerint a migráció végeredménye az erőforrások világszinten való optimális allokációja.²⁶

Természetesen a globalizáció mindenhová eljutó hatásai következtében a migrációnak – a teljesség igénye nélkül – olyan negatív következményei is említhetők, mint az, hogy a migráció és a világpiaci versengés egymást felerősítve széttröri a korábbi gazdasági struktúrákat, és kiszolgáltatottá teszi a harmadik világ, de sokszor egyes fejlettebb régiók társadalmi berendezkedését (pl. Kelet-Európa); Afrikában, Latin-Amerikában és Ázsiában a feszültséget a klímaváltozás

²⁵ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései. - Bp.: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008.

²⁶ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. - Bp.: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008.

következményeként megjelenő ökológiai válság is fokozhatja; az elsivatagodás, a termőföld erejének kimerülése, a vízhiány vagy éppen ellenkezőleg, az áradások is, amelyeket a felelőtlen erdőirtások váltanak ki, gyökeresen átalakítva az élőhelyeket; migrációs okként jelenhet meg – mint pl. Kínában – a civilizációs környezet károsítása. A lakosság egy része az alkalmazkodási képesség hiányában az elvándorlás lehetőségét választja.

A migráció egyaránt kihívást jelent a küldő/kibocsátó, a befogadó/cél és tranzit országok számára.

A befogadók részéről a bevándorlás egyrészt a fejlett országok előregedő társadalmában biztosíthatja a gazdasági-szociális fenntarthatóságot, másrészt a bevándorlók hajlandók elvégezni azokat az alacsony presztízsű munkákat, amelyet a befogadó társadalom tagjai nem. A nemzetközi szakirodalom ezt a fajta munkát „3D jobs”²⁷ elnevezéssel jelöli. A gazdasági előnyök mellett természetesen a befogadó területek számára a migrációs hullámok részben biztonságpolitikai kockázatot, részben konfliktusforrást is jelenthetnek. Ez utóbbi elsősorban akkor következik be, ha a nemzeti és kulturális identitás hagyományos fenntarthatóságát a bevándorlók veszélyeztetik.

A migrációt befolyásoló faktorok három csoportba sorolhatók:

- a) az adott társadalom biztonsági, gazdasági, szociális és környezeti feltételeinek változásából eredő tényezők,
- b) a globalizációhoz, transznacionalizmushoz és az észak-déli vagy a kelet-nyugati kapcsolatokhoz kötődő tényezők,
- c) a politikai rendszereken belüli tényezők.

Fenti tényezőket célzottan a migráció folyamatának értelmezése szempontjából szükséges megemlíteni, részletes kifejtésükre, bemutatásukra a dolgozat – témájánál maradván – nem tér ki.

A migráció hagyományos szereplői: a migráns(ok), a kibocsátó-, a tranzit- és a befogadó ország(ok). A globalizációval azonban ez a kör bővült. Meghatározó szereplőként jelennek meg a kibocsátó- és célország egyes rétegei és területei is. Gazdasági szereplőként számolni kell a multinacionális vállalatokkal, amelyek számára egyrészt szükséges a magasan képzett munkaerő akadálytalan bejutása egyik országból a másikba, és ennek érdekében fokozott rugalmasságot várnak el a

²⁷ dirty, demond, dangerous = piszkos, szükséges, veszélyes

célországoktól. Másrészt még inkább érdekelt abban, hogy az olcsó, esetlegesen alacsonyan képzett munkavállalók alkalmazása biztosítsa számukra a minél magasabb profitot (lásd. a tőke folyamatos keletre települése).

Az üzleti szereplők érdeklődése elsősorban azonban a képzett munkaerő foglalkoztatására irányul, és ez adott esetben egybeesik az ország érdekeivel is. A befogadó országot a tömegek irányításában kettős cél vezérli: egyrészt a korlátozás (a hazai munkaerő védelme), másrészt a toborzás (a hiányterületeken való munkaerő biztosítása). A korlátozásnál az a cél, hogy megakadályozzák a nem kívánatos beáramlást vagy a nehezen ellenőrizhető tömeges bejutást; toborzáskor pedig lehetővé kívánják tenni az ország igényeinek legjobban megfelelő életkorú, szakmai választás.²⁸

1. 3. A MIGRÁCIÓ MINT NEMZETKÖZI JELENSÉG ÉS FOLYAMAT, A MAGYARORSZÁGI MIGRÁCIÓS HELYZET SAJÁTOSSÁGAI

Miközben nemzetközi szinten jelen vannak a migráció hagyományos formái (bevándorlás-kivándorlás), egyre több újfajta, bonyolult nemzetközi kötődés alakul ki az emberek között. A korábbi határok átjárhatóságának könnyítése, a gyors helyváltoztatási lehetőségek egyrészt új sajátosságokat kölcsönöznek a legális vándorlásnak, másrészt növelik az illegális, kontrollálhatatlan mozgás lehetőségét is. A globalizáció lehetővé teszi az idénymunkások tömeges foglalkoztatását anélkül, hogy azok végleges letelepedésével számolni kellene, ugyanakkor a magasan kvalifikált szakemberek körében is kialakul egy réteg a világban, amely mindig a legerősebb vonzások felé mozdulva sűrűn változtatja munkahelyét.²⁹

A demográfiai folyamatok terén a nemzetközi migráció a fenntartható fejlődés egyik biztosítéka. A demográfiai változások és váltások önmagukban érték semleges mozgások, minősítésüket szociális, természetkörnyezeti, valamint régió- és globális nemzetközi összefüggéseikből nyerik.

Azokban az országokban, ahol az öregedéssel együtt megindul a népességfogyás és az önreprodukció már nem biztosítja a népesség elért szintjének és struktúrájának

²⁸ Rédei Mária: A nemzetközi vándorlás folyamatának irányítása. - In. Statisztikai Szemle, 2005. 87. évf. 7. sz. - p. 662-680.

²⁹ Uo.

megőrzését, a termelés és az életnívó elért szintjének fenntartása elsősorban a nemzetközi migráció révén lehetséges.

A globális migráció egyrészt stabilizáló hatást fejt ki: a fejlettebb országoknak lehetővé teszi a demográfia káros hatásainak a kiküszöbölését, a népességi egyensúly fenntartását; egyúttal – elsősorban a migráns dolgozók hazautazásának köszönhetően – bevonja a világ szegény, túlnépesedett területeit a világgazdaságba, elősegíti modernizációjukat, pénzügyi stabilitásuk megteremtését.³⁰ Másrészt számolni kell egyfajta destabilizáló hatásával is, mivel a legmobilabb, legfejlettebb, sokszor a legképzettebb munkaerőt vonja ki a kibocsátó országból, s így azok társadalmi szerkezetét, gazdasági helyzetét rombolja (pl. az erdélyi értelmiség elvándorlása).

Ha a migráció nem egyirányú folyamatként, elvándorlásként kerül értelmezésre, hanem beleértendő a visszatérés lehetősége és a társadalmi visszacsatolás hatásai is, akkor a migráció a fejlődő országok számára a túlnépesedés enyhítésén kívül gazdasági előnnyel is jár. Általános vélemény, hogy a visszatérés lehetősége döntő fontosságú a migrációs folyamatban. Ha az elvándorlás globális társadalmi folyamatot takar, akkor vitathatóvá válik a letelepedés és a visszatérés merev elkülönítése. Természetesen mindez csak akkor állítható, ha a migráns nem a befogadó országban való letelepedést választja. Az új kommunikációs és közlekedési eszközök lehetővé teszik a helyváltoztató számára, hogy közeli kapcsolatban maradjon hazájával.

A migráció meghatározó módon hozzájárulhat az Európai Unió és azoknak a tagállamoknak a gazdasági növekedéséhez, amelyeknek munkaerő-piaci vagy demográfiai helyzetükből adódóan szükségük van migránsokra. A migránsok és származási országaik részére viszont forrást jelent ahhoz, hogy hozzájáruljanak saját fejlődésükhöz. A bevándorlás leállítása tehát részben ésszerűtlen, természetellenes, részben nehezen kezelhető és veszélyes elképzelés lenne.

A migrációs kérdések az uniós külkapcsolatok szerves részét képezik, ezzel egyidejűleg az összehangolt és hatékony migrációkezelésnek átfogónak kell lennie, és egyaránt kell foglalkoznia a legális migráció megszervezésével, az illegális bevándorlás elleni küzdelemmel, valamint a migráció és a fejlődés közti szinergiák elősegítésének eszközeivel.

³⁰ Szabó A. Ferenc: Fenntartható fejlődés és demográfiai problémák. - In. Nemzet és Biztonság. 2008. 4. sz. - p. 38-47.

A fenti megállapítás azért is indokolt, mivel a befogadó ország viszonylatában a migrációnak pozitív és negatív hatásai egyaránt léteznek. Pozitívumként minősíthető, hogy nő a népességszám, több munkaerő áll rendelkezésre, fiatalodik a lakosság életkori összetétele. Számos kedvező hatása mellett egyes országokban mégis egyre hangsúlyozottabbá válik a biztonság kérdése. A legális migrációval ugyanis együtt jár egy meghatározott mértékű illegális belépés vagy tartózkodás is. A nemzetközi migráció tömegesedése és hagyományos értelemben vett ellenőrizhetetlensége ugyanis növeli a biztonsági kockázatokat.

„Az országok többsége a nemzet biztonságát és stabilitását érzi fenyegetve a beáramlás által” – állapítja meg az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik felmérése.³¹ 1976-ban még csak a világ országainak 6,4 %-a értékelte a hatáira irányuló migráció súlyát magasnak. Ez a szám 1989-re már 20,6 %-ra nőtt, és a kétpólusú világ felbomlásával pedig 31,8 %-ra. Mindez arra készítette az egyes államokat, hogy foglalkozzanak a határaikra nehezedő bejutási „érdeklődéssel”, és közösen keressék a célravezető megoldási lehetőségeket. A migrációkezelés fontos eleme lehetne például a szűrés, aminek több országban is sikerrel alkalmazott módszere a pontrendszer bevezetése (pl. Kanada, Németország – a 2001-es Süssmuth jelentésen alapuló pontrendszer).³²

A migrációhoz köthető társadalmi feszültségekhez hozzájárul, hogy a befogadó országok társadalmában számos tévhit él a bevándorlók gazdasági szerepével, gazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban: a közvélemény általában úgy érzékeli, hogy a bevándorlók „kiszípolyozzák” a befogadó ország gazdaságát, az állami költségvetést terhelő segélyből élnek, illetve – adott esetben – a helyi lakosság munkahelyét veszélyeztetik.

A Nemzetközi Migrációs Szervezet szerint ezek a félelmek vagy előítéletek megalapozatlanok. Az 1951-ben létrehozott szervezet feladata a kormányokkal, más nemzetközi intézményekkel és magukkal a migránsokkal való együttműködés annak érdekében, hogy megfelelő, emberséges válaszokat találjanak a migrációs kihívásokra, a korszerű migrációkezelés megoldására. A szervezet részt vesz a migráció operatív kihívásaival szembeni küzdelemben, a migrációval kapcsolatos

³¹ Trends in population policy: UN NY Population Studies no. 114. 1990. - p. 368-371.

³² 2007. decemberében az *"Etnikai kisebbségek a munkaerő-piacon - Sürgető felhívás a társadalmi befogadás javítása érdekében"* címmel készített jelentés. Az ebben megfogalmazott megállapításokat és ajánlásokat prof. Rita Süssmuth elnök mutatta be a Nemzetközi Irányító Bizottság ülésén.

kérdések megértésének segítségével, a migráció keretében megvalósítható társadalmi és gazdasági fejlődés elősegítésében, illetve a migránsok méltóságának és megélhetésének támogatásában. Abból az elvből indul ki, hogy a rendezett és emberséges migrációs politika egyaránt szolgálja a mind a migránsok és a kibocsátó országuk, mind a befogadó társadalom érdekeit.³³

Az IOM 2005-ben közreadott jelentése szerint a bevándorlók nem „kiszipolyozzák” a befogadó ország gazdaságát, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárulnak a növekedéshez: 2000-ben pl. Nagy-Britanniában a bevándorlók 4 milliárd dollárral többet fizettek be adóban, mint amennyi segélyt vagy más járandóságot kaptak az államtól.³⁴

Az IOM megállapítása szerint nem állják meg a helyüket azok a félelmek sem, amelyek arra vonatkoznak, hogy a bevándorlók veszélyeztetik a helyi lakosság munkalehetőségeit. A külföldiek ugyanis olyan munkát végeznek, amelyre a helyi lakosság nem lenne hajlandó („3D jobs”), vagy pedig olyan szaktudást igénylő területekről van szó, amelyekre az adott országnak nincs elegendő embere (pl. orvosok, informatikusok).

Az IOM jelentéseinek megnyugtató tényei és adatai ellenére azonban – végső soron – le kell szögezni, hogy a migrációnak korábban a szabadság gondolatához kötődő értelmezése jelentősen megváltozott, és egyre inkább a zavaró hatása kerül előtérbe. A korábbi évtizedekben az emberi jogokhoz kötődő szabad mozgást hangoztatták, ám amióta ez egyre több országban vált lehetővé, a válogatás lett kiemelt téma. Heller Ágnes (1993.) filozófus egy, a témával foglalkozó írásában leszögezi: „*A kivándorlás emberi jog, a befogadás nem.*”

A nemzetközi kitekintést követően indokolt beszélni a magyarországi „migrációs politika”, mint „szakpolitika” alakulásáról. A „szakpolitikái”³⁵ megközelítés domináns elemei között a rendszerváltozás óta eltelt időszakban alapvetően a menekültügyi narratíva és érvrendszer érvényesült. Ehhez hozzájárult a magyarországi migrációnak az a fajta különlegessége, amelyet a határon túli magyar közösségek speciális szerepe fémjelez.

A magyarországi, nem deklarált, de tudományos szinten vizsgált „migrációs politika” jellemzően azonosítható főbb területei:

³³ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései.- Bp.: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

³⁴ www.bbc.co.uk/hungariannewsstory/2005/06/050622.migrationinternat.shtml.

³⁵ Megjegyzendő, hogy nincs szó tényleges szakpolitikáról, ezt idézőjeles megjelenítés hangsúlyozza.

- a) munkaerő-migráció;
- b) a migráció kontrollja (biztonságpolitika, irreguláris migráció);
- c) menekültügy;
- d) integráció;
- e) a határon túli magyarság helyzete (nemzetpolitika);
- f) demográfiai hatások.

A jogi szabályozás mögötti érvekben alig szerepelt a munkaerő-migráció szabályozásával kapcsolatos állásfoglalás. A magyar munkaerőpiac védelme érdekében 1993-ban szigorítani kellett a bevándorlási feltételeket. Az Európai Unió 2001-ben megfogalmazott egyik fő célkitűzése az illegális bevándorlás és az illegális munkavállalás elleni küzdelem volt. A versenyképesség növelése miatt azonban 2006-ban könnyíteni kellett a vezetők és a kulcsszemélyzet munkavállalásának engedélyezését.

A migráció kontrollja domináns elemként jelentkezett a jogalkotás mögötti politikai állásfoglalásokban. Az illegális migráció visszaszorítása és a migrációs veszély elhárítása elsődleges feladatként jelentkezett. Folyamatos problémaként merült fel a szuverenitás megőrzése és a jogállamiság közötti egyensúly megtartása. Gondot okozott a nemzetközi kötelezettségvállalások és a közrend védelméhez fűződő érdek összhangba hozása. Ennek kompenzálására 2001-ben megjelent a szervezett bűnözés elleni küzdelem a migrációs jogalkotásban, hiszen ezen a területen is igazodni kellett az uniós jogalkotáshoz.

Míg a „menekültügyi szakpolitika” kereteit az 1990-es évek végén a humanitárius hagyományok, a teherbíró képesség, a nemzetközi jogi kötelezettségvállalások és az uniós jogharmonizáció jelölték ki, addig a következő évtized közepére már az uniós szankciók elkerülése, valamint a professzionális jogalkotás és jogalkalmazás szempontja érvényesült.

A bevándorlás és a honosítás szabályozásánál az integráció az 1990-es évek elején nem eszközként, hanem feltételként jelent meg. Elsődleges bevándorlási szempontként az ország és a gazdaság teherbíró képessége érvényesült. Az integrációs képesség a magyar nemzetiségűekkel kapcsolatos kedvezményes bánásmód indoka volt. A későbbiekben sem a bevándorlási, sem a menedékjogi szabályozás változásainak előterjesztésekor nem jelent meg az integráció kérdése.

Míg az 1990-es években úgy gondolkozott a politikai vezetés, hogy a magyar nemzetiségűek állampolgárság iránti igénye természetes igény, ellentétben más

külföldiekével, erkölcsi és emberi kötelesség a bevándorlás és a honosítás révén otthont nyújtani számukra, addig a következő évtized elejétől kulcskérdéssé vált az uniós csatlakozás és a határon túli magyarok kedvezményei közötti ellentét feloldása. Megoldásnak a nemzeti vízum és a nemzeti tartózkodási engedély lehetősége mutatkozott.

Az első állampolgársági és idegenrendészeti törvények koncepciójának kialakításakor a jogalkotót nem vezették népesedéspolitikai szempontok, a bevándorlás demográfiai hatása nem szerepelt érvként a törvények előterjesztésekor. Ezek a szempontok mind a mai napig teljességgel hiányoznak a migrációt szabályozó törvények tartalmával kapcsolatos kormányzati érvelésekből.

Összességében a „magyar migrációs politika” jellemzésekor megállapítható, hogy a menekültügy dominanciájával kapcsolatos hipotézis – bár alacsonyabb szintű „szakpolitikai dokumentumokban” jelen van – elvethető. Erősek ugyanakkor a határon túli magyarok helyzetére vonatkozó politikák, és dominánsan jelentkezik a rendészeti és a biztonságpolitikai érvrendszer. Sem a demográfiai, sem pedig a munkaerő-piaci szempontok nem jelennek meg az általános politika szintjén. A magyarországi migrációs helyzetet az Európai Unió normarendszerhez való igazodás, a választói szavazat maximalizálás és az erős ágazati politikákhoz való alkalmazkodás jellemzi.³⁶

Az MTA Politikai Tudományok Intézetében működő Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont a Belügyminisztériummal 1998. augusztusában arra vállalkozott, hogy a nemzetközi népmozgással kapcsolatban az elmúlt évtizedben végzett kutatás eredményei és a hazai szakirodalom felhasználásával javaslatokat fogalmazzon meg a magyar migrációs politika kormányzati szereplői számára.³⁷

A kormányzat cselekvésére, magatartására vonatkozó javaslatok megvitatására öt fókuszcsoporthoz került sor:

- a) a migrációs stratégia munkaerő-piaci szempontjai;
- b) a migrációs stratégia szociálpolitikai szempontjai;
- c) a migrációs stratégia történeti, demográfiai, nemzetiségi szempontjai;
- d) a migrációs stratégia emberi jogi és humanitárius szempontjai;

³⁶ Kovács András: A migrációs politika alakulása Magyarországon a rendszerváltás óta. „A bevándorlás jövője Magyarországon” című konferencián 2008. november 19-én elhangzott előadás prezentációja

³⁷ Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához
<http://menedek.hu/files/docs/atmenetek/01Javaslatmagyarorszagmigraciospolitikajanakkialakitashoz.doc>

e) a migrációs stratégia külügyi szempontjai.

E csoportokban igyekeztek feltárni a hatályos jogi szabályozás és szervezeti rendszer működésének diszfunkcióit, továbbá áttekinteni az Európai Unióhoz való csatlakozással járó követelményeket. A Javaslat középpontjában a kormányzat és az önkormányzatok cselekvése állt. A migrációs politika többi érintettjének (társadalmi szervezetek, gazdálkodók, érdekképviseltek, pártok stb.) tevékenységét csak annyiban vették figyelembe, amennyiben az a kormányzati szférához kapcsolódott. A Javaslat kidolgozásában részt vevők meghatározták a migrációs politika általános elveit, illetve annak irányítását és szervezetét. Szóltak az emberi jogokról és az alapjogokról, valamint Magyarország migrációs potenciáljáról. Foglalkoztak a magyar állampolgárok hazatérésével, valamint a biztonsági szűrés kérdéskörével. Elemezték az ösztönzött vándorlás és a nemzetközi munkaerőmozgás problematikáját. Érintették a magyar nemzetiségűek migrációját és tartós megoldást kerestek a kényszervándorok helyzetére, nem megkerülve a vándorlás egészségügyi, szociális és gyermekjóléti ellátásának kihívásait sem. Bár az eltelt 12 év alatt több minden megváltozott az ország életében, a javaslat ténye és struktúrája mind a mai napig példa értékű lehetne a politika számára.

A magyarországi migráció és annak kezelése témájában rendelkezésre álló statisztikai mutatók részletezésével nem célszerű az értekezést terhelni, ezért azok, valamint a migrációkezelésben érintett szervek az 1. számú mellékletben kerülnek bemutatásra.

1. 4. AZ 1. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Megállapítható, hogy korunk menekült- és migrációs mozgásaiban – a felületi jelenségek mögött – mély, történeti folyamatok húzódnak meg, melyek rövidtávon nem, legfeljebb csak közép-, vagy hosszú távon lassíthatók vagy befolyásolhatók. Az intézkedéseket két szinten szükséges megtenni: a menekült- és migrációs mozgásokat előidéző okok szintjén, illetve a következmények szintjén, azaz a migránsok körében. Egyértelmű, hogy a kiváltó okok csökkentésének sokkal nagyobb a jelentősége, mint annak, hogy a fejlett országok migrációs politikája megváltozzék. Ez ugyanis csak kis részét jelenti a migránsoknak, és gyakran nem is a leginkább rászorultakat, legszegényebbeket.

Megítélésem szerint a tömeges népmozgást előidéző okok kezelése három nagy feladatot jelent:

- 1) szakpolitikán alapuló stratégiát kell kidolgozni, amely a migráció előnyeit és hátrányait is figyelembe véve optimális lehetőségeket fogalmaz meg a migráció kezeléséhez;
- 2) meg kell találni a regionális és globális környezetrombolás megszüntetésének a módját;
- 3) eszközöket kell találni a hatékony regionális és nemzetközi intézmények és rendszerek létesítéséhez az emberi és kisebbségi jogok védelmére és az államok közötti konfliktusok békés feloldására. Ebben a feladatkörben vállalhatnak szerepet, illetve találhatnak tevékenységi területet – többek között – a civil szervezetek is.

Tekintettel a fent jelzett problémák méretére és kiterjedésére, csak nemzetközileg kidolgozott és elfogadott stratégia számíthat sikerre. Ezért elvileg az ENSZ égisze alatt kellene felvetni a problémákat és kidolgozni a megoldásukat, de tekintettel a 200 tagállam erőteljesen eltérő igényeire és érdekeire, ennek nincs meg a realitása.

A feltárt ismeretek birtokában kijelenthető, hogy elengedhetetlen az okok és következmények számbavételén alapuló hosszú távú, a változásokat proaktív módon figyelembe vevő tervezés. Mivel a migráció „sokszereplős”, „sokismeretlenes” folyamat, amelyet csak komplex módon lehet kezelni, olyan migrációs politikával, amely hosszú távra képes meghatározni a migrációkezelés kereteit, és amely nem hiányozhat egyetlen ország politikai életéből sem.

Kutatásaim arról győztek meg, hogy a hosszú távú migrációs politika lényege az egyensúlyteremtés a kiválasztott és nem kiválasztott, az ideiglenes és állandó (betelepülő), a magas és alacsony képzettségű bevándorlók befogadása során. *„Azok az államok, akik képesek a kellő egyensúly megteremtésére, igazságosan kezelik a migrációs kérdéseket, nemzeti-, demográfiai-, gazdasági szükségleteiknek megfelelően irányítják és szívesen látják a bevándorlókat, egyértelműen profitálni tudnak a nemzetközi migrációból.”*³⁸ A migráció stratégiai céljainak megfogalmazásához az adott ország népesedési, munkaerő-piaci, regionális

³⁸Nemzetközi migrációs kilátások – SOPEMI 2006. A migrációkezelés, kifinomult egyensúlyteremtés. Az OECD-tagországokban évente megjelenő kiadvány, amely az OECD-országokban tapasztalható migrációs mozgások és migrációs politikák fejleményeit elemzi.

jövőképeire van szükség, ugyanakkor célszerű a szükségletek folyamatos nyomon követése, ezeknek a regionális stratégiai célokkal való összehangolása.

A megismert tények alapján levonható az a következtetés, hogy a hatékony migrációkezelés érdekében olyan átfogó, koherens, átlátható és részvételen alapuló (azaz az érintettek bevonásával kidolgozott) programokat kell kidolgozni, amelyek az elkerülhetetlen vándorlási folyamatokat szabályozott – a legális – migráció útjára terelik, egyidejűleg a szabálytalan – az illegális – migránsok számára biztosítják a hazatérést, illetve lehetővé teszik jogi helyzetük rendezését.

Tapasztalataim alátámasztják, hogy a migráció és az egyéb nemzetközi biztonsági kockázatok szempontjából a legnagyobb veszélyt – amint azt Afganisztán és Irak példája mutatja – nem annyira a demokratikus államberendezkedés, mint inkább az állam működésképtelenné válása, vagy az állami szervezetrendszer hiánya jelenti. Ebből következik, hogy a diktatúrák, az emberi jogokat sértő rezsimek felszámolása során kellő körültekintéssel kell eljárni. Az alkalmazott eszközök kiválasztásánál kellő egyensúlyt kell teremteni az emberi jogok és a biztonsági szempontok széles spektrumában.

A jogi környezet tanulmányozása alapján megállapítható, hogy a kényszermigránsok körében a politikai menekülteken túl a lakóhelyüket egyéb okból elhagyni kényszerülők – környezeti- vagy klímamenekültek – befogadására ma még a nemzetközi jog nem kötelezi az államokat. Ezeknek a migránsoknak a helyzete is olyan emberi jogi kérdés, amelynek megoldása nemzetközi összefogást igényel.

2. BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS MIGRÁCIÓKEZELÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

2. 1. POLITIKÁK ÉS SZAKPOLITIKÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A politikák megjelenése az Európai Unióban a három pillér³⁹ koncepciójában ölt testet. Az első pillér – a kiszélesített Európai Közösségek, annak közösségi, intézményi, döntéshozatali és jogrendszerével együtt. A második pillér – a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadik pillér – a bel- és igazságügyi együttműködés. Az egyes pillérekhez kapcsolódó közös politikák olyan területekre vonatkoznak, ahol a Közösség döntési kompetenciája kizárólagos (pl. kereskedelempolitika, közlekedés politika, agrárpolitika, monetáris politika).

A szakpolitikák vagy közösségi politikák olyan területekre vonatkoznak, ahol a Közösség és a tagállamok egyaránt rendelkeznek döntési hatáskörökkel az adott területen (pl. környezetvédelmi politika, iparpolitika, szociálpolitika, energiapolitika, oktatás, kultúra). A Közösség és a tagállamok hatásköre megosztott, illetve egymással párhuzamos.

2. 2. BIZTONSÁG FOGALOM, BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS A MIGRÁCIÓ

A biztonság fogalmának legáltalánosabb definícióját az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi és Kulturális Szervezete (United National Educational Scientific Cultural Organisation – UNESCO) társadalomtudományi szótára tartalmazza. Eszerint: „*A biztonság a fizikai veszély hiányát, vagy az e veszéllyel szembeni védelmet jelenti*”.

A biztonság a Magyar Értelmező Kéziszótár szerint „*veszélyektől vagy bántódástól mentes (zavartalan) állapot*”.⁴⁰A szótár 2003-ban megjelent, második, átdolgozott kiadásában szó szerint ugyanez a meghatározás szerepel, vagyis a szemlélet egy negyedszázad távlatában sem változott.

³⁹ A Maastrichti Szerződéssel bevezetett többpilléres megoldás lényege, hogy az Unió a korábbi Európai Közösségeknél szélesebb hatáskörökkel rendelkezik, de az új hatáskörök zömét nem adják át a Közösségek Bizottságának, hanem azokat a tagállamok közösen, alapvetően kormányközi alapon gyakorolják.

⁴⁰ Magyar Értelmező Kéziszótár. - Bp.: Akadémia Kiadó, 1975. és 2003.

A fenti biztonságfogalom meglehetősen leegyszerűsített, mert ilyen állapot nehezen képzelhető el, és veszély nélkül a biztonság sem értelmezhető. EU-s értelmezésben a közösségi szinteken azonban olyan érdekek is megjelennek, amelyek kizárólag a nemzeti rendszerek egymásmellettségével nem elégíthetők ki. Ebből a megközelítésből a biztonság: „közösségi, kollektív, kooperatív termék, amely a nemzeti biztonsági rendszerek kapcsolatrendszerének összességére épített, közösségi érdekekből eredő, egyeztetett prioritásokat érvényesítő, kölcsönös bizalmat feltételező és megalapozó, koordinált diplomáciai, politikai, gazdasági, jogi, katonai, rendészeti és lakossági tevékenység, illetve magatartás eredménye.”⁴¹

A bipoláris világrend idején a biztonság a katonai jellege került előtérbe, amely számos egyéb, a biztonságot legalább olyan mértékben befolyásoló tényezőt (lásd fenti felsorolás) elfedett. A két hatalom szembenállásának megszűnésével elhárult az akadály a világ – főleg gazdasági – egységesedése, a globalizáció megindulása elől. A határokon, kontinenseken átívelő gazdasági, kulturális folyamatok emberek millióinak nyújtottak lehetőséget a vándorlásra.⁴²

Következésképpen a katonai biztonság „mindenhatósága” némiképp háttérbe szorult, egyre nagyobb teret nyert az ún. humán biztonság, és ezzel összefüggésben kiszélesedett a biztonság fogalma is. „Az emberi jogok, a környezetszennyezés, a politikai stabilitás és demokrácia, a szociális kérdések, a kulturális és vallási identitás, valamint a migráció mind-mind olyan témakör, amely egyre fontosabb a biztonság és a konfliktus megelőzése szempontjából.”⁴³

A migráció nagyságrendje és lefolyásának legális vagy illegális volta egyértelműen biztonsági kérdéssé vált. Az Európai Uniót érintő folyamatokban az 1990-es évektől értékelődtek fel a biztonságpolitikai kérdések, és ma már egyre gyakoribb, hogy nagyobb uniós biztonságpolitikai fórumokon, konferenciákon elhangzó beszédekben és hozzászólásokban a nemzetközi migrációt a politikusok és a szakemberek biztonsági kihívásként, illetve kockázatként kezelik. Ez megjelenik az egyes országok politikai gyakorlatában is, hiszen a hatékony migrációkezelés, mint

⁴¹ Teke András: (Nem szokványos) Gondolatok a biztonságról. - In. Szakmai Szemle. A Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa. 2005. 1. sz. - p. 94.

⁴² Szabó A. Ferenc: A terrorizmus elleni küzdelem és a nemzetközi migráció. - In. Felderítő Szemle. 2003. 2. évf. 3. sz. - p. 58.

⁴³ Gazdag Ferenc – Tálás Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. - In. Nemzet és biztonság. 2008. 1. évf. 4. sz. - p. 4.

kulcsfogalom⁴⁴ egyben egyfajta kockázatkezelésként is értelmezhető, hiszen a migrációkezelés lényege: hogyan lehet minél inkább kiaknázni a nemzetközi migrációval járó pozitív hatásokat úgy, hogy közben a nemzetközi migrációból eredő kockázatok minimálisak legyenek? E kontextusban a nemzetközi migráció az egyes államok számára súlyos problémát jelent, hiszen az illegális migrációhoz kapcsolódó kockázatok a nemzetállamoknak komoly biztonsági dilemmát jelentenek, azzal egyidejűleg, hogy maguk a migránsok nem bűnözők, és személyi szinten maguk is komoly humánbiztonsági kockázatnak vannak kitéve.⁴⁵

Az Európai Unió Biztonsági Stratégiája alapján – rendvédelmi szempontból – a biztonságot fenyegető veszélyek, a nemzetközi migrációban rejlő főbb kockázatok – csupán a felsorolás szintjén – a következők:

- a) a nemzetközi terrorizmus;
- b) a tömegpusztító fegyverek és technológiák proliferációja;
- c) az illegális migráció;

Ez utóbbi olyan valós veszélyeztető tényező, amely valamennyi fenyegetés egyik bázisa, katalizátora lehet. Az illegális migránsok egy része – kiszolgáltatott helyzetéből adódóan – potenciálisan növelheti a bűnelkövetők számát.

- d) a határok átjárhatóságával az Európai Unió a benne egyébként legálisan mozgó „utazó (vándorló) bűnözés” számára „határtalan” lehetőségeket biztosít, ami az elkövetők felderítését és elfogását rendkívül megnehezíti és az Európán belüli legális migrációt lehetővé teszi. (Ez alapvető szabadságjogokra vezethető vissza, így természetes jelenséggént kezelendő.)
- e) nemzetközi szervezett bűnözés;
- f) szándékos vagy gondatlan veszélyeztetésből eredő civilizációs, környezeti katasztrófák, környezetkárosító tevékenységek, járványos betegségek, természeti katasztrófák;
- g) a forgalom bővüléséből fakadó közlekedésbiztonsági problémák.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás Magyarország esetében is megváltoztatta a biztonságvédelmi környezetet úgy, hogy a veszélyeztetések belső határokon való

⁴⁴ Az angol „migration management” szó összetett jelentéstartalommal bír, hiszen magában foglal minden olyan akár állami, akár civil tevékenységet, amely a migrációs folyamatok bárminemű irányításával vagy befolyásolásával összefügg.

⁴⁵ Petővári Bence: Európai erőd – Az EU migrációs politikájának biztonsági dimenziói. - In. Európai Tükör, 2010. 3. sz. - p. 33.

átterjedését kevésbé gátolja; a rendvédelem korábbi elemei közül néhányat megszüntetett, a tevékenység súlypontját a külső határokra és a nemzetközi együttműködés mechanizmusaira helyezi.⁴⁶

2. 2. 1. MIGRÁCIÓ, MIGRÁCIÓS POLITIKA

Európa egy összetett migrációs alrendszerként fogható fel, amely a globalizált migrációs rendszer része és részleges működtetője, amelyben további „mikromigrációs” rendszerek működnek. A nagy, jól nyomon követhető migrációs trendekben megmutatkozó mikrotényezők lassú, nehezen mérhető, de feltartóztathatatlan társadalmi változásokat eredményeznek mind a kibocsátó, mind a befogadó társadalmakban. A munkaerő migrációjában tapasztalható feminizálódás és az elit munkaerő mozgása jelentékeny hatással van a befogadó társadalmak középosztályaira és intézményrendszerére – így a nevelés, az egészségügy, a kommunikáció, a fogyasztás, az életmódkultúra és a tudomány alrendszerére.

Az Európai Uniót jellemző migrációt alapvetően meghatározzák az Európában lezajlott történelmi, társadalmi, gazdasági folyamatok. Jelentős különbség mutatható ki a migráció társadalmi és politikai megítélésében a nyugat-, a közép- és a kelet-európai régióban az 1970-80-as évektől. Ennek nyomait természetesen magukon viselik a jelenlegi jogintézmények is. A migráció, különösen a déli tagállamokban az 1990-es évek közepétől egyre erőteljesebben éreztette hatását, amiből az következett, hogy a megoldásokat is ezek az államok szorgalmazzák leginkább.⁴⁷

A migránsok népességfogyásnak megfelelő befogadása mellett/helyett az utóbbi években egyre jobban előtérbe kerül a minőségi bevándorlás elősegítése, amelyet az Európai Bizottság az uniós „kék kártya”⁴⁸ bevezetésétől remél. Az eddigi, viszonylag képzetlen bevándorlók beáramlása – a tapasztalatok szerint – nem javította Európa versenyképességét. Gyakran a második- és a harmadik generáció esetében sem javul az iskolázottság a bevándorlók és gyermekeik körében, ami tovább növeli az adott országban meglévő munkanélküliséget. Az ezzel összefüggő jelentős szociális és integrációs kiadások pedig további terheket jelentenek a befogadó állam költségvetésére és természetesen – közvetve – annak lakosságára is.

⁴⁶ Teke András: (Nem szokványos) Gondolatok a biztonságról. - In. Szakmai Szemle. A Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa. 2005. 1. sz. - p. 94-96.

⁴⁷ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. - Bp.: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008.

⁴⁸ Uo.

A migráció terén az Európai Unió politikájának célja, hogy – a teljes partnerségi kapcsolat keretében és szükség esetén a megfelelő közösségi pénzalapok felhasználásával – segítséget nyújtson a harmadik országoknak azokban az erőfeszítéseiben, amelyek a migrációkezelés és menekültvédelem képességének javítása, az illegális bevándorlás megakadályozása és az ellene való küzdelem, a migráció jogszerű módjainak előmozdítása és a visszafogadás kérdésének kezelése érdekében történnek.

A menekültügy szabályozásával kapcsolatban az Európai Bizottság a szolidaritás elvének alkalmazását helyezi középpontba. Álláspontja szerint partnerségre és együttműködésre alapozott hozzáállás szükséges azokkal a harmadik országokkal kapcsolatban, amelyek a menekülteket kibocsátó-, tranzit- vagy célország.

A harmadik országokkal való partnerség alapelve: koherencia biztosítása a belső és külső fellépés között. Az illegális bevándorlás csökkentését és megelőzését – mint közvetlen célt – szolgáló együttműködés mellett a partnerség olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyek a kibocsátó országot segítik a rendszertelen migrációs áramlások alapvető okainak és ösztönző tényezőinek kezelésében. Ehhez a megoldáshoz az Európai Unió kezdettől fogva sok pénzt és energiát rendelt: pl. a Marokkóból érkező bevándorlás megfékezésére az ország éves GDP-jének 10 %-át utalja át az Európai Unió, hogy segítse és támogassa a kivándorlás visszafogását.⁴⁹

2005-2006-ban jelentős lépések történtek az uniós migrációs politikában. Az Európai Unió dokumentumaiban egyértelműen elkülönítésre kerültek a legális és illegális bevándorlás különbségei, a közöttük lévő szoros kapcsolat, illetve a fellépéshez szükséges együttműködés alapelvei.

Az Európai Unió biztonságát veszélyeztető tényezők közül az illegális migráció kérdésével érdemes részletesebben is foglalkozni. Az illegális migráció vonatkozásában Európai Unió szinten 4 migrációs irányról illetve csatornáról beszélhetünk, amelyet jól illusztrál a mellékletek között feltüntetett térképvázlat:

- a) a Maghreb⁵⁰ országokból és Afrikából Spanyolországba, illetve azon keresztül;
- b) Afrikából, a Közel-Keletről és a Balkánról Olaszországba, illetve azon keresztül;

⁴⁹ www.migration.ucdavis.edu/mn.

Létezik egy spanyol-marokkói akcióterv, ez adja a jogi háttérrel ezekhez az intézkedésekhez.

⁵⁰ Algéria, Marokkó, Tunézia

- c) A klasszikus balkáni útvonal Törökországon, Bulgárián, Szerbián keresztül;
- d) Távol- és Közép-Keletről illetve az egykori szovjet államokból Ukrajnán keresztül.⁵¹ (3. számú melléklet)

Az illegális bevándorlók egy része Európában munkát vállal, de ezen munkavállalók számát nehéz megbecsülni. Az Európai Közösség Bizottságának becslése szerint évente mintegy ötszáz ezren érkeznek munkavállalás céljából illegálisan az Európai Közösség területére. Az illegális munkások az árnyékgazdaságban dolgoznak. A közgazdászok szerint 2005-ben Németországban a nemzeti össztermék 15,6 %-át, Ausztriában a 10,3 %-át, az Európai Közösség Földközi-tenger menti országaiban pedig a gazdaság egynegyedét teszik ki.⁵² A mezőgazdaság mellett az építőipar nagy része, a vendéglátóipar, a háztartási munka és a magánkézben lévő betegellátás is az illegális munkásoktól függ.

A közösségi gondolkodás mára felismerte, hogy a jogszerű bevándorlás intézményeinek kiterjesztése nem tudja kiküszöbölni a jogszerűtlen bevándorlást, egyszerűen a bevándorlás okainak sokféleségéből, szerteágazó tényéből adódóan.

2003-ban az Eurobarometer⁵³ által végzett felmérés szerint az uniós polgárok nagy része támogatja a közös, egységes európai menekült- és bevándorlási politikát. A megkérdezett lakosok 56 %-a elismeri a bevándorlók gazdasági igényeit, 66 %-uk pedig fontosnak ítéli a migránsok egyenlő jogainak biztosítását is. Ezzel egyidejűleg a tagállamok lakói kívánatosnak tartják a közös, egymással harmonizáló döntések és irányelvek alapján kidolgozott, az Európai Unió területén történő bűnözés megelőzéséről és megfékezéséről szóló politikát (77 %). A válaszadók – elsősorban az új tagállamok polgárai – főként a korrupciótól, a kábítószer csempészettől, a szervezett bűnözéstől és a pénzmosástól tartanak.

Az illegális migrációhoz tartozó politikákat két részre lehet osztani, aszerint, hogy a migráns még csak be szándékozik jutni az Unió területére, vagy már bejutott. Ezek alapján beszélhetünk megelőzési politikáról, hazatelepítési politikáról, de megoldást jelenthet az integráció is, továbbá az illegális migráció felszámolásának egyik formája a regularizáció is lehet. Ebben az esetben a bevándorlók legális státuszt

⁵¹ ifj. Teke András : A Hágai Program hatása az Európai Unió migrációs politikájára és a magyarországi migrációkezelés alakulására. Szakdolgozat, Győr, 2007. SZIE - p. 16.

⁵² Friedrich Schneider: Praxis der Ökonomien Előadás a linzi egyetemen 2005/2006. téli félév

⁵³ Az Eurobarométer az Európai Unió tagállamaiban évente kétszer folytatott közvélemény-kutatás neve, melyet közvélemény-kutató cégek végeznek az Európai Bizottság nevében. Ezeket a kutatásokat 1973. óta rendszeresen végzik és teszik közzé.

kapnak, ám ez csak rövidtávon tűnik jónak, mert később már a spekulánsoknak lehet hasznos.⁵⁴

Az elmondottak alapján összességében leszögezhetjük, hogy az Európai Unió migrációs politikája szerves fejlődés eredményeként formálódott és jogi szabályozását az Európai Unió jogrendszerével harmonizáló szerződések és egyezmények biztosítják.

2. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉSE

2. 3. 1. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS

A bel- és igazságügyi együttműködés⁵⁵ a Maastrichti Szerződés (1992.) 3. pilléréként jelenik meg, amelynek közös érdekű területei 1999-ig az alábbiak voltak:

- a) a menekültügyi politika;
- b) a tagállamok közös határainak átlépése, az átlépés szabályai és az átlépés ellenőrzésének a rendje;
- c) a bevándorlási politika és a harmadik országok állampolgáraival szemben folytatott politika (belépés, benntartózkodás, szabad mozgás, foglalkoztatás, családegyesítés);
- d) küzdelem a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása, tartózkodása és munkavállalása ellen;
- e) a kábítószer-fogyasztás elleni küzdelem;
- f) igazságszolgáltatási együttműködés polgári ügyekben;
- g) igazságszolgáltatási együttműködés büntető ügyekben;
- h) együttműködés vámügyekben;
- i) rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb súlyos formái elleni küzdelem és megelőzés céljából, beleértve – ha szükséges – a vámügyi együttműködés területeit.

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés kérdésének kiemelése és rendezése irányába tett lépésein túl a Maastrichti Szerződésnek még egy – a változó körülményekre reagáló – fontos

⁵⁴ ifj. Teke András: A Hágai Program hatása az Európai Unió migrációs politikájára és a magyarországi migrációkezelés alakulására. Szakdolgozat, Győr, 2007. SZIE

⁵⁵ JHA = Justice and Home Affairs

tartalmi elemét feltétlenül meg kell említeni. Napjainkban és a jövőben még inkább megkerülhetetlen a globalizáció mellett és azzal egyidejűleg a fenntartható fejlődés kérdésével való foglalkozás. A Maastrichti Szerződés – az Unió illetve az Európai Közösség céljait és feladatait meghatározó rendelkezéseiben – már említi a fenntarthatóság fogalmát, bár ez még főként a kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi fejlődésre, a fenntartható gazdasági növekedésre utal, amelynek viszont – többek között – a környezet tisztéletére és magas szintű életminőség biztosítására is tekintettel kell lenni.⁵⁶

A bel- és igazságügyi együttműködés területén a migrációs jelenségek kezelésére vonatkozó normák három csoportba sorolhatók:

- a) az idegenrendészeti,
- b) a tagállamok együttműködésére,
- c) a szabálytalan bevándorlók hazatelepítésére vonatkozó normák.⁵⁷ (1. számú ábra)

Tekintettel arra, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés az integráció egyik legfőbb és egyben leglényegesebb feladata, az Európai Unió tagállamok és a társult államok bel- és igazságügyi miniszterei – az Európai Tanács 1993. évi Koppenhágai Határozata alapján – évente találkoznak, és tárgyalást folytatnak.

2. 3. 2. AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS

Az Amszterdami Szerződés (1997.) leszögezte, hogy öt éven belül az Európai Unióban meg kell valósítani a bel- és igazságügyi együttműködés reformját. Ennek érdekében a szerződés a bel- és igazságügyi együttműködés terén több, nagyon jelentős változást vezetett be. Aláírását követően nyilvánvalóvá vált, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés és a Schengeni Egyezmények szerepe felértékelődött. Az Európai Unió harmadik pilléréből közösségi szintre került a vízumpolitika, a határellenőrzés, a menekültügy és a menedékjog, illetve a bevándorlás témaköre. A fentiek alapján egyértelművé vált, hogy az európai unió tagjelölteknek a sikeres csatlakozás reményében kötelezően meg kell felelni az első pillérbe került követelményeknek is.

Az Amszterdami Szerződés már említett jelentős lépése a bel- és igazságügyi együttműködés reformjának sarkalatos feladata és eredménye a Schengeni

⁵⁶ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései.- Bp.: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

⁵⁷ Windt Szandra: Az illegális migráció kriminológiai jellemzői. PhD értekezés Miskolc, 2008. - p. 36.

Egyezmények joganyagának, vívmányainak beemelése az Unió keretei közé. Ezt az Amszterdami Szerződéshez csatolt „*A schengeni acquis-t az Európai Unió keretébe integráló Jegyzőkönyv*” tartalmazza.

Mint ahogy a korábbiakban már szó volt arról, hogy a migráció kérdése – komplexitásánál fogva – szorosan összefügg a globalizáció és a fenntartható fejlődés problémájával, az Amszterdami Szerződés kapcsán is ki kell emelni, hogy a Maastrichti Szerződésben foglaltakhoz képest az Amszterdami Szerződés már, mint követendő alapelvet hangsúlyozza a fenntartható fejlődést. Egyrészt az Európai Közösség általános feladatait, céljait meghatározó cikkben a fenntartható gazdasági fejlődés és a szociális célok mellett egyenrangú szerepet kapott a felsorolásban a környezet magas szintű védelme és javítása is. Másrészt a Szerződés megteremtette az EK integratív környezetvédelmi politikájának, a fenntartható fejlődés átfogó figyelembevételének alapját a következő rendelkezés (jelenleg 6. cikk) beiktatásával: „*A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.*”

A dokumentum értelmében az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának prioritásai: az éghajlatváltozás elleni küzdelem és az energiagazdálkodás javítása; a környezetkímélőbb közlekedés és szállítás; a termelés és a fogyasztás fenntarthatóbbá tétele; a természetes erőforrásokkal való körültekintő gazdálkodás, az emberi egészség védelme; a társadalmi befogadás erősítése, a demográfiai változások és a migráció kezelése és végül a szegénység elleni küzdelem, valamint a fenntartható fejlődés globális szinten való előmozdítása.⁵⁸

A Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések fokozatosan létrehoztak egy közös jogrendszert a bel- és igazságügy területén, és egységbe rendezték azt az Európai Unió többi politikájával.

2. 3. 3. A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS BŐVÍTÉSE

2. 3. 3. 1. Tamperei „mérőkövek”

Az 1999. októberében Tamperében tartott, kizárólag a bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó rendkívüli Európai Tanács ülés alakította ki a „Szabadság, biztonság és jog térségének” koncepcióját.

⁵⁸ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései. - Bp.: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

A tamperei csúcson elfogadott politikai célok és iránymutatások az Amszterdami Szerződésben meghatározott időkeret (1999-2004. május 01.) alatt megvalósítandó feladatokat és azok ütemezését rögzítették.⁵⁹

A migrációkezelésben megjelölt témák közül érdemes néhány kiemelkedő fontosságú területet megemlíteni:

- a) a migráció a maga komplexitásában történő kezelése, ennek keretében együttműködés a kibocsátó és a tranzit országokkal;
- b) legálisan az Európai Unió területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja;
- c) a tagállamok legális migrációra vonatkozó szabályozásának összehangolása;
- d) a kibocsátó és tranzit országokkal együttműködve információs kampányok fejlesztése a legális bevándorlás lehetőségéről, valamint az emberkereskedelem megelőzése céljából;
- e) közös politika továbbfejlesztése a vízumokkal és a hamisítványokkal kapcsolatban, beleértve a harmadik országok területén működő konzulátusok együttműködését.

A Tamperei Program vonatkozásában megállapítható, hogy bár valamennyi célkitűzését nem sikerült elérni, a bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unió egyik kiemelten kezelt politikájává vált.

2. 3. 3. 2. Tamperétől Hágáig

Az Európai Unió migrációs politikájának második nagy szakasza 2001. után, a bevándorlás közösségi politikává válásával következett be. Ettől kezdve az Európai Unió átfogóan kezeli a bevándorlást, amely a migrációs lánc összes szakaszát felöleli, beleértve a kibocsátó- és tranzitországokkal való együttműködést, a határellenőrzést, az illegális belépés után tett intézkedéseket, valamint a visszafogadási és kitoloncolási politikát.

2001-ben az Európai Unió Tanácsa az illegális migrációra vonatkozó közösségi politikáról szóló dokumentum III. pontjában a jelenség meghatározását és bemutatását követően Akciótervet fogalmazott meg. Az Akcióterv hat területet határoz meg, amelyek mindegyike jelentős lépéseket igényel: vízumpolitika; az

⁵⁹ Tamperétől Hágáig - Az Európai Unió migrációs politikája, prezentáció

információk elemzése és elérhetővé tétele; határfigyelés; rendőrségi együttműködés; idegenrendészeti- és büntetőjog; visszatérést támogató politika.⁶⁰

Az említett területek közül a visszatérést támogató politika⁶¹ a 2002-es évben kapott nagy szerepet. Elsőként a Bizottság készített Zöld Könyvet egy lehetséges közösségi, az illegális bevándorlókkal kapcsolatos problémák feloldására szolgáló, őket az eredeti országukba való visszatérést magában foglaló politika megalkotásáról. A Zöld Könyv célja, hogy mélyreható vitát kezdeményezzen az Európai Unió szervei, a tagállamok, valamint a civil társadalom bevonásával arról, hogy mi lenne a legmegfelelőbb formája a gazdasági migránsok tagállamok területére való belépése és tartózkodása közösségi szabályozásának. A dokumentum első része foglalkozik azzal a problémával, hogy milyen mértékig van szükség egy európai munkaerő-bevándorlási politika kidolgozására, és milyen mértékű legyen a közösségi beavatkozás ezen a területen. A dokumentum arra is választ keres, hogy az európai migrációs szabályozásnak törekednie kell-e átfogó, horizontális normaalkotásra, vagy inkább a bevándorlók különleges csoportjaira kell koncentrálnia (szektor-specifikus jogszabály javaslatok).⁶²

2002. végén Laekenben tartott európai csúcson a tagállamok vezetői megállapodtak az Európai Migrációs Ügynökség⁶³ létrehozásáról.

A fentiekben csak néhány, a migrációs politika szempontjából meghatározó esemény került említésre, de ebből is egyértelműen megállapítható, hogy az 1999. évi Tamperei Európai Tanács óta 2004-ig – öt év alatt – az alábbi jelentős eredményeket lehet regisztrálni:

- a) sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait;
- b) előkészítették a határellenőrzés harmonizációját;
- c) sikerült továbbfejleszteni a határokon átnyúló rendőrségi együttműködést, illetve működőképessé vált az Europol⁶⁴;
- d) jelentős haladás történt a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi alap munkálataiban.

⁶⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration, COM (2001) 672 final

⁶¹ Return Policy

⁶² ifj. Teke András : A Hágai Program hatása az Európai Unió migrációs politikája és a magyarországi migrációkezelés alakulására. Szakdolgozat, Győr, 2007. SZIE

⁶³ European Migration Observatory/Agency

⁶⁴ European Police Office = Európai Rendőrségi Hivatal

2. 3. 3. 3. A Hágai Program

Az Európai Unió migrációs politikájának harmadik szakaszaként további jelentős lépés, hogy a 2005-2006-ban keletkezett dokumentumokban egyértelműen elkülönülnek a legális és illegális bevándorlás különbségei, a közöttük lévő szoros kapcsolat és a fellépéshez szükséges együttműködés alapelvei.

A Tamperei Program folytatását célzó Hágai Program nevet viselő többéves programot az Európai Tanács 2004. november 05-i ülésén fogadta el, amely tükrözi az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben megfogalmazott célkitűzéseket.

A menekültügy és a migráció területén a Hágai Program felhívja a Tanácsot, hogy 2005. április 01-jétől az Európai Parlament kapjon nagyobb szerepet a konzultációs eljárásban, illetve a Tanács térjen át a minősített többséggel való döntéshozatalt biztosító együttdöntési eljárásra.

A holland elnökség kiemelt fontosságú kérdésként kezelte a migránsok társadalmi berendezkedésének kérdését. Célkitűzése az volt, hogy *„a bevándorlók integrációja Európai Unió szintű kereteinek kulcselemeit tervszerűsítse, és konkretizálja, valamint elnöksége alatt konszenzust érjen el a rendszer közös alapelveinek tekintetében.”* Az integráció alapelveit a holland elnökség 11 pontban foglalta össze, amelyet a Tanács és a tagállamok közös következtetési formájában fogadott el a Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT) 2004. november 19-i ülésén. A BIÜT felhívására a tagállamok az egyeztetett közös alapelveket a Bizottsággal együttműködésben saját gyakorlatuknak megfelelően fejleszthetik tovább.

Az integráció konkrét eszközeinek (nemzeti integrációs politikák) meghatározása tehát az egyes tagállamok kompetenciájában marad, de azok hatékonyságának biztosítása már közös érdek, így az Európai Unióban a jövőbeli kezdeményezések alapját olyan keretrendszer alkotja majd, amely e közös alapelvekre épül, valamint világos célokra és értékelési eszközökre támaszkodik.

A Hágai Program célja az Unió és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőségek biztosítása terén; védelem biztosítása a rászoruló személyek számára a menekültekről szóló genfi egyezményvel és más nemzetközi szerződésekkel összhangban; a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése terén, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus

fenyegetésének kiküszöbölése; az Europolban és az Eurojustban⁶⁵ rejlő lehetőségek kiaknázása; a bírósági határozatok és tanúsítványok mind a polgári, mind a büntető jogban történő kölcsönös elismerésének továbbvitele; továbbá a határon átnyúló vonatkozásokkal bíró polgári és családi ügyek peres eljárásaiban felmerülő jogi és bírósági akadályok megszüntetése érdekében.

A Hágai Program a migrációkezelés javítását célzó eszközök és kötelezettségvállalások ambiciózus eszköztárát állította össze. Az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (a továbbiakban: FRONTEX)⁶⁶ létrehozásával az Európai Unió fontos eszközzel szerelte fel magát az integrált határkezelési politikájának a tagállamokkal és harmadik országokkal közösen történő végrehajtása ösztönzésében.

A varsói székhelyű ügynökség a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén. Támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését, segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas szintű technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben, és biztosítja a tagállamok számára a szükséges segítséget a közös visszatérési műveletek során.

2001. szeptember 11. (New York-i terrortámadás) és 2004. március 11. (madridi robbantások) óta a biztonság igénye – érezhető módon – előtérbe került, s ezen új kihívásoknak igyekszik megfelelni az Európai Unió, s ennek a szándéknak az egyik eszköze lehet a Hágai Program, amelyből egyértelműen kitűnik, hogy a külső (terrorizmus) és a belső (jog, szabadság) biztonság egymástól elválaszthatatlan.

2. 3. 3. 4. „Poszt-Hága” – Dublin – Lisszabon

2008-ban Franciaország – az Európai Unió soros elnöki tisztségét betöltő országgént – az uniós elnökség egyik prioritásává tette a migráció bonyolult témakörét, elfogadtatta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot (a továbbiakban: Paktum), és jelentős erőfeszítéseket tett mind a legális, mind az illegális migráció kezelésére annak érdekében, hogy a lehető legegységesebb Európa-politika körvonalazódjon. Ez az Európa-politika érinti az európai külpolitikát is, amelynek

⁶⁵ Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége

⁶⁶ From french: Frontières extérieures for ‘external borders’, legally: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

egyik – főleg az afrikai országok esetében – legfontosabb témája a migráció és ezzel szorosan összefüggő fejlesztési politika.

A Paktum egyértelműen rögzíti a tagállami és közösségi hatásköröket, a migrációs- és menekültügyi politika további harmonizációjának irányait, határait. A Paktum a Poszt-Hága Program migrációra és menekültügyre vonatkozó részének alapját képezi, s ily módon hosszú távon képes befolyásolni az Európai Unió bel- és igazságügyi politikájának irányvonalát.

A Paktum érdeme, hogy összefogta és láthatóvá tette a már meglévő folyamatokat, valamint a harmadik országoknak az ún. „visszatérési irányelvvel” kapcsolatos negatív reakciójára is választ adott, bemutatva az Európai Unió bevándorlási politikájának különböző szegmenseit. A dokumentum elsősorban annyiban jelent konkrét kötelezettséget a tagállamok részére, hogy a közösségi és a nemzeti stratégiaalkotás, valamint az elnökségi prioritások meghatározása során megkerülhetetlen kiindulási alapot képez.

A Paktum legális migrációval kapcsolatos fejezete tartalmazza például a magasan képzett munkavállalók befogadásának megkönnyítését („kék-kártya irányelv”).

A Paktum egyidejűleg olyan integrációs politikák kidolgozására hívja fel a tagállamokat, amelyek a migránsok befogadó országba történő társadalmi- és gazdasági beilleszkedését segítik, és amelyek a migránsokat illető jogokon és az őket terhelő kötelezettségeken alapulnak. E tekintetben külön hangsúlyozza a legjobb gyakorlatról (best practice) való információcsere és kommunikáció fontosságát.

A Paktum „*A határellenőrzések hatékonyságának fokozása*” című fejezete egyértelműen rögzíti, hogy a határellenőrzés tagállami hatáskör. Kiemeli a biometrikus vízumok legkésőbb 2012-től történő bevezetését, valamint a schengeni ellenőrzések gyakoriságának és színvonalának javítását. Szorgalmazza a tagállamok közötti szorosabb együttműködést és a közös vízumkiadó képviseltek felállítását. A fejezet előrevetíti az európai határellenőrzési szerv, a FRONTEX műveleti központjának és az európai határellenőrzési rendszer létrehozásának megvizsgálását.

A menedéket nyújtó Európa kialakítása érdekében a Paktum prioritásként fogalmazta meg 2009-re az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal felállítását, amelynek koordinációs szerepet szán a tagállami menekültügyi hatóságok közötti információáramlás hatékonyabbá és gyorsabbá tételére, illetve a gyakorlati együttműködés fejlesztése terén. Évente 220 ezer menedékjogi kérelmet nyújtanak be Európában. Bár uniós irányelv szabályozza a menedékjogot, a mérlegelés ma

mégis jelentősen eltér, igen nagy különbségek találhatók az egyes tagállamok gyakorlata között. Az ún. „dublini eljárás”⁶⁷ ellenére számos példa van a visszaélésekre is, amelyek elsősorban eljárási és nyilvántartási problémákra vezethetők vissza – pl. egy grúz állampolgár több mint 50 menekültügyi kérelmet nyújtott be a különböző uniós tagállamokban.

A közös menedékjogi politika alapjait a Dublini Egyezmény (I.) fektette le 1990-ben, de a szabályozás csak 1997-ben vált kötelező erejűvé. Az Egyezmény kötelezi azt az országot, ahová a menedékjogért folyamodók először lépnek be, hogy a menedékjogi kérelmeket az összes többi tagállamra vonatkozó kérelemként értékelje. Ez az eljárás azt a célt szolgálja, hogy elkerülhető legyen a menekültek többszörös menedékjog-kérése, keresve a legkedvezőbb lehetőségeket.

Az Egyezmény meghatározza, hogy mely állam felelős a Közösségen belül menedéket kérő ügyének vizsgálatáért. Az Egyezmény célja a humanitárius tradíciók fenntartása, a kérelmezők kétségek között töltött idejének lecsökkentése és a menedékjogi politika harmonizálásának elősegítése is. A Dublini Egyezményben kihasználta a Közösség, hogy hiányzik az 1951. évi Genfi Egyezmény hatáskörre vonatkozó rendelkezése, ezért az államok gyakran elzárkóztak a kérelmek vizsgálatától, miközben más országokra mutogattak.⁶⁸

Az Egyezmény elejét akarta venni annak, hogy a menekültek több országban is beadjanak menekültkérelmet és annak is, hogy a menekültjogért folyamodót egyik ország a másikkal adja át. Megerősíti a Genfi Egyezmény elsőbbségét, s felhívja a figyelmet arra, hogy a menekültstátus megadása az adott ország hatáskörébe tartozik. A Dublini és a Schengeni Egyezmény előírja, hogy a menedékjogért folyamodó az Európai Közösségnek csak egy országába adhatja be a kérelmet, s ennek az országnak a döntése a többi országgal azonos értékű.⁶⁹

⁶⁷ Dublini Konvenció (1990. június 15.) – a Genfi Egyezmény alapján ebben a megállapodásban rögzítették a menekültekre vonatkozó szabályozásokat, az egyes kifejezések jelentését, és ennek során megpróbálták lépéseket tenni az egységes statisztikai rendszerek létrehozására.

⁶⁸ Bényey Noémi: A menedékjog magyar és külföldi szabályozása. - In. Jura, 2009. 15. évf. 1. sz. - p. 169.

⁶⁹ Bényey Noémi: A menedékjog magyar és külföldi szabályozása. - In. Jura, 2009. 15. évf. 1. sz. - p. 167-168.

2003-ban a Dublini Egyezmény helyébe lépő Dublin II Rendelet pontosította a menedékjogi kérelmek elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó európai szintű együttműködés részleteit.⁷⁰

A Miniszterek Tanácsa 2004. május 1-je előtt elfogadta a menedéjog szabályozásának minimális standardjait meghatározó közösségi jogszabályokat, köztük az azilumkérelem⁷¹ elbírálására illetékes állam meghatározásának feltételrendszerét tartalmazó Dublin II. Rendeletet, amely a menekültügy számos alapvető fontosságú elemének átfogó rendezésére tett kísérletet. A család egységének védelme érdekében beiktatott néhány kiegészítő garanciális szabályt. A cél továbbra is a tagállamokban folyó párhuzamos vagy egymást követő menekültügyi eljárások kiküszöbölése, ami legelőször a menekült fogalmának egységes értelmezését követelte meg.⁷² (2. és 3. számú ábra)

A Paktum éppen ezért hangsúlyozza, hogy – lehetőség szerint – 2010-ben, de legkésőbb 2012-ig egységes menekültügyi eljárást kell bevezetni, illetve egységes menekült státuszt és kiegészítő védelmi státuszt kell létrehozni.

Egyértelműen leszögezi a dokumentum, hogy a migrációnak be kell épülnie mind az Európai Unió külpolitikájába, mind pedig a fejlesztéspolitikába. Felhívja a figyelmet arra is, hogy az Európai Tanács számára évente készítendő jelentés érdekében a tagállamoknak közös nyomon követési rendszert kell bevezetni, illetve folyamatos, kölcsönös tájékoztatással kell szolgálnia a bevezetendő jogi eszközökről és intézkedésekről.⁷³

A 2009. december 1-jén életbe lépett Lisszaboni Szerződés újabb jelentős lépéssel járult hozzá a bel- és igazságügyi együttműködés kérdésének továbbfejlesztéséhez, hatékonyabbá tette az Európai Unió működését. Az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosította, az utóbbit átnevezve az Európai Unió működéséről szóló szerződésre. Az új szerződés kinyilvánított célja volt hogy *„lezárják az Amszterdami Szerződéssel és a Nizzai Szerződéssel megkezdett folyamatot, amely arra irányul, hogy megerősítse az Unió hatékonyságát*

⁷⁰ Az Európai Unió Tanácsa 343/2003/EK rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

⁷¹ Az antik görög világban kialakult, majd a keresztény középkor folyamán továbbfejlődött azilum fogalomból jött létre a nemzetközi jog modern menedéjog-intézménye.

⁷² Bényey Noémi: A menedéjog magyar és külföldi szabályozása. - In. Jura, 2009. 15. évf. 1. sz. - p. 168.

⁷³ www.euroactiv.hu/megjegyzesek a francia eu-elnokseg-bevadorlasi-es-menekultugyi paktumaval kapcsolatban

és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes fellépését.” A Maastrichti Szerződés által létrehozott pillérrendszert a Lisszaboni Szerződés felszámolta és az Európai Uniót egységes szervezetté tette, önálló jogi személyiséggel ruházta fel.

A bevezetett főbb változtatások közé tartozott még a minősített többségi szavazások számának növelése az EU Tanácsában, az Európai Parlament megnövelt szerepe a döntéshozásban, új tisztségek létrehozása – az Európai Tanács elnöke és az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – egy egységes álláspont képviselőjének megkönnyítésére.⁷⁴

2. 3. 3. 5. A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa⁷⁵

A Tamperei és a Hágai Program eredményei alapján és a Lisszaboni Szerződéssel összhangban az Európai Unió jelentős haladást ért el a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakításában. Ennek ellenére további erőfeszítéseket kell tenni a szakpolitikák koherenciájának javítása érdekében, illetve fokozni kell a partnerországokkal folytatott együttműködést. E célból fogadta el az Európai Tanács a 2010-2014-es időszakra a Stockholmi Program (a továbbiakban: Program) elnevezésű, új, többéves programot.

A 2010-2014. közötti időszak politikai prioritásait a Stockholmi Program a következőkben jelöli meg:

- a) a polgárság és az alapvető jogok előmozdítása;
- b) a jog és a jogérvényesülés Európája;
- c) védelmet nyújtó Európa;
- d) beutazás Európába és a globalizáció;
- e) felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben;
- f) Európa szerepe globalizált világban – a külső dimenzió.

A prioritások közül a továbbiakban – a dolgozat témájának megfelelően – a migrációs és menekültügyi kérdések kerülnek kiemelésre, kitérve az azokkal kapcsolatos állásfoglalásokra, feladatokra és ajánlásokra.

A migrációs politika, a menekültügy és a biztonság terén megfogalmazott elvek megvalósítása érdekében a Program meghatározza az Európai Unió számára iránymutató álláspontokat, és kijelöli az ahhoz kapcsolódó feladatokat:

⁷⁴ http://hu.wikipedia.org/wiki/lisszaboni_szerződés

⁷⁵ 17024/1/09 REV 1 (hu)

- 1) Az uniós migrációs politikában az Unión kívüli származási és tranzitországokkal való szolidaritás, egyensúly és valódi partnerség elve alapján, az eddig megvalósított lépésekkel összhangban az integrált megközelítés továbbfejlesztésére és megszilárdítására van szükség. A migráció három területe – a mobilitás, a legális migráció előmozdítása és az illegális bevándorlás megelőzése, az ellene folytatott küzdelem – közötti egyensúly megőrzésére kell törekedni. Ennek során továbbra is központi kérdésként kell kezelni a leginkább érintett afrikai, illetve kelet-délkelet-európai országokkal folytatott együttműködést.
- 2) A megnövekedett munkaerő-kereslettel járó jelentős demográfiai kihívásokkal összefüggésben az Európai Unió számára elengedhetetlen a rugalmas bevándorlási politikák fenntartása, mivel ez hosszútávon hozzájárul az Unió gazdasági fejlődéséhez, teljesítményképességének növeléséhez. A munkaerő-bevándorlás a fokozott versenyképesség és a gazdasági életképesség feltétele. Ezért az Uniónak a továbbiakban is olyan rugalmas bevándorlási rendszerek létrehozását kell ösztönözni, *„amelyek megfelelnek az egyes tagállamok által meghatározott prioritásoknak, szükségleteknek és mennyiségeknek, a migránsok számára pedig lehetővé teszik, hogy teljes mértékben kihasználják készségeiket és kompetenciáikat.”*⁷⁶A munkaerő-bevándorlással kapcsolatban figyelembe kell venni a migráció munkaerő-piacokra és a migránsok szociális helyzetére gyakorolt hosszú távú hatásait, mint ahogy az is létfontosságú, hogy megtörténjen a migráció és az integráció – az Unió alapvető értékeit figyelembe vevő – összekapcsolása, tekintettel arra, hogy a jogszerűen tartózkodó harmadik országból érkező állampolgárok sikeres integrációja a bevándorlás előnyeinek maximális kihasználása szempontjából a továbbiakban is kulcsfontosságú kérdés marad. Az integrációs együttműködés lényege a mindenki számára biztosított hasonló jogok, felelőségek és esélyek célkitűzése, illetve a migránsok jogai és kötelezettségei közötti egyensúly megteremtése.
- 3) A migrációs áramlásban tapasztalható ingadozások, valamint jelenleg a déli külső határokat jellemző helyzeteknek a szolidaritás jegyében és

⁷⁶ Stockholmi Program 17024/1/09 REV 63. oldal

proaktív módon való megközelítése érdekében egy átfogó és fenntartható európai migrációs és menekültügyi politikai keret kidolgozására van szükség.

- 4) Döntő fontosságú a regionális és a nemzeti szintű fellépések jobb összehangolásával a határokon átnyúló fenyegetésekkel szembeni védekezés. Az Unió belső biztonsága számára továbbra is – sőt az is kijelenthető – egyre súlyosabb és sürgetőbb kihívást jelent a terrorizmus és a szervezett bűnözés, a kábítószer kereskedelem, a korrupció, az emberkereskedelem, az embercsempészet és a fegyverkereskedelem.

A Stockholmi Program szövegében jelentős helyet foglal el a végrehajtásához szükséges és lényeges eszközök tényszerű felsorolása. A dolgozat témájához kapcsolódóan – természetesen – valamennyi eszköz felhasználása valamilyen szinten és mértékben elengedhetetlenül szükséges. A teljesség igénye nélkül néhány, figyelemre méltó elem:

- a) a jogalkotás minősége (beleértve az egyes jogi aktusok nyelvezetét is);
- b) a jogszabályok következetességének, egységes szerkezetbe foglalásának javítása;
- c) a képzés – a hiteles európai igazságügyi és bűnüldözési kultúra támogatása érdekében rendkívül fontos az Unióval kapcsolatos kérdésekről szóló képzések számának növelése és szisztematikus biztosítása a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításában érintett valamennyi szakma és szakember számára (ügyészek, bírósági alkalmazottak, rendőrségi, vámügyi tisztviselők, határőrök);
- d) a hálózatok létrehozása – a tagállamoknak a bel- és igazságügy területén tevékenykedő tisztviselői közötti kapcsolatok igen értékesek, ezért létrejöttüket *„az Uniónak a lehető legnagyobb mértékben elő kell mozdítania. A nemzeti struktúráktól függően ilyen vezető tisztviselők lehetnek a rendőrségi vezetők és a vezető ügyészek, a képzési intézmények vezetői, a büntetés végrehajtási szervezetek vezetői és a vámhatóságok vezetői. E hálózatok tagjait adott esetben tájékoztatni kell a Belső Biztonsági Állandó Bizottság munkájáról, illetve lehetővé kell tenni számukra, hogy részt vegyenek a szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetés értékelés és egyéb uniós stratégiai eszközök kidolgozásában. Az ilyen hálózatoknak elsősorban a már meglévő struktúrák – pl. az Europol, az*

Eurojust és a Frontex – keretében vagy az elnökség mint vendéglátó ország meghívása alapján kell találkozókat tartaniuk.”⁷⁷

A Stockholmi Program leszögezi, hogy az Unió számára továbbra is az Egyesült Nemzetek Szervezete marad a legfontosabb nemzetközi szervezet. A Lisszaboni Szerződés pedig megteremti az alapját annak, hogy az Európai Unió összehangoltabban és hatékonyabban vegyen részt az ENSZ és más nemzetközi szervezet munkájában. Deklarálja továbbá, hogy az Uniónak folytatnia kell az európai nemzetközi normák előmozdítását (ez természetesen a migrációs politika valamennyi területére is érvényes), és a nemzetközi egyezmények megerősítését.

Összességében megállapítható, hogy „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában (Stockholmi Program)” című bizottsági közlemény – a Hágai Program folytatásaként – tartalmazza a 2010-2014 közötti bel- és igazságügyi együttműködési programot. A Stockholmi Program a külső határok igazgatásának időszerű kérdéseivel foglalkozó alfejezete hangsúlyozza, hogy az Európai Uniónak folytatnia kell az illegális migráció és a határokat átlépő bűnözés elleni fellépést, a biztonság magas szintű garantálásával. Ennek érdekében – a FRONTEX szerepének erősítése mellett – az Európai Tanács az integrált határigazgatás továbbfejlesztésére hív fel. Szintén hangsúlyozza az Európai Határőrizeti Rendszer (EUROSUR)⁷⁸ 2013-ra történő megvalósításának, és a határellenőrzési tevékenységet támogató új technológiai lehetőségek kiaknázásának fontosságát. Az Európai Tanács továbbá felhívja a tagállamokat és a Bizottságot annak megvizsgálására, hogy a külső határokon végzett ellenőrzések hogyan koordinálhatóak és racionalizálhatóak hatékonyabban. Az EU területén működő határellenőrzésért felelős és egyéb rendészeti hatóságok közötti információcserét és együttműködést fokozni szükséges annak érdekében, hogy az érintettek hatékonyabban tudjanak működni, és fellépni a határokon átlépő bűnözés ellen.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét 2011. első félévében Magyarország tölti be – így az EU 2010-2014 közötti bel- és igazságügyi együttműködési programjának végrehajtásában aktív szerepet kell vállalnia. Mindezeket figyelembe véve kiemelt jelentőségű, hogy mikor és hogyan kerül átalakításra a magyarországi határellenőrzési rendszer.

⁷⁷ Stockholmi Program 17024/1/09 REV 26. oldal

⁷⁸ European Border Surveillance System = Európai Határőrizeti Rendszer

2. 4. EURÓPA-ERŐD⁷⁹

A migráció kérdésével szoros összefüggésben, ugyanakkor az Unió által hirdetett szolidaritás elvének megkérdőjelezéseként kell megemlíteni ezt a ma mintegy „láthatatlanul” működő „jelenséget”.

Az Európai Unió saját piacának előnyös helyzetbe hozatalával, a külső szereplőkkel szemben alkotta meg ezt az új „erődöt”, amelyet először csak gazdaságilag fogalmaztak meg, az utóbbi években viszont sokkal inkább a személyek szabad áramlásával, a menekült kérdéssel kapcsolatban kerül elő a kifejezés.

Az Európa-erőd két világ – Nyugat-Európa és Afrika, Ázsia – között épül. Konceptiója a szigorúbb ellenőrzés, és a „méltatlan” személyek kiszűrése. Felhívja a figyelmet a bevándorlás szabálytalan formájára, az ebben rejlő kockázatra, a gazdasági és társadalmi stabilitás gyengeségeire, de ellentmond a szabadságot és nyitottságot deklaráló európai uniós politikának.

A koncepció kettőssége magában foglalja a bevándorlás negatív és pozitív konzekvenciáit is: egyik oldalról kiválasztja azokat a tanult, képzett külföldieket, akik az európai munkaerő-piac hiányait pótolják, másik oldalról kiszűri azokat, akik „veszélyt” jelentenek a társadalomra. Felmerül azonban annak a kérdése is, hogy azokkal mi történjen, akik ugyan szabálytalanul érkeznek Európába, alacsonyan képzettek, de dolgoznak és dolgozni is szeretnének, miközben az „otthonmaradás” az elemi életfeltételeket sem biztosítja a számukra.

Az Európa-erődről a szakirodalom csak elméleti szinten beszél, de a „láthatatlan” erőd Ceutában, Melillában kézzelfogható módon létező határkerítés a két spanyol enklávé és Marokkó között.

A témához kapcsolódóan érdemes idézni Joseph Borrelnek, az Európai Parlament elnökének 2006. június 19-én elhangzott kijelentését: *„Európa nem lehet erőd. Nagy tévedésben vannak azok, akik azt hiszik, hogy a déli határon meghúzott fal megvédené a kontinenst. Ha Európa nem megy délre, akkor a dél jön majd Európába – illegálisan és észrevétlenül.”*⁸⁰

⁷⁹ Az első Európa-erődöt 1452-ben II. Mehmed építette a Boszporusz partján, hogy ennek segítségével ellenőrizze az ostromlott város vízi forgalmát.

⁸⁰ www.europarl.europa.eu/president/Presidents-old/president -borrel/defaulten.htm

2. 5. NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓKEZELÉSBEN RÉSZTVEVŐ FÓRUMOK ÉS SZERVEZETEK

Az Európai Unióban érvényesülő migrációkezelés tekintetében az előző fejezetben részletesen bemutatásra és elemzésre kerültek azok a lépések, amelyeket az Európai Unió a bel- és igazságügyi együttműködés terén – az egymást követően megalkotott, a migráció komplexitására és globalizálódására is tekintettel – rendszerszerűen kiépített szerződések formájában, egyre magasabb szinten és a tagállamok közötti összehangolásra törekedve tett meg.

Természetesen az elemzett szerződéseknek a migrációkezelés gyakorlatában való érvényesítése érdekében nélkülözhetetlen olyan fórumok és szervezetek működtetése, amelyek konkrétan meghatározott feladataikkal, tevékenységükkel elősegítik, illetve hozzájárulnak a migrációkezelés „napi szinten” történő megvalósításához. (2. számú melléklet)

Éppen ezért szükséges, hogy a következőkben bemutatásra kerüljenek a migrációkezelésben nemzetközi szinten – azon belül Európában – létrejött és működő legfontosabb fórumok, szervezetek. Az ismertetés sorrendje nem jelent fontossági sorrendet.

2. 5. 1. NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓS POLITIKÁT FEJLESZTŐ KÖZPONT

Az emberek rendhagyó és egyre inkább menekülési céllal történő Dél-Észak irányú áramlásai az elmúlt évek folyamán fokozódtak, melyeket az utóbbi időben kialakuló Kelet-Nyugat irányú mozgások csak tovább erősítettek. A beutazás ellenőrzésére hozott nemzeti intézkedések, bár teljes mértékben szükségesek voltak, mégsem elegendőek ahhoz, hogy a bevándorló tömegek nagyságát és összetételét kontrollálják. Ennél fogva a migrációs jelenség leküzdésére irányuló hosszú távú stratégiák kidolgozásának és végrehajtásának prioritást kellett adni. Az ilyen stratégiák célja a korai figyelmeztetés megkönnyítése, az alapvető okok leküzdése, a beutazás ellenőrzésével foglalkozó intézkedések harmonizációja, és az idegenrendészeti, a menedék- valamint a menekültpolitika koordinációja kell, hogy legyen.

Ilyen előzmények után került sor a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (ICMPD, a továbbiakban: Központ)⁸¹ alapításáról és működéséről szóló

⁸¹ International Centre for Migration Policy Development

Megállapodás aláírására Bécsben 1993. június 1-jén, amelyhez a Magyar Köztársaság 1995. szeptember 8-án csatlakozott. A Megállapodás célja a migrációs politika területén történő nemzetközi együttműködés és az ezzel kapcsolatos kutatások elősegítése volt.

A bécsi székhelyű Központ elemzi az európai befogadó országokba irányuló lehetséges mozgásokat, figyelemmel kíséri és vizsgálja a fő származási országokból érkező migránsok helyzetét, és intézkedéseket dolgoz ki a migrációs mozgások jobb felismerésére és ellenőrzésére. A Központ igazgatója szorosan együttműködik a migrációs területen tevékenykedő nemzetközi és nemzeti szervezetekkel és intézményekkel. Figyelemmel kíséri az országok migrációs politikáját és gyakorlatát, valamint az ezzel kapcsolatos kutatási eredményeket, és ezeknek a témáknak a gondozására dokumentációs központot tart fenn. Politikákra és tendenciákra vonatkozó elemzéseket végez, továbbá kidolgozza a megoldáshoz szükséges stratégiákat, egyúttal javaslatokat tesz a migrációs politika és gyakorlat harmonizációjára. A migrációs mozgások ellenőrzésének javítása érdekében ellenőrzi és továbbfejleszti azokat a törekvéseket, amelyek a migráció okainak leküzdésére irányulnak.

A munkának fontos alapját képezi az „Informális Tanácskozások” keretében elfogadott Stratégiai Platform. Ebből a szempontból külön figyelmet kell fordítani a demográfiai, gazdasági, szociális, politikai, kulturális és ökológiai szempontból történő befogadási képességek kérdésére.

Működésének első három éve alatt a Központnak sikerült elismert és hatékony intézménnyé válnia, olyan területeken is elősegítette a kormányközi együttműködést, amelyekkel más multilaterális szervek nem foglalkoztak. A kormányok kérésére jelentős számú kormányközi találkozót szervezett, az időszerű migrációs politika kérdéseiről számos tanulmányt és jelentést tett közzé, kiterjedt hálózatot hozott létre az érintett kormányokkal és nemzetközi szervezetekkel. Ugyanakkor az illegális migrációs mozgások növekedése és az azzal kapcsolatos hosszú távú stratégiák szükségessége, valamint a nemzeti, regionális és globális szintű migrációs politika jobb koordinálására vonatkozó hatékony nemzetközi együttműködés miatt a Központot létrehozó Megállapodás időbeli hatályát 1996. évi május hó 1.-től újabb nyolc évre meghosszabbították. A Megállapodás következő módosításakor az aláíró országok a hatékony működés érdekében fontosnak tartották, hogy a Központot

„nemzetközi szervezet” jogállással ruházzák fel, tekintettel arra, hogy mindeztidáig a Központ lényegében „civil szervezetként” működött.

A nemzetközi közösségben elfogadott jogelvek alapján a Központ az újabb nyolc év során hozzájárult a migrációs kihívások újító, átfogó és nemzetközi szinten összehangolt megoldásainak kifejlesztéséhez, a migrációs politika és a migráció kezelésének területén fejlesztette és elősegítette a regionális és nemzetközi együttműködést, beleértve a származási, a tranzit- és célországok közötti kapcsolatot és párbeszédet, a szabályozott migráció fenntartható és átfogó rendszerét, a migrációs adatokról szóló információcserét.

2. 5. 2. EURÓPAI MIGRÁCIÓS HÁLÓZAT

2003-ban a Bizottság az Európai Migrációs Hálózat (EMH, a továbbiakban Hálózat) létrehozására irányuló hároméves előkészítő lépésről döntött annak érdekében, hogy a Közösséget és tagállamait a migrációval kapcsolatosan objektív, megbízható és naprakész adatokkal lássa el. A többdimenziós migrációs jelenség figyelemmel kísérésének és elemzésének fontosságára figyelemmel az Európai Tanács 2003. júniusi thesszalóniki-i ülésén üdvözölte az EMH létrehozását, és kijelentette, hogy megvizsgálja egy jövőbeli állandó struktúra kialakításának lehetőségét. A Hágai Program elismeri, hogy az európai menekültügyi és migrációs politika folyamatban lévő fejlődését a migrációs jelenségek minden vonatkozását felölelő közös elemzésre kell alapozni. A valamennyi releváns migrációs fejleményre kiterjedő naprakész információk és adatok gyűjtésének, szolgáltatásának, cseréjének és hatékony felhasználásának megerősítése kulcsfontossággal bír.

Mindezek figyelembevételével a Bizottság 2005. november 28-án elfogadta az Európai Migrációs Hálózat jövőjéről szóló Zöld Könyvet. A Hálózat célja a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatosan naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információk nyújtása. El kell kerülnie azonban a már fennálló közösségi eszközök és struktúrák munkájával való átfedést, amelyek célja a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos információk gyűjtése, cseréje, és azokhoz képest hozzáadott értéket kell jelentenie. Az Európai Migrációs Hálózat működése szempontjából a közösségi statisztikákról, valamint a külföldi munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet fontos referenciakeretet alkot.

Céljának elérése érdekében a Hálózatot mindegyik tagállamban egy nemzeti kapcsolattartó pontnak kell támogatnia. A nemzeti kapcsolattartó pontok tevékenységeit közösségi szinten a Bizottságnak kell összehangolnia, amelyet egy szolgáltató segít, aki megfelelő szakértelemmel rendelkezik a Hálózat mindennapi munkájának megszervezéséhez, ideértve annak információcsere-rendszerét is. Annak érdekében, hogy a nemzeti kapcsolattartó pontok sokoldalú migrációs és menekültügyi kérdések kezeléséhez szükséges szakértelemmel rendelkezzenek, legalább három olyan szakértőből kell állniuk, akik a politika meghatározása, a jog, a kutatás és a statisztika területén egyénileg vagy közösen megfelelő ismeretek birtokában vannak. Emellett megfelelő, kollektív szakértelemmel kell rendelkezniük az informatika, az együttműködési rendszerek létrehozása és az egyéb nemzeti szervezetekkel történő hálózatalkotás, valamint a többnyelvű környezetben, európai szinten folyó együttműködés terén. Minden egyes nemzeti kapcsolattartó pontnak nemzeti migrációs hálózatot kell létrehoznia, amely a migráció és a menekültügy területén tevékenykedő szervezetekből és személyekből áll, ideértve például az egyetemeket, kutató intézeteket és kutatókat, kormányzati és nem kormányzati, valamint nemzetközi szervezeteket, annak érdekében, hogy valamennyi érintett érdekelt kifejthesse véleményét. Mindegyik nemzeti kapcsolattartó pont évente jelentést készít az adott tagállam migrációs és menekültügyi helyzetéről, amely bemutatja a politikai fejlődést, és statisztikai adatokat is tartalmaz.

A Hálózat elsődleges feladatai körében nagyszámú forrásból naprakész és megbízható adatokat és információkat gyűjt és cserél, amelyeket elemez, illetve könnyen hozzáférhető formában rendelkezésre bocsát. A többi érintett uniós szervvel együttműködésben hozzájárul olyan mutatók és kritériumok kidolgozásához, amelyek javítják az információk konzisztenciáját, és segítik a migrációs statisztikákkal kapcsolatos közösségi tevékenységek fejlesztését. Időszakos jelentéseket készít és tesz közzé a Közösség és a tagállamok migrációs és menekültügyi helyzetéről. Olyan internet alapú információcsere-rendszert hoz létre és tart fenn, amely hozzáférést biztosít a migráció és a menekültügy területével kapcsolatos releváns dokumentumokhoz és kiadványokhoz.

2. 5. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAI KÜLSŐ HATÁRAIN VALÓ OPERATÍV EGYÜTTMŰKÖDÉSI IGAZGATÁSÉRT FELELŐS EURÓPAI ÜGYNÖKSÉG

Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget a 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet hozta létre. Az Ügynökség nem más, mint egy, a tagállamok közötti operatív együttműködés összehangolásának javításáért felelős különleges szakértői csoport. A FRONTEX jogi személyiséggel rendelkező olyan közösségi szerv, amely gyakorolja a tanácsi rendelet által ráruházott végrehajtási jogköröket. Az Ügynökséget az ügyvezető igazgató képviseli. Személyzete meghatározott számú tisztviselőből és a tagállamok által kirendelt, a külső határok ellenőrzésének és őrizetének igazgatási feladatait ellátó nemzeti szakértőkből áll. A fennmaradó személyzet az Ügynökség által felvett, a feladatok elvégzéséhez szükséges egyéb alkalmazottakból tevődik össze. Önálló költségvetéssel rendelkezik, amelynek bevételei alapvetően a Közösségtől származó hozzájárulásból erednek. Székhelye Varsóban található.

Célja, hogy hiteles európai operatív koordinátor és közreműködő legyen a külső határigazgatás terén, továbbá kulcsfontosságú szereplővé váljon az integrált határigazgatásra irányuló közös uniós politika végrehajtásában. Megkönnyíti a külső határok igazgatására vonatkozó meglévő és jövőbeli közösségi intézkedések alkalmazását azáltal, hogy biztosítja a tagállamok vonatkozó intézkedései végrehajtásának érdekében tett lépések összehangolását.

A FRONTEX a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén. Európai szinten folyó képzést biztosít a határőrök nemzeti oktatói számára, valamint továbbképzéseket és szemináriumokat szervez az illetékes nemzeti szolgálatok tisztviselői számára a külső határok ellenőrzésére, illetve a tagállamokban illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése kérdésében. Egy közös, integrált kockázatelemzési modell alapján – figyelemmel a külső határok integrált igazgatásának javítására – az Ügynökség kockázatelemzést végez annak érdekében, hogy a megfelelő intézkedések meghozatalához, illetve az azonosított veszélyek és kockázatok kezeléséhez szükséges információkat a Közösség és a tagállamok számára biztosítani tudja. Figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének területére irányuló kutatás

fejlődését, valamint segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben.

A tagállamokban illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésének operatív vonatkozásai a legtöbb tagállamban a külső határok ellenőrzéséért felelős hatóságok hatáskörébe tartoznak. Mivel e feladatok európai szinten történő megvalósítása egyértelműen hozzáadott értékkel bír, az Ügynökség ennek megfelelően – a közösségi visszatérési politikára is figyelemmel – biztosítja a szükséges segítséget a tagállamok közös visszatérési műveleteinek megszervezéséhez, és meghatározza az úti okmányok megszerzésének, illetve a tagállamok területén illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésének helyes gyakorlatát.

A FRONTEX egyik legfőbb feladata, hogy sürgős helyzetben, vagy rendkívüli nyomás alatt lévő tagállamok kérésére gyorsreagálású határvédelmi csapatokat⁸² vessen be. A jogszabály értelmében a gyorsreagálású határvédelmi csapatokban tevékenykedő rendőröknek – a Schengeni Határellenőrzési Kódexszel összhangban – képesnek kell lenniük minden feladat ellátására, és a határellenőrzés ellátásához szükséges hatáskörökkel kell rendelkezniük.

A FRONTEX szoros kapcsolatot tart fenn a külső határok biztonságáért felelős többi közösségi és uniós partnerrel, például az EUROPOL-lal, a CEPOL⁸³-lal, az OLAF-fal⁸⁴, a vámügyi szervekkel, illetve a növény- és állategészségügyi szervekkel annak érdekében, hogy elősegítse a teljes koherencia megteremtését. Növeli a határok biztonságosságát azáltal, hogy a külső határok kezelésére vonatkozó közösségi intézkedések végrehajtásában biztosítja a tagállamok tevékenységének koordinációját.

A FRONTEX-el való hivatalos kapcsolattartás végrehajtására minden tagállamban az ún. NFPoC⁸⁵ került kijelölésre. Ez a kapcsolattartási pont – amelyből minden tagállamban/schengeni társult országban egy van – megkap minden információt a FRONTEX-től, és feladata, hogy ezeket a nemzeti közigazgatásban az illetékes hatóságok körében terjessze. Az NFPoC feladatait Magyarországon az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Titkársági Osztálya látja el.

⁸² RABIT = Rapid Border Intervention Team

⁸³ Collège européen de police = Európai Rendőradadémia

⁸⁴ From french Office Européen De Lutte Anti Fraude = Európai Csaláselleni Hivatal

⁸⁵ National Frontex Point of Contact = Nemzeti Kapcsolattartási Pont

Az Európai Unió Tanácsa politikai prioritásként kezeli az Ügynökség folyamatos fejlesztését. Rövidtávon kihangsúlyozza, hogy biztosítani kell a szükséges erőforrásokat a FRONTEX számára, és a rendelkezésre álló műszaki eszközök központi nyilvántartása (CRATE)⁸⁶ keretében a tagállamok által biztosított felszereléseket teljes mértékben ki kell használni. A Tanács felszólította továbbá az Ügynökséget, hogy mozdítsa elő a más határellenőrzési hatóságokkal való együttműködést, beleértve a vámhatóságokat és a harmadik országokkal való együttműködést a határellenőrzés területén, amely olyan konkrét kérdéseket foglal magában, mint a több országot érintő visszatérési politikák. Mindezek megvalósítása érdekében a FRONTEX által koordinált határellenőrzési műveleteket meg kell erősíteni. Egyértelmű művelet-végrehajtási szabályokat kell lefektetni a közös járőrszolgálatok számára, továbbá pontos rendelkezéseket kell hozni a menekültek partra szállítására és a kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok megszervezésére vonatkozóan, illetve vizsgálják azt is, hogy hogyan tudja az Ügynökség megszervezni az illegális bevándorlók hazatelepítését.⁸⁷

2. 6. A 2. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A kutatás eredményeként a bevándorlás, menekültügy és idegenrendészet vonatkozásában megállapítható, hogy az Európai Unió tagállamai elkötelezettek a migrációs politika közösségiesítése, valamint az intézményi keretek optimális kihasználása iránt. E tekintetben az Amszterdamban kezdeményezett és az 1. pillérbe emelt, illetve a későbbiekben meghatározásra kerülő intézkedések legalább annyira fontosak, mint a Közép- és Kelet-Európával való kapcsolatok struktúrájának átalakítása. A cél egy minél egységesebb, egybefüggőbb európai (be)vándorlási terület kialakítása, amelyben a migránsokat kibocsátó legjelentősebb országok, a tranzitállamok és a célországok szorosan összefognak, mert végső soron minden migrációs probléma csak együttműködéssel oldható meg. Az Európai Unió számára a migrációs politika efféle európaizálása egyúttal azt is jelenti, hogy intézményeit és a döntési folyamatait a közösségi jognak megfelelően kell továbbfejleszteni, annál is inkább, mert azt az Amszterdami Szerződés csak részben oldotta meg.

⁸⁶ Centralized Record for Technical Equipment = műszaki felszerelések központi nyilvántartása

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides>

Az elemzés során feltárt tények alapján egyértelmű, hogy a közös migrációs politikában hosszú távra kell tervezni, hiszen a migráció, mint társadalmi jelenség hosszú távon fejti ki hatásait. Arra azonban figyelemmel kell lenni, hogy a szigorítás éppen ellenkező hatást érhet el az elkerülendőnek szánt illegális csatornák erősödésével. A hatékony migrációs politikának a kényszerű és a gazdasági migrációra egyszerre kell válaszolnia, központi elvként az egyenlőtlenség csökkentését megcélózva, hiszen ez ma a legjellemzőbb vándorlási ok.

A migrációt, a fejlesztési együttműködést és a humanitárius segítségnyújtást összekapcsoló politikáknak koherensnek kell lenniük, és azokat a származási országokkal és régiókkal fenntartott partnerség és párbeszéd kereteiben kell kidolgozni. A kutatás rámutatott arra, hogy ha valódi migrációs veszély fenyegeti a XXI. században a nyugat-európai kontinenst, akkor az Törökország, a Földközi-tenger déli határvidékei, Oroszország és újabban Afganisztán felől jöhet, ahogy ezt a mellékletben feltüntetett térképvázlat is megfelelően demonstrálja. Az Európai Unió tagállamainak bővítése során – a migrációkezelés szempontjából – célszerű lenne figyelembe venni ezt a tényt, és olyan országokat bevonni, amelyek képesek lehetnének felfogni és megszüntetni az ezekből az irányokból érkező veszélyforrásokat. (4. számú melléklet)

Az illegális migrációra vonatkozó tényeket feltárva egyetérttek azzal a célkitűzéssel, hogy a határellenőrzések hatékonyságának fokozása, illetve a schengeni ellenőrzések színvonalának javítása érdekében 2012-től be kell vezetni a biometrikus vízumot.

A dokumentumok vizsgálata és elemzése során megállapítható, hogy már régóta időszerű lenne az EU egységes migrációs politikájának megvalósítása. Ezért a migrációs politikában a jövőben szervezettebben, egységes gyakorlat kialakítására kell törekedni, ami 27 tagállam esetében ez egyáltalán nem tűnik egyszerű feladatnak, de csak így érhető el az a cél, hogy a migrációkezelésben 2013-ig megvalósuljon egy átfogó, kiegyensúlyozott európai uniós megközelítés továbbfejlesztése és végrehajtása.

A Stockholmi Programból eredő feladatoknak, kötelezettségeknek való megfelelés, az új technológiák bevezetése és az új fejlődési filozófia, az európai uniós, illetve schengeni bővítés továbbra is folyamatos kihívást fog jelenteni.

3. A MAGYARORSZÁGI MIGRÁCIÓ TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE ÉS AKTUÁLIS ASPEKTUSAI

3. 1. A MIGRÁCIÓS FOLYAMATOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (1980-TÓL NAPJAINKIG)

A tömeges népvándorlás, népmozgás olyan általános jelenség, amelynek pozitív és negatív hatása alól Magyarország sem vonhatja ki magát, s amely elől nem is zárkozhat el. Az 1980-as évekig a migráció szerepe minimális volt hazánkban, elsősorban a pártállami politika kényes kérdése volt, az utóbbi két évtizedben azonban többfajta irányú vándorlás középpontja lett. A rendszerváltozás óta a határokat érintő migrációs folyamatok jellege megváltozott, az ország korábbi kibocsátó helyett tranzit-, majd cél-, illetve befogadó országgá vált.

Az 1990-es évek közepéig – közel 300.000 személy hosszabb-rövidebb ideig tartó itt-tartózkodásával – három migrációs hullám érte Magyarországot. Először magyar nemzetiségű román állampolgárok érkeztek, majd anélkül, hogy ideáramlásuk megszakadt volna, a kelet-németek (e)migrációja következett, s végül a délszláv háború menekültjei jöttek hazánkba. Ezeknek a hullámoknak a lecsillapodásával a kényszermigrációs mozgások helyett az önkéntes migrációs mozgások váltak meghatározókká, melyben továbbra is a szomszédos országokból érkező állampolgárok játszanak döntő szerepet.⁸⁸

A 2009. december 31-i statisztika szerint Magyarországon a három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel 216.084 külföldi rendelkezett⁸⁹, ugyanakkor több mint harmincmillió belépés került regisztrálásra a határon.⁹⁰ A fekete munka elterjedéséről, és az abban résztvevő külföldiek számáról azonban csak becslések vannak.

Magyarország földrajzi fekvéséből következően fontos szereplője a kontinens migrációs folyamatainak. Akár tranzit-, akár célországgént tekintünk hazánkra, az Unió felé irányuló migrációs útvonalak közül több is érinti. (5. számú ábra)

Ezek egyike Oroszország és Ukrajna felől, a magyar-ukrán határszakaszon éri el az országot, majd részben Ausztria, részben Szlovákia és Németország felé irányul.

⁸⁸ Tóth Pál Péter: Népeségmozgások Magyarországon a XIX. és XX. században. - In. Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. - Bp.: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001.

⁸⁹ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Statisztikák 2005 – 2009.

⁹⁰ Forrás: Határrendészeti elektronikus helyzetkép 2009. 01. 01 – 2009. 12. 31.

A másik hazánkat érintő – ahogy azt a térképvázlat is mutatja – a klasszikus balkáni út, amely törökországi „gyűjtő állomásról” indul, és Bulgárián, Románián keresztül éri el Magyarországot (afgánok, pakisztániak, iraki, iráni és részben afrikai kivándorlók). Ez az útvonal Budapesten kettéágazik: egyik ága nyugat felé, Ausztria, Németország, Hollandia és Nagy-Britannia irányába, a másik pedig délnyugat, Szlovénia, Olaszország felé. Ezen az ágon jellemzően – az előzőekben felsoroltakon kívül – arabok, törökök és a volt dél-szovjet államok polgárai érkeznek. Ezen a „vonalon” az utóbbi időben egyre több menekült szervezett embercsempészete zajlik. (5. számú melléklet)

A migrációt illetően tehát az utóbbi években Magyarországon két jól kivehető és elkülöníthető folyamat regisztrálható. Egyrészt a 2003-ban elkezdődött tendencia folytatásaként folyamatosan csökkent, majd 2005-2009. között közel háromszorosára nőtt a menekült státuszt kérelmezők száma, másrészt vízumkérelmezők száma a teljes jogú schengen csatlakozást követően – éves szinten – közel felére csökkent (700 ezerről 400 ezerre). Meg kell azonban jegyezni, hogy 2009-ben újra növekedett.

2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió tagja lett. A migráció kérdésének vizsgálatában ez a tény új kereteket, illetve új dimenziót teremtett, aminek oka a folyamatosan változó migrációs környezet, a jogszabályok, fogalmak és kategóriák változásai, ami egyrészt a definíciókat, másrészt a kategóriákat változtatja.

Az uniós csatlakozást megelőzően Magyarország is harmadik országnak számított, a csatlakozással azonban a magyar állampolgárok is uniós polgárok lettek. Ez természetesen új helyzetet teremtett az ország számára, ugyanakkor az uniós csatlakozással együtt többször és folyamatosan változtak a szabályok. A csatlakozást követően a munkaerő szabad áramlásának az elhalasztására az Unió régi tagországainak zöme derogációt kért, de aztán ezen országok száma folyamatosan csökkent. Magyarország – a viszonyosság elve alapján – hasonló módon járt el mindazon országok polgáraival, ahol a magyar állampolgárok nem élvezhették a szabad munkaerő áramlásból származó előnyöket.

Bár 2004. május 1-jétől Magyarország az Európai Unió tagja lett, a schengeni térséghez azonban csak 2007. december 21-én csatlakozott. Magyarország teljes jogú schengeni taggá válásával (2008. március 29.) a magyar állampolgárok ellenőrzés nélkül, bármikor és bárhol – tehát nem csak a határátkelőhelyeken – átléphetik a schengeni belső határokat. Nem változtak a beutazás szabályai, és továbbra is

fennmaradt a határellenőrzés a schengeni övezeten kívüli öt európai országba (Bulgáriába, Ciprusra, az Egyesült Királyságba, Írországra és Romániába) történő beutazás esetén. A határellenőrzés megszűnése csak a belső határokra vonatkozik. Amennyiben kívülről történik beutazás a schengeni övezet területére, illetve a schengeni övezetet kifelé kívánják elhagyni, a határátlépésre továbbra is csak a kijelölt határátkelőhelyeken és a szokásos határellenőrzést követően kerülhet sor. A törvényes célból szabályosan beutazókat az ellenőrzés csak a feltétlenül szükséges mértékben zavarhatja. A beutazási tilalom vagy körözés alatt állók kiszűrését segíti elő a schengeni együttműködés adatbázis-rendszere és számítógépes infrastruktúrája (angol rövidítéssel SIS).⁹¹ A belső határokon való ellenőrzés megszüntetésének kompenzálására a schengeni tagállamok ún. mélységi ellenőrzési rendszert működtetnek. Ennek lényege, hogy az ország területén belül az idegenrendészetért felelős hatóságok munkatársai igazoltathatják a külföldieket. Ez nem egy „beljebb tolt határt” jelent, az igazoltatásra nem folyamatosan és nem helyhez kötötten kerül sor. A Schengeni Egyezmény előírásai szerint Magyarország köteles biztosítani a külső határok magas fokú védelmét és megerősítését.

Magyarország csatlakozását követően döntő változást jelentett a magyarországi migráció értelmezésében az Európai Unió 2007. január 1-jei újabb bővülése, amikor Románia és Bulgária is az Unió tagja lett és polgárai – hasonlóan a magyarokhoz – uniós polgárokká váltak. Ebből adódóan megváltozott a korábban az ezekből az országokból Magyarországon harmadik országbeli migránsként tartózkodók státusza, így a legnagyobb migráns népességet jelentő román állampolgárok helyzete is.

A magyarországi migráció kérdése szempontjából fontos eredmény volt a 2007. március elején megrendezett Szabad Európa Vitanap. A konferencián elhangzott előadásokból két – Magyarország jövőjét meghatározó – tény érdemes kiemelni.

- 1) Az előrejelzések alapján Magyarország 2050-re egymillió embert veszít majd, pusztán a születések és a halálozások különbségéből, így, ha a tízmilliós lakosságszámot tartani szeretné az ország, szükség volna egymilliónyi bevándorlóra.
- 2) A demográfiai probléma mellett Magyarország számára fokozódó kihívást jelent az a tény, hogy állandó és nagy számú az orvosok, egészségügyi asszisztensek és kutatók elvándorlása. Ezt a helyzetet kutatásfejlesztési és

⁹¹ A SIS rendszerrel a dolgozat a későbbiekben részletesen foglalkozik

ösztöndíj alapú programcsomagok mellett, a munkaerő-hiányt szelektív, a migrációs érdeket szolgáló foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel lehet csökkenteni.⁹² Egy pontosabb munkaerő-piaci előrejelzési rendszer kialakításával feltárt hiányszakmákat külföldi munkaerővel lehet betölteni.

3. 2. A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ MIGRÁNSOK JELLEMZŐI

A rendszerváltás utáni Magyarországon egyre nagyobb figyelmet szentelnek a tudományos kutatások a hozzánk érkező bevándorlók vizsgálatának.⁹³ Ez a figyelem nemcsak annak köszönhető, hogy a bevándorlók számosságukat tekintve jelentősek, hanem annak is, hogy a migránsokkal nem a többségi társadalomtól elkülönülten, izoláltan (pl. többnyire befogadó állomásokon) találkozhatunk, hanem egyre inkább együtt élnek velünk a mindennapjainkban is.

A teljes magyarországi migráns népesség jellemzően európai és meghatározóan a környező országokból származik. Minden Európából érkező harmadik országbeli bevándorlóra 0,7-0,8 Európán kívüli esik. Európán kívül inkább a kevésbé fejlett országokból érkeznek migránsok (Ázsia 4,6 %, Afrika 14 %), a fejlett országok részaránya elenyésző (Amerika 0,2 %, Ausztrália 1,3 %).⁹⁴

A bevándorlás fontos aspektusa, hogy a letelepedni szándékozó migránsok a befogadó országban kívánnak-e állampolgári státuszt elnyerni. Általában is igaz, és Magyarországra is jellemző, hogy a befogadó országok a „nemzetállami és állampolgári érdekek” védelme jegyében az újonnan érkezőknek nem könnyen teszik lehetővé az állampolgári státusz gyors megszerzését, mivel az egyenlő valamennyi, a hazai állampolgárokat megillető, az élet legkülönbözőbb területeire szóló, azonos jogok birtoklásával. Ezt figyelembe véve egy bevándorlónak eltérőek lehetnek a céljai: az integrációs cél az állampolgárság és a teljes egyenlőség elvén alapuló státusz gyors elérését követeli meg; egy másik beilleszkedési mód: a bevándorló a kettős állampolgárságot tűzheti ki célként; a harmadik lehetőség, hogy a végső jogi

⁹² Kun Erzsébet: Egymillió ember a tét. – In. Népszabadság, LXV. évfolyam 53/3. sz. 2007. 03. 03.

⁹³ Hárs Ágnes: A harmadik országokból Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a statisztikai adatok tükrében - In. Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás záró tanulmányai. - Bp.: 2009. december

⁹⁴ Uo.

státusz (állampolgárság) kérdése nyitva marad, és átmeneti, de legális megoldásokat keres.⁹⁵

A magyarországi migránsok körét a munkavállalás/foglalkozás szempontjából is érdemes megvizsgálni.

A legális migránsok – ezen belül is elsősorban a honosítást kérők vagy az egy évnél hosszabb tartózkodási engedéllyel rendelkezők, ha fejlett országokból (Észak-Amerika, Ausztrália) munkavállalás céljából érkeznek, akkor alapvetően magasan kvalifikált munkahelyeket töltenek be. Az európai harmadik országokból érkezők többségében szakképzetlen, egyszerű, nem mezőgazdasági munkát, kisebb arányban szakképzettséget igénylő fizikai foglalkozást végeznek. Az ázsiai migránsok túlnyomó része a szolgáltatásban vállal munkát. Vannak szakképzetlen és magasan kvalifikált ázsiaiak is a foglalkoztatottak között, utóbbiak főleg multinacionális cégek alkalmazásában (japán, indiai, távol-keleti menedzserek).⁹⁶

Nemzetközi szakirodalomból is ismert tény, hogy a migránsok jellemzően városi területeken koncentrálódnak, különös tekintettel a nagyvárosokra, illetve azok egyes területeire.

Magyarországon – területi eloszlás szempontjából – területenként és településtípusonként nagyon egyenlőtlen a megoszlásuk. Az Európai Unióból származó polgárok elsősorban a központi régióban (Közép-Magyarország, Budapest, Pest megye) vagy a többi régió között egyenletes eloszlásban élnek. A harmadik országból származó migránsok egyharmada Budapesten lakik, a többiek jelentős arányban Pest megye kisebb településein, Szegeden és néhány további kelet-magyarországi megye kisebb településein. Érdekes, hogy nagyon kis létszámú a Nyugat-Magyarországon letelepedők aránya.

A kínaiak jelentős része – mintegy háromnegyedük – Budapesten lakik, de jelentős a környező megyékben, illetve valószínűsíthetően magas a számuk az agglomerációban is. Akik nem Budapesten, illetve az agglomerációban élnek, azok nagyvárosokban, megyeszékhelyeken találtak otthonra (Csongrád, Hajdú-Bihar megye).

⁹⁵ Hárs Ágnes: A harmadik országokból Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a statisztikai adatok tükrében - In: Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás záró tanulmányai. - Bp.: 2009. - p.45.

⁹⁶ Uo.

Olyan kisebb létszámú migráns csoport esetében, mint az afrikaiak, a kínaiakhoz hasonló kép rajzolódik ki.

A fejlett országokból – elsősorban Észak-Amerikából érkezettek – földrajzi elhelyezkedése erőteljes koncentrációt mutat: 56 %-uk a fővárosban él, a többiek Pest megyében megyei jogú városokban, de leginkább azokon a településeken, ahol magas az életminőség.⁹⁷ (2. számú táblázat)

3. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁNAK HATÁSA A MAGYARORSZÁGI MIGRÁCIÓKEZELÉSRE

Globalizált környezetben elengedhetetlen a rendszerszemlélet alkalmazása, ezért a magyarországi migrációkezelést az uniós migrációkezelés és biztonságpolitika összefüggésében célszerű is vizsgálni.

Magyarország a XX. század elején, majd az 1956-os eseményeket követően jellemzően menekülteket és migránsokat kibocsátó ország volt. Az elvándorlás helyett később az ideiglenes vagy huzamos tartalmú befelé irányuló migráció vette át a vezető szerepet. Az ország felé irányuló migráció jellege kettős volt, az ország egyidejűleg töltötte be a befogadó és a tranzit ország szerepét, majd 1960-at követően egyértelműen tranzit országgá vált.

1990-től a hazánkat érintő nemzetközi vándorlás területén – több mint négy évtizedes elzártság után – új folyamatok váltak meghatározókká. Ezek azonban – tekintettel arra, hogy a rendszerváltozást követően a KEOH⁹⁸ megszűnt – felkészületlenül érték az országot. Azóta, a megváltozott körülményekhez igazodva a külföldiek beutazását és itt tartózkodását új törvények szabályozzák. Ennek ellenére a nemzeti érdekeket figyelembe vevő, kiforrott, konszenzuson alapuló, hosszú távú migrációs politikával illetve migrációs stratégiával az ország nem rendelkezik.

A 1990-es évek elején a Magyarországra irányuló, növekvő mértéket öltő migráció és az ahhoz kapcsolódó nem kívánatos jelenségek felerősödése miatt szükségessé vált a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó törvény megalkotása. Hosszantartó politikai és szakmapolitikai egyeztetéseket követően

⁹⁷Hárs Ágnes: A harmadik országokból Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a statisztikai adatok tükrében - In. Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás záró tanulmányai. - Bp.: 2009. - p. 47-48.

⁹⁸ Külföldieket Ellenőrző Országos Hivatal

1994. május 1-jén hatályba lépett a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény. Ez a jogszabály tartalmában maradéktalanul megfelelt a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek, és hosszú idő után ismét a legmagasabb jogszabályi szintre emelte a külföldiek rendészetének szabályozását, egyidejűleg új fejezetet nyitott az idegenrendészet történetében is.

Az egyes világpolitikai események, etnikai, vallási, háborús konfliktusok elől Magyarországra menekülő ún. kényszer-migránsok, menedékkérők száma és összetétele az 1990-es években jelentős változáson ment keresztül. 1989-2000-ig a szomszédos országokban lezajlott forradalmak, fegyveres konfliktusok elől menekülők nagy számban folyamodtak menedékjogi védelemért. A Magyar Köztársaság ezen idő alatt összességében mintegy 160 ezer menedékkérőt fogadott be, és gondoskodott hosszabb-rövidebb ideig létfeltételeik biztosításáról. Ez szükségessé tette a menekültügyi befogadó intézményrendszer kiépítését és folyamatos bővítését.

A nemzetközi migráció következtében kialakult veszélyhelyzet kezelésére megfogalmazott magyar cselekvési koncepció lényege: *„Tagadhatatlan tény, hogy geostratégiai helyzetünkön változtatni nem tudunk, a menekültek jövőbeni áradatával kapcsolatban „zsilip-ország” szerepére vagyunk ítélve. A tényeket tudomásul véve az erőfeszítéseket arra kell összpontosítani, hogy saját erővel és eszközökkel, támaszkodva a nemzetközi együttműködésből eredő lehetőségekre, megteremtsük a nemkívánatos menekültáradat ellenőrzés alatt tartásának szervezett, személyi és technikai feltételeit.”*⁹⁹

A legális migránsok szempontjából Magyarország vonzerejét jelentősen megnövelte az Európai Unióhoz való csatlakozásunk mind a szomszédos, mind a távolabbi – elsősorban ázsiai – országok állampolgárai számára, ezért folyamatosan emelkedett a tartózkodási-, illetve letelepedési engedély iránti kérelmek száma. A vízumkérelmezők számának jelentős növekedését idézte elő az elmúlt években – az uniós kötelezettségek miatt – az Európai Unió kívüli országok vonatkozásában bevezetett vízumkötelezettség is. A külföldiek össznépeséghez viszonyított aránya – európai összehasonlításban – még így is alacsonynak mondható.

⁹⁹ Kőszegvári Tibor: Az ország biztonsága és a menekültek áradata. - In. Tamás Pál – Inotai András (szerk.): MTA Társadalmi konfliktusok Kutató Intézet – MTA Világgazdasági Kutató Intézet, 1993. - p. 164-165.

Napjaink gyakorlatában a nemzetközi vándorlással kapcsolatos döntéseket – végiggondolt és hosszú távú stratégia hiányában – alapvetően egy feltételezett társadalmi elvárás, és a reálisan meglévő migrációs nyomás mellett a meglévő jogszabályok befolyásolják.

A menekültek összetétele az 1997-es menedékjogi törvény elfogadásával, illetve Magyarország részéről a Genfi Menekültügyi Egyezményhez fűzött területi korlátozás feloldásával változott meg jelentősen. Megindult a kulturális homogenitást áttörő afrikai és ázsiai menedékkérők számának növekedése, összességében azonban messze elmaradt a korábbi években a hazánkkal szomszédos országokból érkezőkétől. Az afganisztáni háború hatása ugyancsak a kérelmek számának növekedését eredményezte. A térség országai közül Ausztria után Magyarország volt az, ahol a legtöbb afgán menedékkérőt befogadták.

2004-ben Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozással vállalta a közösségi jogi vívmányok teljes átvételét, amelyek – egyebek mellett – a menekült- és bevándorlásügyi, valamint a határellenőrzési rendszer szabályozását is magukban foglalják.¹⁰⁰ A migrációval összefüggő magyar törvények és egyéb jogszabályok alapvetően összhangban vannak a közösségi jog vívmányaival, illetve követik a változó és mind nagyobb számban születő uniós normákban megfogalmazódó előírásokat.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetővé tette, hogy Magyarország aktívan részt vegyen az átfogó, komplex cselekvési tervek, szabályok kidolgozásában, a szabályozási környezet alakításában. Ennek eredményeként átlátható, egységes elvek mentén szervezhetőek a legális migrációs folyamatok, továbbá az azonos elvek, eljárási garanciák csökkenthetik a vándorlási és a másodlagos migrációs hajlamot.

Az átlátható egységes tagállami szabályozási környezet hosszabb távon azt eredményezi, hogy tervezhetőbbé válnak az Unióba és tagállamaiba irányuló, illetve az Unión belüli migrációs folyamatok.

Magyarország a Hágai Program kidolgozása során több ízben kinyilvánította, hogy hatékonyan hozzá kíván járulni az Európai Unió, mint a szabadság, biztonság és jog térségének erősítéséhez. Egyetértett a külső határok ellenőrzése és a schengeni egyezmények kiemelt szerepével, illetve üdvözölte a szolidaritás elvének

¹⁰⁰ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. - Bp.: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008.

megjelenését. Kinyilvánította azt a véleményét, hogy a tehermegosztás és a szolidaritás hangsúlyozása különösen a határellenőrzés területén indokolt.

Az Amszterdami Szerződés – mint erről már az előző fejezetben szó volt – a közös politikák közé emelte a migrációs, bevándorlási és menekültügyi kérdéseket. A szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása érdekében előírta, hogy 2004. május 1-jéig meg kell alkotni a menekültügy és bevándorlás politika minimumszabályait, illetve a harmadik országok állampolgáira vonatkozó beutazási és tartózkodási szabályok egységes feltételeit.

Az Amszterdami Szerződésben, valamint a Tamperei és a Hágai Programban megfogalmazott célkitűzéseknek a megvalósítására azonban az érvényes magyar jogszabályok keretein belül nem volt lehetőség, ezért szükségessé vált a menedékjogról szóló törvény megváltoztatása, illetve külön feltételeket kellett teremteni az uniós és Unión kívülről érkező állampolgárok beutazására és tartózkodására. Ezt a szükségletet elégítette ki egyrészt a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, másrészt a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Harmtv.), nem utolsó sorban a 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.¹⁰¹

A migráció komplex kezelése biztonsági kérdés is, de egyben átfogóan értelmezendő társadalmi, gazdasági probléma is. A komplex biztonság rendszerén belül alapvető nemzeti és Európai Unió tagságból eredeztethető feladat, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió területére jogellenesen érkezőket és itt tartózkodókat az arra jogosult intézmény/szervezet kiszűrje, más tagállamokba való továbbjutásukat megakadályozza, és mindezek révén az illegális migrációt visszaszorítsa, vagy legális mederbe terelje, s ezzel párhuzamosan pedig rendezze a legális migráció kérdését is.¹⁰²

Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája a 2144/2002. (V. 6.) Kormányhatározattal vált hivatalossá, majd a NATO és az európai uniós csatlakozásokat (1999., 2004.) követően, a tagsági státusznak megfelelően az említett

¹⁰¹ Rózsás Eszter: Az idegenrendészet. – In. Fábíán Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási jog Különös rész. - Pécs: 2010. - p. 50.

¹⁰² ifj. Teke András: A Hágai Program hatása az Európai Unió migrációs politikája és a magyarországi migrációkezelés alakulására. Szakdolgozat, Győr, 2007. SZIE

szervezetek biztonsági stratégiájával összhangban a hazai feladatok is bővültek, illetve megújultak (2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat).

Az ország sajátos geopolitikai helyzetéből adódóan az illegális migráció, mint veszélyforrás, önállóan jelenik meg, hiszen az Unió külső határszakaszát kell, hogy igazgassa. A környező országok mind a migráció kibocsátás és a migráció áteresztés, mind a szervezett bűnözés elleni erőfeszítéseik szempontjából eltérnek egymástól, s ezért is rendkívül fontos a probléma megfelelő, kiemelt kezelése. A stratégiai elképzelések tisztában vannak a migrációban rejlő lehetőségekkel és veszélyekkel, azok hatékony kezelése nemcsak az uniós kötelezettségekből adódóan, de saját nemzeti érdek szempontjából is szükséges.

Az európai uniós csatlakozás folyamatában az illegális migráció visszaszorítását célzó közösségi vívmányok átvétele, és a nemzetközi együttműködés elmélyítése érdekében tett kormányzati erőfeszítések eredményeként az elmúlt években a Magyarországra irányuló illegális migráció egy ideig csökkenő tendenciát mutatott, ami megnyilvánult a tiltott határátlépések számának csökkenésében, és az idegenrendészeti kényszerintézkedések számának alakulásában. Napjainkban azonban ismét felerősödött az illegális migráció, az embercsempészek tevékenysége, az emberkereskedelem, a bevándorlás egyéb szabálytalan formáinak megjelenése.

Magyarország elkötelezett a közös európai menekültügyi politika megteremtése, és a közös európai menekültügyi rendszer kiépítése mellett, annál is inkább, mert az Európai Unióban megvalósítandó, azonos elveken nyugvó és azonos szankciórendszerrel működő, egységesített menekültügyi eljárás megteremtése a reális esély a másodlagos migráció megakadályozására, szabályozására az Unió területén. Ezért a migráció és a menekültügy kapcsán – mint uniós tagállamnak – a teljes folyamat átfogó és egységes megközelítésére van szüksége.

A másodlagos migráció megfékezése érdekében tett erőfeszítéseken túl Magyarország azért is fontos célként tartja szem előtt a valamennyi tagállamban azonos menekültügyi eljárás megvalósítását, mert ennek eredményeként – várhatóan – megvalósulni látszik az a célkitűzés, hogy a nemzetközi védelem azon személyek köré összpontosuljon, akik arra valóban rászorulnak, a menekültügyi eljárással visszaélők pedig a lehető leghamarabb kikerüljenek a menekültügyi védelem által nyújtott kedvezmények hatálya alól.

Összességében az aktuális hazai helyzetről szólva érdemes megemlíteni, hogy a schengeni határnyitással párhuzamosan a határ közeli területeken – Ausztriában és

Szlovéniában – határozott meggyőződés volt, hogy a bűnözés radikálisan emelkedni fog. Az elmúlt időszak tükrében az illegális migráció vonatkozásában azonban nem növekedett a prognosztizált biztonsági deficit.¹⁰³ Az illegális migrációs cselekmények alakulása azt mutatja, hogy a Magyar Köztársaságot sokan tekintik migrációs céljuknak, de a határellenőrzés jelenlegi rendszere a növekvő migrációt – ez idáig – képes volt hatékonyan kezelni.

3. 4. A MIGRÁCIÓKEZELÉS MINT IDEGENRENDESZETI KÉRDÉS

A migráció kérdését a magyar politika alapvetően idegenrendészeti problémaként kezeli, és jelentős összegeket szándékozik költeni arra, hogy a magyar munkaerőpiacot megvédje a veszélyes külföldi munkaerőtől.¹⁰⁴

A közbiztonsági kérdésekhez szorosan kapcsolódó idegenrendészeti és menekültügyi feladatok speciális jellegűek. Egyszerre hordozzák az általános államigazgatási ügyintézés jegyeit, ugyanakkor a külföldiek ellenőrzése, a személyes szabadság korlátozása, de mindenekelőtt az ügyféli kör az általános követelményektől eltérő szakértelmet kíván.

Tekintettel arra, hogy az ügyféli minőségben belül a külföldiek egy igen sajátos, bár nyilvánvalóan nem homogén csoportot alkotnak, akik eltérő nyelvi közegből, kultúrából, jog- és államrendszerből érkeznek, így különösen szükségük van arra, hogy minden eljárással kapcsolatban megkapják a legrészletesebb tájékoztatást a jogaikról és kötelezettségeikről.

Ebből a megközelítésből adódóan a továbbiakban részletesebben lesz szó az idegenrendészeti szakterületről.

Az 1980-as évek utolsó harmadában Magyarországnak szembe kellett néznie a határokon átlépő, a migrációhoz kapcsolódó feladatokkal.

A magyar idegenrendészeti szervek azonban semmilyen formában nem voltak felkészülve a menekültek fogadására, és jogi helyzetük rendezésére, tekintettel arra, hogy a meglévő jogszabályok más élethelyzetekre készültek, illetőleg a menekültügy vonatkozásában nem is léteztek. Ekkor alkották meg az 1989. évi 15. törvényerejű

¹⁰³ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései. - Bp.: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008. - p. 112.

¹⁰⁴ Hárs Ágnes: Bevándorláspolitikai stratégia és a munkaerőpiac. - In. Migráció és politika. 1997.

rendeletet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július 28-án elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január 31-én létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, és a meglehetősen lakonikus 1989. évi 19. törvényerejű rendeletet a menekülteként elismert személyek jogállásáról. Magyarország területi mentességet kért, így csak az európai országokból származó menekültek kaphattak menekült státuszt. Ez a szűkítés azért volt megengedhető, mivel mind az idegenrendészeti-, mind a menekültügyi eljárásban az érintettek döntő többsége magyar nemzetiségű volt.¹⁰⁵

A korábbi jogszabályok radikális megváltoztatásának, és az erdélyi menekültek sorsának rendezési szándéka hozta létre a kivándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvényt. A törvény vonatkozásában mindenképpen pozitívan kell értékelni, hogy a letelepedés kérdését – negyven év után – törvényi szinten szabályozta, és a jogalkotó tekintettel volt az ország nemzetközi egyezményekben¹⁰⁶ vállalt kötelezettségeire. Ennél több dicséretet azonban nem igen lehet mondani a törvényről, hiszen ez a jogszabály tökéletes elhibázottsága miatt problémák sorát indukálta. A letelepedés jogintézménye teljesen értelmetlenül¹⁰⁷ kikerült az idegenrendészeti szabályozás köréből. A kivándorlás és az állandó magyarországi tartózkodási jogosultság megszerzése egy törvénybe került, és a letelepedést a kivándorláshoz hasonló bevándorlás szó váltotta fel, holott a korábbi jogszabályok egyöntetűen a letelepedés szót használták. A bevándorlás szabályozása azonban az 1989. évi XXIX. törvényből már 1993-ban újra visszakerült az idegenrendészethez.

Magyarországon az önálló idegenrendészeti tevékenység az 1990-es évek elején kezdődött. 1991-ben Magyarország társulási megállapodást írt alá az Európai Közösségekkel, amely 1994-ben lépett hatályba. 1992-ben tagja lett az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának és a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek. Jogszabály által biztosított idegenrendészeti hatáskörrel azonban a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Idtv.) 1994. május 1-i hatályba lépéséig nem rendelkezett.

¹⁰⁵ Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. PhD értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, Bp., 2009.

¹⁰⁶ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyességokmánya

¹⁰⁷ Legalábbis jogi szempontból értelmetlenül, de a törvény sürgősségi megalkotásának politikai okai voltak, nevezetesen id. George Bush magyarországi látogatása. Az amerikai kormányzat törvényi szinten szabályozott ki- és bevándorlási eljárást várt el, a jogalkotásnak pedig mindössze másfél hónapja maradt a törvény megalkotására az elnöki látogatásig.

A hosszantartó politikai és szakmapolitikai egyeztetéseket követően hatályba lépett törvény tartalmában immáron maradéktalanul megfelelt a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek¹⁰⁸, s hosszú idő után ismét a legmagasabb jogszabályi szintre emelte a külföldiek rendészetének szabályozását, új fejezetet nyitva az idegenrendészet történetében.

A törvény értelmében az akkori idegenrendészeti feladatok – a vízumkiadás kivételével – a Rendőrség, az akkori Határőrség, a Vám- és Pénzügyőrség helyi és országos idegenrendészeti szerveihez kerültek. Idegenrendészeti hatáskörbe tartoztak a külföldiekkel, bevándorlókkal kapcsolatos engedélyügyek, a jogsértő vagy a közrendet veszélyeztető szankciók, korlátozási intézkedések. Azokat a személyeket, akik nem teljesítették a beutazási feltételeket, illetve beutazási és tartózkodási tilalom alatt álltak, visszairányították a kiinduló vagy visszafogadásra köteles országba, kivéve *„olyan országba vagy olyan területek határára, ahol faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, valamint olyan (...) területre sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy (...) kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak lenne kitéve. E személyek részére kötelező tartózkodási hely jelölhető ki.”*¹⁰⁹

A törvény a menedéknyújtáshoz azonban nem tekintette jogalapnak a sajátos társadalmi csoporthoz való tartozást, az üldöztetéstől való megalapozott félelem helyett az üldöztetés tényét követelte meg; nem biztosította a menekültstátuszt a más államok vagy az UNHCR¹¹⁰ által elismert menekülteknek – őket „csak” külföldiként kezelte.¹¹¹

A törvény hatályba lépésével a Határőrség idegenrendészeti hatósággá vált, és az ebből adódó feladatok végrehajtása céljából 1993. december 1-jén elkülönült idegenrendészeti struktúra jött létre.

Az Idtv. általános hatáskörű idegenrendészeti hatóságként a Rendőrséget nevesítette ugyan, de széles körű jogosultság illette meg a Határőrséget is.

¹⁰⁸ Személyi hatálya azonban nem terjedt ki a menekültként elismertekre és menedéket kérőkre, kivéve, ha utóbbiak kérelme jogerősen elutasításra került.

¹⁰⁹ 1993. évi LXXXVI. törvény 32.§ (1). bekezdés; visszaküldés tilalma (non refoulement)

¹¹⁰ United Nations High Commissioner for Refugees = ENSZ Menekültügyi Főbiztosság

¹¹¹ Lloyd Dakin: Biztonsági megfontolások és a menekültek védelme. - In. Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – Európai biztonság” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III., Pécs, 2004. - p. 233-237.

Az évek során a jogi környezet változása, a gyakorlati tapasztalatok feldolgozása szükségessé tette a törvény módosítását, a Határország számára azonban a változások nem jelentettek hatáskör csökkenést.

Időközben az idegenrendészeti tevékenység része lett a személyek államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatban megkötött visszafogadási egyezmények (ún. toloncegyezmények) alkalmazása, amelyek lehetővé tették és teszik a jogsértő külföldiek egyszerűbb, gyorsabb, gazdaságosabb eltávolítását az országból.

Az Európai Közösséghez való csatlakozás, illetve az „*acquis communautaire*”¹¹², azaz a közösségi jog átvétele szükségessé tette a későbbiekben a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, illetve a határőrizetről és a Határorségről szóló 1997. évi XXXII. törvény megalkotását.

A megváltozott migrációs helyzetre tekintettel 1999. szeptember 01-től a szervezett bűnözés elleni törvénnyel¹¹³ a korábbinál szigorúbb kényszerintézkedési szabályok kerültek bevezetésre. A jogszabály új rendelkezéseket, valamint a korábbi szabályozáshoz képest jelentős változásokat, szigorításokat vezetett be az idegenrendészeti kényszerintézkedések alkalmazásában, így a beutazási és tartózkodási tilalom kötelező eseteinek körében, lehetővé tette a magánlakásban történő belépést idegenrendészeti ellenőrzés során, kötelező idegenrendészeti őrizetbe vételi eseteket állapított meg, a közösségi szállások elhagyását csak rendkívüli méltánylást érdemlő esetben engedélyezte a külföldiek számára. Az Idtv. végrehajtási rendelete bevezette a tranzitvízum alkalmazását.

A módosításokkal együtt a törvény közel tíz évig jól szolgálta a külföldiekkel kapcsolatos rendészeti tevékenységet, de az európai uniós tagság megkövetelte az idegenrendészeti jog uniós szabályokhoz történő igazítását.

Az Idtv. jogharmonizációs célú felülvizsgálata eredményeként született meg a 2002. január 1-je óta hatályban lévő, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, amely alapvetően EU konform szabályozást tartalmazott, ezért a csatlakozás során nem volt szükség strukturális és érdemi módosításra, szakmai indokkal alátámasztott változtatásra pedig nem volt lehetőség.

¹¹² A közösségi jog alapfogalma. Francia nyelvű kifejezés, szó szerint „közösen elért” dolgokat, a bevett magyar fordítás szerint „közösségi vívmányokat” jelent.

¹¹³ A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény

A 2001. évi XXXIX. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény szellemében szabályozta a külföldiek beutazásának és tartózkodása engedélyezésének kérdéseit.

Az új jogszabály alapvetően megváltoztatta az idegenrendészeti jogalkalmazás korábbi szervezeti kereteit és a hatósági eljárások rendjét. A Rendőrség hatósági feladatait az általános hatáskörrel rendelkező, 2000. január 01-ével létrehozott Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) és regionális igazgatóságai - mint területi idegenrendészeti hatóságok - vették át. A Rendőrség idegenrendészeti hatóságból közreműködő szervvé vált, a Határőrség elsődleges feladata az elfogott külföldiek biztonságos fogva tartása, illetve a visszafogadási egyezmények alkalmazásával a jogsértő személyek gyors eltávolítása lett.

Az Idtv. az uniós elvárásokra és Magyarország nemzeti érdekeire tekintettel a külföldiekre vonatkozó rendészeti szabályozás átalakítására törekedett, bővítve az illegális beutazás és szabálytalan tartózkodás elleni harc eszköztárát, amikor új jogintézményként jelenítette meg a visszatartást, a visszautasítást, és hozzá kapcsolódóan a visszautasítási őrizetet, valamint a kiutasítást előkészítő őrizetet.

Az idegenrendészeti szakterület számára jelentős változást eredményezett a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény és ezek végrehajtási rendeleteinek 2007. július 01.-ei hatályba lépése.

A megváltozott jogszabályi háttér jelentősen átalakította a Határőrség idegenrendészeti tevékenységét, majd a teljes jogú schengeni csatlakozást követően (2007. december 21. és 2008. március 29.) e jogszabályi környezetben meghatározott határőrségi feladatokat a Határőrség és a Rendőrség 2008. január 01-én bekövetkezett integrációját követően a Rendőrség kapta meg.¹¹⁴

A bel- és igazságügyi együttműködés témakörét érintő jogharmonizációs magyar jogalkotás több fontos eredményt is fel tud mutatni. Ezek közül is kiemelkedik a korábban már említett, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény megalkotása, amely az uniós csatlakozás után szabályozta az EGT-tagállamok polgárainak beutazását és tartózkodását.

¹¹⁴ A Határőrség és a Rendőrség integrációjának közjogi területeiről lásd bővebben: dr. Hautzinger Zoltán: Epilógus. A határellenőrzés deklarációja az Alkotmányban. - In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII., Pécs, 2007. - p. 235-237.

Az uniós jogalkotás sem állt meg azonban: a 38/2004/EK irányelv¹¹⁵ összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot. Az irányelv jogharmonizációja során egyértelművé vált, hogy a hagyományos idegenrendészeti szabályozás körében már nem lehet elhelyezni az EGT-tagállamok polgáira és családtagjaira vonatkozó joganyagot, ezért az irányelv átültetése érdekében önálló törvényt kell megalkotni (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény).

A Tamperei illetve a Hágai Program megvalósításának keretében az Európai Unió számos közösségi jogszabályt alkotott, amelyek Magyarországot, mint csatlakozott tagállamot, szintén további jogharmonizációra kötelezték. Ma egyértelműen megállapítható, hogy a jelenlegi idegenrendészeti joganyag alapvetően megfelelő, nemzetközi összehasonlításban is nagyon hasonló és teljes mértékig megfelel az uniós szabályozásnak.

Magyarország 2004. évi uniós csatlakozását követően nagy kihívást jelentett a teljes jogú schengen tagság elérése. A teljes jogú tagság minőségi változást hozott, tekintettel arra hogy a belső határokon teljesen megszűnt a határellenőrzés, a külső határokon pedig megvalósult a schengeni elvárásoknak megfelelő, egységes elvek szerinti határellenőrzés. Ez olyan komplex, sok összetevőből álló szabály- és követelményrendszer, amely egységes vízumrendszer, szoros és szigorúan szabályozott határellenőrzési és rendőri együttműködés, valamint közös adat-, informatikai és nyilvántartási rendszerek (pl. Schengeni Információs Rendszer) működtetését igényli.

Idegenrendészeti kérdésekben tehát Magyarország, mint uniós tagállam számára az eljárások alapját az 1995. március 26-án jogerőre emelkedett Schengeni Végrehajtási Egyezmény képezi.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény által biztosított schengeni jog nem ad többletjogot, mint a tagállamok nemzeti joga. Az eljárás alá vont személy az intézkedések ellen független semleges bírósághoz fordulhat, fellebbezhet. Az Európai Unió közösségi joga azonban a schengeni jog felett áll, összeütközés esetén az európai uniós jog a meghatározó.

Az idegenrendészeti szabályozást egységesíti a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, amikor kimondja, hogy az illegálisan beutazott és/vagy benntartózkodó

¹¹⁵ Az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról

külföldit az őt előállító, elfogó tagállam közvetlenül a származási országba toloncolja vissza, vagy bármely más államba, ahol befogadása lehetséges. Ezáltal elkerülhető, hogy a tagállamok egymás között ide-oda toloncolják a kiutasított külföldit.

A belső határokon folyó ellenőrzés megszüntetésének egyik kiegyenlítő, kompenzációs intézkedéseként, a külső határellenőrzés fokozása érdekében a Schengeni Egyezményt elfogadó Felek egy közös információs rendszert alakítottak ki és működtetnek SIS¹¹⁶ néven. Az információs rendszer valamennyi tagállamban létrehozott nemzeti alrendszerből¹¹⁷ és az adatközlő központból¹¹⁸ áll.

A SIS lehetővé teszi az illetékes hatóságoknak, hogy – a vízumkiadás, tartózkodási engedély kiállítása, határellenőrzés, a mélységi területeken végzett rendőri, idegenrendészeti ellenőrzések során – automatikus lekérdezési eljárással közvetlenül és azonnal adatokat, jelzést kapjanak személyekre és tárgyakra vonatkozóan.

A Magyar Köztársaság teljes jogú schengeni csatlakozását követően – különösen az ukrán és a szerb határszakaszon – megnövekedett az államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekmények, elsősorban a tiltott határátlépések száma. Az illegálisan, döntően embercsempészek segítségével, személyazonosító okmány nélkül érkező külföldiek állampolgársági összetétele a korábbiakhoz képest jelentősen változott. A koszovói albánok mellett meghatározóvá váltak a közel-keleti és az afrikai térségből érkező illegális migránsok. Napjainkban jelentős számban érkeznek illegális migránsok Afganisztánból, de az illegális migránsok 70-80%-a ma is ukrán vagy szerb nemzetiségű. Jellemzően ez a személyi kör Magyarországot kizárólag tranzit országnak tekinti, az előterjesztett menedékjogi kérelmek döntően az idegenrendészeti jogkövetkezmények elkerülését, illetve a továbbjutás megszervezését biztosító időhúzást célozzák. 2008. január 1-jétől további biztonsági kockázatot jelent, hogy az érintett személyek még azt megelőzően tűnnek el a hatóság látóköréből, mielőtt nemzetbiztonsági szűrésükre sor került volna. Ez a jelenség különösen annak fényében tűnik aggályosnak, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben például Pakisztánból soha nem látott létszámban érkeznek hazánk területére kérelmezők.

¹¹⁶ Schengen Information System = Schengeni Információs Rendszer

¹¹⁷ National SIS = N. SIS

¹¹⁸ Central SIS = C. SIS

Az idegenrendészeti feladatok ellátásának aktuális problémái elsődlegesen a jogszabályi háttér pontatlan vagy a rendőri szervezet számára előnytelen megfogalmazásából adódnak. Annak ellenére, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója és az országos rendőrfőkapitány aláírta a külföldiekkel kapcsolatos egyes eljárási feladatok közös végrehajtásáról szóló 1/2008. (V. 21.) együttes intézkedést, azokat a jogszabályi ellentmondásokat, pontatlanságokat nem tudták feloldani, amelyek a gyakorlati feladatellátásban jelentkeznek. Ezek megoldása csak jogszabály(ok) módosításával lehetséges.

Az idegenrendészeti kényszerintézkedési jogkörök Rendőrség és BÁH közötti megosztása – a gyakorlatban – továbbra is indokolatlanul körülményes eljárásokat eredményez. Hasonlóan igaz ez a visszafogadási egyezményeken alapuló hatósági átszállítások BÁH általi engedélyezésére, a légi úton történő kitoloncolások megszervezésére, valamint a 2003/110/EC rendeletből adódó átszállítások BÁH általi felügyeletére, amelyek végrehajtásában csak felesleges, bürokratikus akadályozó lépésként értelmezhetők.

A migráció kezelésének jelenlegi gyakorlata nem szolgálja azt az európai uniós érdeket, hogy a valódi menekülők körétől a gazdasági migránsok kiszűrésre, elkülönítésre kerüljenek, és ennek eredményeként a velük szembeni hatékony fellépés megvalósuljon. Ennek a problémának a feloldása szintén a jogszabályok módosításával lehetséges.

A külső környezet nagyban befolyásolja az illegális migrációval kapcsolatos hatékony fellépést. A szomszédos országok által alkalmazott szigorúbb migrációs gyakorlat – amely jelenleg jellemző valamennyi európai uniós tagállamra – ma Magyarország felé tereli az illegális migránsokat. Az ilyen áramlatok kezelhetetlenné válásának megakadályozása érdekében, az alapjogokat biztosító, de szigorúbb idegenrendészeti és menekültügyi szabályozásra van szükség. Az elmúlt évek negatív tendenciáira reagálva – például – Lengyelország és Szlovákia is jelentősen szigorította az államhatárt illegálisan átlépő külföldiekkel szembeni fellépést.

Az idegenrendészet vonatkozásában összességében megállapítható, hogy a globalizáció, a társadalmi, gazdasági, politikai erőviszonyok nemzetközi átrendeződése következtében – várhatóan – újabb kihívások jelennek meg, amelyekre mind idegenrendészeti, mind határellenőrzési szempontból szigorúbb jogszabályok megalkotásával, egységes, fokozott, rendszeres ellenőrzés

biztosításával fel kell készülni, mivel kezelésük – uniós tagságunkból adódóan is – elengedhetetlenül szükséges.

3. 5. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓKEZELÉST SZOLGÁLÓ MAGYARORSZÁGI RENDSZEREK, FÓRUMOK

3. 5. 1. KOMPLEX IDEGENRENDESZETI SZŰRŐ-ELLENŐRZŐ RENDSZER

A Magyar Köztársaságnak – mint jelentős külső határokkal rendelkező EU tagállamnak – kötelessége volt olyan kiegyenlítő intézkedéseket bevezetni, amelyek képesek ellensúlyozni a belső határokon a határellenőrzés megszüntetéséből eredő biztonsági deficitet, továbbá biztosítani az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogsértő cselekmények elleni eredményes hatósági fellépést. Ezeknek az elvárásoknak leghatékonyabban egy migrációs szűrő-ellenőrző rendszer, egy „migrációs ellenőrző háló” létrehozásával és működtetésével tudott megfelelni.¹¹⁹

A Határőrség – mint a leginkább érintett országos hatáskörű szerv – a központi és területi bevetési szerveinek kialakításával egyidejűleg kezdte el, és fokozott ütemben dolgozta ki az ország egész területére kiterjeszthető mobil mélységi ellenőrzési rendszert. Az együttműködő szervek (Határőrség, Rendőrség, Vám- és Pénzügyőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség) 2002. közepétől kezdték meg az előírt feladatok teljesítését. Valamennyi érintett szerv már a kezdetektől kiemelt fontosságú célként kezelte, hogy az Európai Unióhoz való 2004. májusi csatlakozásig a közös, illegális migráció elleni akciók az együttműködő szervek feladatellátásai során általános jellegű tevékenységgé váljanak.

A migrációs szűrő-ellenőrző rendszert hálószerűen alakították ki, ami nem jelent mást, mint, hogy a fent említett szervek végrehajtó egységei tevékenységüket – térben és időben, valamint az alkalmazott módszerek szerint – koordináltan, egy rendszerbe szervezve hajtják végre. (4. számú ábra)

A rendszer célja, hogy a szabad és akadálymentes mozgás biztosítása érdekében a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az általános rendészeti tevékenységek keretében a rendelkezésre álló erők és eszközök leggazdaságosabb felhasználásával a jogérvényesítési képességet fenntartsa az

¹¹⁹ Ávár-Balda-Boros-Hegedüs-Stelmach: Az Integrált Vezetési Központ. Az illegális migráció kezelésének nemzeti koordináló szerve. Határőrség Tudományos Tanácsa - Bp.: 2006. - p. 15-29.

illegális migráció és a hozzá kapcsolódó más jogellenes cselekményekkel szemben. Ez azt jelenti, hogy az ország belső, mélyégi területein, a határterületen és az átkelőhelyeken egyaránt úgy kell megszervezni a szervek közös tevékenységét, hogy biztosítva legyen az Európai Unió egyik alapelve, az állampolgárok szabad mozgása. Természetesen a legbiztonságosabb megoldás az lenne, ha teljes körű, totális mélyégi ellenőrzés működne, hiszen így esély sem lenne arra, hogy azok az illegális migránsok, akik valamilyen módon bejutottak az ország területére, illegálisan munkát vállaljanak az országban, vagy továbbjussanak más tagállamokba. Ez azonban egyrészt megengedhetetlen, másrészt kivitelezhetetlen. A helyes alternatíva, ha az együttműködő szervek jól felkészített szakemberei átgondolt módon, a szakmai tapasztalatokra és a széleskörű elemző-értékelő munkára alapozva, meghatározott stratégia mentén haladva hajtják végre ellenőrző tevékenységüket, kihasználják törvényes adottságaikat, lehetőségeiket és az együttműködés nyújtotta előnyöket.

Fontos szempont, hogy a bevezetett gyakorlat költségkímélő módon nyújtson megoldást a jogellenes cselekményekkel szemben, hiszen a már meglévő szervek koordinált önálló vagy közös munkájára építhet, így új szervekre, új eszközökre, vagyis többletforrásokra nincs szükség, és a komplex rendszerbe szervezés következtében nagyobb eredményességet képes biztosítani.

Az érintett szervek végrehajtó egységei feladatainak országos szintű összehangolását korábban a Határőrség Országos Parancsnokságának Bevetési Főosztálya, a regionális szintű koordinációt pedig az illetékes határőr igazgatóság Bevetési Osztálya végezte. A Határőrség és a Rendőrség 2008. januári integrációját követően a feladatrendszer szakirányítását az Országos Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Főosztálya látja el. Területi szinten a megyei rendőr-főkapitányságokon szervezett bevetési szolgálatok, a BRFK vonatkozásában pedig a Mélyégi Ellenőrzési Osztály vette át a feladat végrehajtását. Az osztály létrehozásának célja és feladatrendszerének központi eleme a Magyar Köztársaság határterületén kívül mélyégi ellenőrzési feladatok végrehajtása, a mélyégi ellenőrzési háló működtetése, amelynek keretében úgy hajt végre külön terv alapján, illetve szűrőpróbaszerűen idegenrendészeti ellenőrzéseket, hogy az nem irányul a határforgalom szisztematikus, szelektív-differenciált módon történő ellenőrzésére.

A szervek az illegális migráció áthaladási csomópontjaiban (nagyvárosok, vasútállomások, buszpályaudvarok, szálláshelyek), útvonalain (vasút, autópálya, főútvonalak), munkahelyek (építkezések, piacok, mezőgazdasági területek)

ellenőrzése során a saját (fő) feladataik ellátása mellett – közös felkészítés eredményeként – érvényt szereznek az idegenrendészeti szűrőmunka követelményeinek.

Az illegális migráció egyre magasabb fokú szervezettsége, a migrációs útvonalak az ország fontosabb autópályáira történő áthelyeződése és az ehhez kapcsolódó egyre súlyosabb, erőszakosabb cselekmények elszaporodása a hatóságoktól is megköveteli az átfogó, mind összehangoltabb és céltudatosabb együttműködést nemzeti és nemzetközi szinten. Mindezek a tények indokolták a Nemzeti Közlekedési Hatóság bevonását a migrációs hálóba, illetve az Illegális Migránsokat Kiszűrő Ellenőrzési rendszer (IMKE) felállítását. Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni komplex mélységi ellenőrzés kialakítása és működtetése ezen jelentős felismerés közös eredménye a különböző hatóságok részéről, amely egyben a költségterhek jelentősebb emelkedése nélkül megalapozza a jövőbeni hatékony fellépést a különböző jogsértő cselekményekkel szemben, növeli az állampolgárok biztonságérzetét és kielégíti az EU elvárását. (6. számú melléklet)

A végrehajtás során felmerült annak igénye, hogy az együttműködő szervezetek fel kellene térképezni az országot abból a szempontból, melyek az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények által leginkább fertőzött területek. A szervektől beérkező adatokat – amelyek tartalmazzák a fertőzött helyek leírását, statisztikai adatait, vázlatrajzát, fényképeket az adott területről – számítógépre lehetett vinni, és az így nyert adatbázis (Checknet¹²⁰) nagyban elősegítette az akciók tervezését, valamint az abban résztvevő állomány felkészülését, eligazítását. A Checknet főként a központi szintű akciók tervezéséhez, szervezéséhez nyújt segítséget az együttműködő szervezeteknek. Mivel minden szerv rendelkezésére áll, így elektronikus úton képesek a lehető legrövidebb idő alatt összehangolni a tevékenységüket. Ezáltal elkerülhető, hogy egy adott útvonalon felesleges erőkoncentráció alakuljon ki, a végrehajtó állománnyal való manőverezés sokkal professzionálisabb szinten valósulhat meg.

A jövőre nézve hatását tekintve mindenképpen pozitív a társszervekkel való együttműködés és kapcsolattartás, amely eredményesebbé teszi a partnerszervek munkáját. Az ilyen jellegű tevékenység a munka hatékonyságát is növeli.

¹²⁰ Az „illegális migrációt ellenőrző háló” angol mozaikszava – szerzői jogtulajdonos Ritecz György

3. 5. 2. AZ INTEGRÁLT VEZETÉSI KÖZPONT

A rendvédelmi szervek tevékenységének mélyreható elemzése kimutatta, hogy a meghatározott feladatok központi és regionális szintű koordinálása során a rendvédelmi, a bevándorlási, a munkaügyi és a vámszervek összekötői gyakorlati eredményekkel bizonyították a mélyeségi szűrő-ellenőrző rendszer hatékonyságát és működőképességét. Jelentősen nőtt a jogellenes cselekmények felderítése és az elért eredmények a lakosság körében is éreztették preventív hatásukat.¹²¹

Az Integrált Vezetési Központ (IVK, a továbbiakban Központ) létrehozásnak célja az volt, hogy térben és időben összehangolja a rendvédelmi szervek és más hatóságok illegális migráció elleni tevékenységét, biztosítsa a még költséghatékonyabb, rendszerszemléletűbb tervezést, hatékonyabban alkalmazza a rendelkezésre álló erőket és eszközöket; valamint tevékenysége fedje le az ország területét. Feladata továbbá, hogy gyorsítsa a hatóságok közötti információáramlást, valamint készítsen átfogó helyzetelemzéseket a migrációs jelenségekről, és működésével csökkentse a hatékonyságot hátráltató átfedéseket, a párhuzamosságokat és a kevésbé lefedett területek számát.

Az Integrált Vezetési Központ 2004. szeptember 01-én jött létre, tevékenységébe bevonásra kerültek a Határőrség, a Rendőrség és a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mellett a Vám- és Pénzügyőrség, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OMMF) központi, területi és egyes helyi szervei.

Az Integrált Vezetési Központ nem egy formális, különálló, saját székhellyel, objektummal, személyi állománnyal és eszközparkkal rendelkező szervezet, hanem egy olyan „virtuális” szerv, ha úgy tetszik informális „feladat”, amelynek keretében az együttműködő szervek kijelölt állományának tevékenysége, a rendelkezésre álló pénz felhasználása megfelelően összehangolható, elkerülve az átfedéseket, párhuzamosságokat, ezáltal növelve a hatékonyságot.

A Központ feladatrendszerén belül kialakította az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni közös fellépés cselekvési stratégiáját, meghatározta a szervek közötti együttműködés kiemelt irányait. A Központban kidolgozták az együttműködés elveit és gyakorlatát, majd ezt követően megteremtették a megvalósításukhoz szükséges jogi feltételrendszert, amely alapján

¹²¹ Ávár-Balda-Boros-Hegedűs-Stelmach: Az Integrált Vezetési Központ. Az illegális migráció kezelésének nemzeti koordináló szerve. Határőrség Tudományos Tanácsa - Bp.: 2006. – p. 30-34.

a szervek jogszerűen és hatékonyan tudtak együttműködni. Összehangolták az illegális migráció elleni küzdelemhez rendelkezésre álló hazai és nemzetközi pénzalapok felhasználását, és közösen dolgozták ki a technikai fejlesztésekre vonatkozó javaslatokat.

Átfogó helyzetelemzéseket készítettek az ország egész területére kiterjedő komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével, valamint az illegális migrációval kapcsolatban. Az így kapott eredmények alapján folyamatosan, rugalmasan tudtak reagálni a bekövetkező változásokra, így képesek voltak biztosítani a hatékonyabb közös fellépést. Intézkedtek a végrehajtó hivatásos és köztisztviselői állomány összehangolt vagy közös felkészítéséről. A képzés főként a külföldiek tartózkodására, munkavállalására vonatkozó szabályok, az úti okmányok, beutazásra és tartózkodásra jogosító engedélyek, tartózkodási engedélyek, munkavállalási engedélyek és vizsgálatuk, az illegális migránsok, illegális munkavállalók, embercsempészek és csempészek által alkalmazott módszerek és eszközök szélesebb körű megismertetésére irányult. A közös ellenőrzésekben résztvevő állományt felkészítették arra, hogy tisztában legyenek az együttműködő szervek feladataival, lehetőségeivel, így segítve egymás munkájának eredményességét.

Megosztották egymással az illegális migrációval, embercsempészettel és csempészéssel, a hatósági eljárások lefolytatásával kapcsolatos tapasztalataikat, illetve kicserélték a közös feladatokkal kapcsolatos információkat. A Checknet rendszerre épülve, annak elvei alapján végrehajtották az illegális migrációval fertőzött területek, útvonalak, csomópontok, munkahelyek összehangolt vagy közös idegenrendészeti és munkaügyi, illetve közbiztonsági ellenőrzését.

Az Integrált Vezetési Központ bővítése folyamatban van. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium már aláírta, és a társmisztériumok részére megküldte a közös tevékenység alapját képező együttes utasítás módosítását, így várhatóan 2010. március végétől kezdve a Nemzeti Közlekedési Hatóság is együttműködő szerv lesz.

3. 5. 3. ÖSSZEKÖTŐ TISZTIVISELŐ ALKALMAZÁSA

Az Európai Unió tagállamai bűnüldöző szervei egymás között folytatott együttműködésének megkönnyítése, a személyes-, illetőleg minősített adatok biztonságos továbbítása érdekében az EU tagállamai 1996. október 14-i együttes

fellépésükkel közös keretek biztosítását kezdeményezték összekötő tisztviselők alkalmazására, illetve azok egymás tagállamaiba helyezésére.

Az európai uniós kezdeményezéssel összhangban Magyarországon is megalkotásra került a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény, amely a 34.§ (1) bekezdésében kimondja:

„A magyar bűnüldöző szervnek a bűnmegelőzés és a bűnüldözés során más államok bűnüldöző szerveivel folytatott együttműködésének megkönnyítése, személyes-, illetőleg minősített adatok biztonságos továbbítása érdekében összekötő tisztviselők alkalmazhatók.”

Az összekötő tisztviselőknek igen jelentős szerepük van a nemzetközi rendőri együttműködés lebonyolításában. Ők a nemzetközi együttműködés katalizátorai, akik konkrét ügyekben egyezmények, kétoldalú megállapodások hiányában is lehetővé teszik a bűnüldöző szervek közötti szoros (személyes felügyeletük alatt zajló) együttműködést. Nemzetközi előírások (Európa Tanács, EUROPOL, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény és a Nápoly II Egyezmény) alapján pedig egyfajta „letéteményesei” a személyes adatok továbbítása jogszerűségének, a másik állam hatóságai részére továbbított ilyen adatok védelmének.

A magyar összekötők kiküldésének lehetőségét e törvény hatályba lépéséig magas szintű jogszabály nem rendezte annak ellenére, hogy számos országban működnek összekötők nagykövetségeinken, nemzetközi szervezeteknél (SECI)¹²² vagy közvetlenül valamely nyomozó szervnél (Németország - BKA¹²³). A bűnüldözési együttműködésben játszott szerepük okán, valamint az Európai Uniónak az összekötők együttműködéséhez közös kereteket biztosító határozata végrehajtása érdekében az intézmény szabályozása bűnüldözési együttműködésről szóló törvény keretében is szükségessé vált.

A törvény szerint magyar összekötő tiszt más államhoz (a magyar külképviselethez), nemzetközi bűnüldözési szervezethez (INTERPOL, EUROPOL, SECI), valamint közvetlenül külföldi hatósághoz (BKA, FBI¹²⁴) vezényelhető ideiglenesen (egy-egy ügyre) vagy állandó jelleggel. Ugyanakkor a külföldi

¹²² Southeast European Cooperation Initiative = Délkelet-európai Együttműködési Szervezet. Nemzetközi szervezet, amelynek Székhelye Bukarestben található, 1995-ben hozták létre, célja a határokon átnyúló bűnözés elleni fellépés és a tagállamok ilyen erőfeszítéseinek jobb koordinálása.

¹²³ Bundeskriminalamt = Szövetségi Bünyügyi Rendőrségi Hivatal

¹²⁴ Federal Bureau of Investigation = Szövetségi Nyomozóiroda, az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű nyomozószerve

összekötők állandó jellegű delegálását – a nagykövetségeken túlmenően – csak a NEBEK¹²⁵-hez teszi lehetővé a törvény. Konkrét ügyben azonban a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksághoz, valamint az Országos Rendőr-Főkapitánysághoz is van lehetőség külföldi összekötő delegálására.

A fentebb bemutatott összekötő tiszt státusza nem azonos a bevándorlási összekötő tisztviselő fogalmával. Ez utóbbi hálózatának létrehozásáról a 2004. február 19-i 377/2004/EK tanácsi rendelet rendelkezik.¹²⁶ Ennek értelmében a bevándorlási összekötő tisztviselőknek információkat kell gyűjteniük az illegális bevándorlásról operatív vagy stratégiai szinten történő felhasználás céljából. Biztosítaniuk kell a szabálytalan migrációval, az illegális belépéssel és bevándorlással, valamint az illegálisan tartózkodók visszaküldésével kapcsolatos információcserét (ICONet).¹²⁷

3. 5. 4. NEMZETKÖZI HATÁRRENDÉSZETI KONFERENCIA

A Nemzetközi Határrendészeti Konferencia – amely 1993-2008. között más-más céllal és a résztvevő országok számának folyamatos bővülése mellett közel húsz alkalommal ülésezett – hiányosságai ellenére fórumot biztosított a határrendészeti vezetők és szakértők találkozására, fontos, sokakat érdeklő szakmai kérdések megfogalmazására, megvitatására és ajánlásokat tett az együttműködés javítására. Több fontos kérdés, probléma belső összefüggéseit tárta fel, tett javaslatot a megoldásra.

Az évente egyszer ülésező Konferencia egyedülálló a maga nemében, amennyiben a határrendészeti szerveknek csak itt, Magyarországon nyílik lehetősége arra, hogy a világ minden tájáról érkező kollégákkal találkozhassanak, speciális szakterületeikről egymást tájékoztassák, és két-, illetve többoldalú eszmecsere folytassanak. Az érdeklődés a résztvevők számának jelentős növekedésével is mérhető, hiszen a rendezvény évről-évre többek számára biztosít szakmai megújulást. A Konferencia eredményeinek ismeretében több regionális együttműködési forma is kialakult, amelyek még tovább erősítik a határ ügyéért felelős szakértők közös fellépését az illegális migrációval, a kábítószer- és fegyvercsempészettel valamint a hasadóanyagok illegális terjesztésével szemben. A Konferencia hidat képez a

¹²⁵ Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ

¹²⁶ <http://eur-lex.europa.eu>

¹²⁷ A szabálytalan migrációval, az illegális belépéssel és bevándorlással, valamint az illegálisan tartózkodók visszaküldésével kapcsolatos információcsere hálózata.

migrációt kibocsátó, a tranzit- és célországok között az illegális migrációval kapcsolatban felmerülő problémák megoldása érdekében. A Nemzetközi Határrendészeti Konferencia egyik vitathatatlan sikere az a léggör is, amely a kölcsönös bizalmon, egymás problémáinak megértésére való törekvésen és a segítségnyújtás szándékán alapszik.

A XVII. Nemzetközi Határrendészeti Konferencián – 2009. május 24-27. között Zalakaroson – már 47 ország, 16 nemzetközi és 4 hazai szervezet vett részt. A tanácskozás témája a „Globális migrációs trendek / A határvédelemtől a rendészetig - a határbiztonságért felelős szerv helye és szerepe az államigazgatás rendszerében” volt, ami önmagában is igazolja, hogy a fórum milyen jelentős szerepet vállalt eddig is, és – tervei szerint – ezután is a migrációkezelésben.

3. 6. A 3. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A kutatás alapján megállapítható, hogy miközben magyarországi migrációs politikáról beszélünk, Magyarországnak valójában nincs (is) deklarált migrációs politikája. Vannak nyíltan ki nem mondott, de követett elvek, amelyeket a hatósági intézkedésekből, kormányzati nyilatkozatokból és meglévő jogszabályokból ki lehet következtetni. „Ezekből készül a politika mozaikja, de a darabkák nem illeszthetők össze hézagmentesen, torz vagy hiányos a mintázat.”¹²⁸ A politika – úgy tűnik – nem ismerte fel teljes mértékben, hogy az uniós csatlakozási folyamatban a migrációs politika stratégiai ügy, nem pedig egyszerűen a közösségi jogi vívmányok elemeinek formális, lassú átvételét jelenti. Hiába állítottak fel szakmai, miniszteriális munkacsoportot a bel- és igazságügyi acquis és a Schengeni Egyezmények alkalmazásával összefüggő normák átvételének előkészítésére, ha a személyek mozgására, az emberi jogokra vonatkozó alapkövetelmények intézményi biztosítékának kiépítése késik. A 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat szerint a migrációs stratégia nem készült el, a létrehozott Tárcaközi Bizottság¹²⁹ a migrációs politika irányelveit nem hozta nyilvánosságra.

A hiányzó migrációs stratégiát a migrációval foglalkozó szervek tevékenysége, a külföldiek bevándorlását adott időszakban meghatározó jogszabályok vagy az Európai Unió e területre vonatkozó joganyaga pótolja. Magyarország a migráció

¹²⁸ Tóth Judit: Tíz tétel a migrációs politika ellentmondásosságáról. Az NKI fennállásának 40. évfordulója alkalmából rendezett szemináriumon 2003. októberében elhangzott előadás

¹²⁹ A Tárcaközi Bizottságot a 2104/2004. (IV. 28.) Kormányhatározat hozta létre.

kezelésében az uniós gyakorlattal azonos alapelvek mentén szerveződő migrációs jogi szabályozást alkotott: az idegenrendészet és a menekültügy területét szabályozó törvények és egyéb jogszabályok összhangban vannak a közösségi jogi vívmányokkal, illetve követik az egyre szaporodó uniós normák előírásait. A közösségi elvárások tükrében azonban sokáig nem odázható el, hogy a hazai politikaformáló tényezők bevándorlás- és menekültpolitikai koncepciót, vagyis migrációs és ahhoz tartozó integrációs stratégiát alkossanak, mivel hiányzik a kérdéskörnek az Európai Közösségben tapasztalt komplex megközelítése.

Levonható tehát az a következtetés, hogy elodázhatatlan szükségszerűség egy olyan hosszú távú, jól átgondolt migrációs, bevándorlási politika és koncepció kialakítása, amely figyelembe veszi hazánk geopolitikai, földrajzi és szociális helyzetét. Egy ilyen koncepció lehet, és kell, legyen az alapja Magyarország sürgősen kialakítandó migrációs stratégiájának. A migrációs stratégiának olyan dokumentumnak kell lennie, amely hosszútávra érvényes, választ ad a migráció komplexitásából adódó, Magyarországot érintő kihívásokra. Feltárja a migráció előnyeit és hátrányait, lehetőséget teremtve a nemzetgazdasági, demográfiai, társadalmi következményeinek kihasználására is.

Miután a Magyar Köztársaság uniós tagállamként aktívan részt kíván venni az Európai Unió migrációs politikájának formálásában, alakításában, ezért az Unió törekvéseivel összhangban kell megalkotni a nemzeti migrációs stratégiát, mert az ebben foglalt célok évtizedekre meghatározhatják Magyarország Európán belüli pozícióját, és a magyarországi adottságokat és érdekeket figyelembe véve fenntartható fejlődést eredményezhetnek nemzetgazdasági, társadalmi és demográfiai szinten.

Az idegenrendészeti tevékenységre vonatkozó elemzésből az a következtetés vonható le, hogy szükség van a migrációs trendek további figyelemmel kísérésére, illetve az idegenrendészet különböző szegmenseivel szemben támasztott követelmények hatékonyabbá tételére, azaz az engedélyügyi területen az ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás igazságszolgáltatás eljárási, szervezeti rendszerének fejlesztésére: pl. az ügyintézők szakmai és nyelvtudásának fokozatos erősítése, a formanyomtatványok minél több nyelven való hozzáférhetővé tétele, az ügyintézéshez szükséges adatbázis, a jogalkalmazás egységesítése, az eljárások áttekinthetőbbé tétele, rövidebb határidők, stb. Ugyanakkor szükség van arra is, hogy az esetleges joggal való visszaélések kiszűrése érdekében fokozottabb ellenőrzést, az

illegális migránsokkal szemben pedig határozottabb és eredményesebb fellépést valósítsanak meg a magyar idegenrendészeti szervek.¹³⁰ Az illegális migráció hatékonyabb kezelése érdekében indokolt az idegenrendészeti kényszerintézkedéseket egy hatóság felügyelete alá rendezni, illetve a hatósági átszállítások engedélyezését, a légi úton történő kitoloncolások megszervezését, a 2003/110/EK rendelet alapján történő átszállítások engedélyezését annak a hatóságnak a hatáskörébe utalni, amely hatóság azt a gyakorlatban ténylegesen végre is tudja hajtani. A Rendőrség az ezekhez szükséges jogosultságokkal rendelkezik, az idegenrendészeti területen dolgozó állomány pedig képes a feladat végrehajtására.

A feltárt tényekből adódóan a határok kérdését, az illegális migrációt, illetve az illegális tartózkodást a tagállamok területén csak egységes – integrált – módon lehet hatékonyan kezelni. Ehhez azonban nem elegendő csupán a külső határok menedzselésének vonatkozásában alkalmazni az integrált megközelítést, hanem a határokhoz kapcsolódó valamennyi feladatot integráltan kell kezelni. Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség¹³¹ is akkor lehet eredményes, ha az integrált határellenőrzés végrehajtói feladatai egészének átfogására képessé válik.

¹³⁰ Tóttös Ágnes: A kulturált idegenrendészet és az idegenrendészeti ügyintézés fejlődése. – In. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009. - p. 331-337.

¹³¹ Az Ügynökséget létrehozó rendeletet a Bel- és Igazságügyi Tanács 2004. október 25-26-i ülésén fogadta el.

4. A MIGRÁCIÓ ÉS AZ IDEGENGYŰLŐLET (XENOFÓBIA) ÖSSZEFÜGGÉSE

4. 1. A MIGRÁCIÓ MINT AZ IDEGENELLENESSÉG FORRÁSA

A nemzeti sokféleség gazdagítja az Európai Uniót, de az Európai Uniónak és tagállamainak olyan biztonságos környezetet kell kialakítania, ahol tiszteletben tartják a különbségeket, és megvédik a legkiszolgáltatottabbakat. Elszánt harcot kell folytatni a diszkrimináció, a rasszizmus, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet (xenofóbia) – az Oxford English Dictionary értelmezése szerint idegenektől, más országból jött emberektől való beteges félelem vagy másképp fogalmazva: idegenektől, külföldiektől való irtózás – és a homofóbia ellen.

Ennek ellenére nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a migrációs hullámok a befogadó országokban társadalmi feszültséget okoznak a jóléti ellátórendszerekre gyakorolt nyomással és az egyre gyakoribb rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásokkal. *„A Rasszizmust és Idegengyűlöletet Megfigyelő Európai Hivatal 2005. évi jelentése megállapítja, hogy a bevándorlókat az Európai Közösségen belül mindenütt hátrányosan megkülönböztetik a munkaerő-piacon, rosszabb, kisebb és drágább lakásokban élnek, hátrányban vannak az oktatás területén, gyakran elrettentő áldozatai rasszista támadásoknak. Egyedül Nagy-Britanniában, ahol a legátfogóbb az adatbázis, 2004-ben 52 654 rasszista motivációjú erőszakos cselekményt regisztráltak. Németországban 2004. első tíz hónapjában 6 464 olyan bűntettre került sor, amelyet 'politikailag motivált-jobboldali'-ként soroltak be.”*¹³²

Ahhoz, hogy a bevándorlók sikeresen végigmenjenek az integrációs folyamaton, arra is szükség van, hogy a befogadó társadalom ne tanúsítson ellenséges magatartást a „mással szemben. Az integráció sikere tehát nem csak a bevándorlók igyekezetén, hanem a befogadó ország lakosságának nyitottságán is múlik.

A közvéleményt erősen befolyásolja a migránsok mindennapi magatartása. Amennyiben a „kiválasztás” hozadékkal jár együtt, akkor a helyben élőkkel is jobb kapcsolat, gazdagabb kultúra alakulhat ki, és ez a beilleszkedés sikerét jelenti.

¹³² Milborn, Cosima: Európa: az ostromlott erőd. A bevándorlás fekete könyve. - Bp.: Alexandra Kiadó, 2007. - p. 111.

Miután azonban az országok többsége esetében az oktatásból, a közvélemény formálásából hiányzik a migránsokkal való együttérzésre való felkészítés, szinte biztosra vehető az idegenellenesség megjelenése, illetve ennek eszkalálódása az idegengyűlölet. Ez utóbbi gyakran nem is alaptalan, hiszen a fejlődő országokból érkező bevándorlók és a fejlett országok lakosai közötti szokások, viselkedések terén igen nagy különbségek lehetnek. A mindennapi, esetleg deviánsnak tűnő magatartáson túl azonban jóval inkább táplálja ezt az érzést, hogy az idegenek részesülnek a közpénzekből, a szociális juttatásokból, veszélyeztetve ezzel a hazaiak helyzetét.

A bevándorlókkal, a menekültekkel, általában az idegenekkel kapcsolatos ellenérzések azt a bizonytalanságot tükrözik, amely abban a társadalomban keletkezett, amelyik nem felelős vagy csak elméletileg tehet a kialakult helyzetről. A radikális társadalomelméletek egy része minden elmaradt országban bekövetkező válságért a világ fejlett területeit teszi felelőssé, úgy gondolván, hogy végső soron az újkori gyarmatosítás indította el a tömeges meneküléssé fajuló migrációt, mert szétörte a fejletlen országok társadalmának tradicionális kereteit.

A menekültek befogadására sokszor jó lehetőségek lennének a befogadó országban, de annak állampolgárai „áldozataivá” válnak a hiedelmeknek, előítéleteknek, vagy a felelőtlen politikusok és a média keltette izgatásnak, s ezért viselkednek ellenségesen a migránsokkal. A nagyarányú népességnövekedés és a megnövekedett konfliktus-potenciál oda vezetett, hogy exponenciális mértékben emelkedik a vándorok száma a világon.

Válságos időkben a migrációnak a külső formái a szokásosnál több irritáló tényezőt hordoznak. Irritáló lehet a migránsok váratlanul nagy száma, menekültkénti tömeges megjelenése. Irritálhatja továbbá az alapnépességet, ha a jövevények túlságosan szegények, ha túlságosan nagy a civilizációs, kulturális, vallási különbség az újonnan érkezettek és a régiek között.

Az elmondottakból egyértelműen megállapítható, hogy a migráció konfliktusokkal járó társadalmi folyamat. Mind a befogadó, mind a letelepedő népesség részéről nagyfokú toleranciára lenne szükség a konfliktusok eredményes kezeléséhez. Különösen nehéz feladat ez, ha a két felet jelentős kulturális-civilizációs különbség választja el egymástól.

A külföldiekkel kapcsolatos konfliktusok leggyakoribb okai – a teljesség igénye nélkül – a következők lehetnek:¹³³

- a) talán a leggyakoribb a kommunikáció félreértése (általánosságban igaz, hogy a konfliktusok 80 %-a ebből ered!);
- b) információhiány: a jó döntések meghozatala csak kellő mennyiségű információ birtokában történhet. Ha kezelni akarjuk a konfliktusokat, akkor rendbe kell tenni a kommunikációs rendszert, az információáramlást;
- c) nem tudatosult előítéletek: ezek az előítéletek egy nem tudatosult attitűdöt alakítanak ki, fokozatosan torzítják az információkat, aminek a következtében a helyzetre nézve rossz döntések születnek (pl. az arabokkal kapcsolatban);
- d) a konfliktusban résztvevő külföldiek származási, vallási, etnikai hovatartozásából adódó tradicionális, írott és íratlan szabályok ismeretének hiánya;
- e) a konfliktusban résztvevők eltérő kulturális értékei, szabályai. Előfordul, hogy az adott népnek, népcsoportnak más szabályozó értékei vannak valamire, mint az „őshonos” lakosságnak, és ez okozza a konfliktust;
- f) érdekkülönbség: amikor az egyik csak a másik kárára győzhet. Ez sokszor azért vezet konfliktushoz, mert a meglévő konfliktust ebben az esetben győztes-vesztes módon kezelik. Sokkal célravezetőbb lenne ezekben az esetekben a problémamegoldó stratégiát preferálni.

Bár Magyarországon csak a rendszerváltozás óta nyílt lehetőség szabadabb be- és kivándorlásra, ezért nálunk nem élnek tömegesen bevándorlók, ennek ellenére erősnek látszik az idegenellenesség. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közelmúltban nyilvánosságra hozott adatai szerint 2009-ben 33. 682 Európai Unió kívüli külföldi kért tartózkodási engedélyt a Hivaltól, a kérelmezők elsősorban ukrán, kínai és szerb állampolgárok voltak.

A magyarországi tapasztalatokat illetően azt is megállapítható, hogy a migránsok befogadását tekintve a lakókörnyezet és az iskola tűnik a legbefogadóbbnak, de ezen túl mind a hivatalos intézményekben, mind nyilvános színtereken keserű tapasztalatokat szereznek a Magyarországon élő bevándorlók. A diszkrimináció élmény színterei azonban migráns csoportonként eltérnek, s ez előrevetíti azt is, hogy

¹³³ Tájok Péter: A rendőri intézkedésekkel szemben támasztott speciális igények egy más aspektusból. - In. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009. - p. 406-407.

azok a stratégiák, amelyekkel a bevándorlók meg akarják vetni a lábukat, szintén különbözni fognak.

A migrációs mozgásokból adódó, a befogadó országok lakóinál kialakuló előítéletek fontos ellenszere lehet a migránsok beilleszkedését biztosító szociálpolitika, a közoktatás, a sajtó, a bel- és igazságügyi együttműködés mellett – ha szükséges – a rasszizmus elleni büntetőjogi eszközök felhasználása.

4. 2. XENOFÓBIA KUTATÁS

Mint az előző fejezetből is kitűnik, napjainkban a bevándorlás az európai társadalmak egyik érzékeny kérdése, számos demográfiai, gazdasági, kulturális és politikai vetülettel. Az elmúlt évtizedben ennek kapcsán több európai országnak kellett a bevándorlók jelenlétéből adódó konfliktusokkal szembesülni, az idegenellenességet valamilyen módon kezelni.

Az a tény, hogy a migránsokkal szembeni idegenellenesség – és annak erőteljesebb megnyilvánulása az idegengyűlölet (xenofóbia) – nemzetközi és hazai szinten egyre erőteljesebben van jelen. Ez késztetett arra, hogy a migrációkezelés témájának feldolgozása során külön figyelmet szenteljek ennek a jelenségnek, és egy saját, a Rendőrségnél végzett kutatással választ találjak azokra a kérdésekre, hogy egyrészt a magyar lakosság hogyan viszonyul a bevándorlókhoz, milyen attitűdökkel rendelkezik az idegenekkel szemben, másrészt, hogy van-e releváns különbség illetve eltérés a civil lakosság és a migránsokkal első körben találkozó rendőrök viszonyulása között.

A témában végzett korábbi és számomra is kiinduló pontot képező kutatások arra engednek következtetni, hogy a magyarok is egyre inkább ellenségesek a külföldiekkel szemben, tartanak tőlük, miközben nem biztos, hogy félelmeik megalapozottak. A külföldiekkel kapcsolatos pozitív és negatív attitűdök észlelése, mérése, a magyar szociológiai szakirodalomban érintőlegesen már az 1970-es években megjelent. Az 1980-as évek végétől, de különösen az 1990-es években a rendszerváltás eredményeként a külföldiek hazai befogadó készségével kapcsolatos vizsgálódások úgy robbantak be a szociológiai kutatás felségterületére, ahogyan a külföldiek egyre nagyobb számban jelentek meg a mindennapjainkban. Az elmúlt években a lakosság xenofóbiájának megismerése érdekében megszorodtak az idegenekkel, a külföldiekkel foglalkozó elemzések.

A bevándorlókkal szembeni előítéletesség nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő szintje inkább a közbeszéd természetével, illetve az ismeretlentől való félelemmel, mintsem konkrét tapasztalatokkal magyarázható. Magyarországon a bevándorlókról élő képet nem maguk a bevándorlók, hanem a nyilvánosságban megjelenő általános migráns-kép (pl. „tutajos menekültek”), a magyar közgondolkodásban történetileg rögzült migráns-kép, valamint a politikai vitákból és a média közvetítése nyomán kibontakozó migráns-kép formálja.

A migráció globalizálódásával egyidejűleg az idegenellenesség egyre inkább közelít az idegengyűlölet fogalmához.

Az idegengyűlölet maga olyan érzés, látásmód, amelynek alapjául nem racionális vagy objektív tények, hanem társadalmilag felépített képek, elképzelések szolgálnak. Míg Kelet- és Közép-Európában az idegengyűlölet első számú áldozatai a helyi kisebbségek, addig Nyugat-Európában főleg a bevándorlók és a menekültek, köztük a kelet-európai országokból érkezők az érintettek.

Bár az idegenektől való félelem morálisan elfogadhatatlan, és ellenkezik mindazzal, ami az emberi jogok kultúráját jelenti, az idegengyűlölet nem törvényellenes, s így jogilag nem is büntethető. Következésképpen az idegengyűlöletnek csak a gyakorlati megjelenési formáit lehet büntetni, amennyiben azokat a törvény bűncselekménynek ismeri el (ide tartoznak az olyan, xenofób látásmódon alapuló rejtett vagy fizikai erőszakkal járó cselekmények, mint a rasszista támadások, a munkahelyi megkülönböztetés, szóbeli bántalmazás, etnikai tisztogatás, népirtás stb.).

A migrációtól való félelem általában sokkal inkább jellemzi Európa szegényebb országait, mint a gazdagabbakat, inkább jellemzi a később csatlakozókat, mint az Unió alapítóit, s inkább jelen van ott, ahol a migráció kevésbé jellemző, mint azokban az országokban, ahol az idegenek befogadásának több évtizedes vagy akár évszázados hagyománya van.

Az International Social Survey Program¹³⁴ keretében 1995-ben és 2003-ban végzett vizsgálatok eredményei szerint a vizsgált 23, illetve 22 ország közül

¹³⁴ Nemzetközi Társadalmi Felmérés Program - A TÁRKI 1986 óta vesz részt az ISSP nemzetközi összehasonlító felmérési programban. A vizsgálat kb. félórás, évenként változó tematikájú kérdőívét gondosan adaptálják az egyes országok. Kezdetben 5-6 országra terjedt ki a kutatás, napjainkra már több mint negyven ország vesz részt benne. Az európai országok mellett az Egyesült Államok, Kanada, Japán, Ausztrália, Izrael, Dél-Afrika és egyes latin-amerikai országok kapcsolódtak be a kutatási programba. Az ISSP témák évről-évre változnak, de fókuszukban mindig a közvélemény és a társadalmi attitűdök vizsgálata áll. Eddig a társadalmi kapcsolatok és

Magyarország is azoknak az országoknak a körébe tartozik, ahol nagyon erőteljesen elutasítják a bevándorlókat és általában az idegeneket. 2003-ra ugyan valamennyivel enyhébbé vált a magyar idegenellenesség mértéke, de továbbra is Magyarország a bevándorlók és az idegenek befogadását leginkább elutasító országok egyikének mutatkozik az európai mezőnyben.

Az idegenekkel/külföldiekkel kapcsolatos jelenlegi külföldi kutatások régióként és államonként eltérő társadalom- és politikatörténeti gyökerekkel rendelkeznek. Talán az eltérő hagyományoknak is köszönhető, hogy máig nincsen egységes nemzetközi „xenológia”, azaz önálló szaktudomány, amely a külföldiek és a társadalom viszonyát kutatná. Az önálló szaktudománnyá fejlődés ellen hat az is, hogy a xenos – a mozgás –, a vándorlás által teremtődik a társadalomszerkezetben és a diskurzusokban, maga a migráció pedig olyan bonyolult társadalmi jelenség, hogy nehezen határozhatók meg tudományos törvényszerűségei. Mindezt jól tükrözi, hogy a máig érvényes 1948-as emberi jogi nyilatkozatban is csak az alábbi jogokról rendelkeztek:

„Minden embernek jogában áll a sajátján kívül bármely országot elhagyni és a sajátjába visszatérni.”¹³⁵

Ha mégis megkísérelnénk a xenológia kutatási területeinek csoportosítását, három fő irányt kapnánk:

- a) a migráció-kutatásokat, melyek elsősorban a bevándorlással, az állampolgársággal és az integrációval foglalkoznak;
- b) a rasszizmussal illetve idegengyűlölettel kapcsolatos kutatásokat és
- c) a társadalmi együttéléssel kapcsolatos kutatásokat (asszimiláció, multikulturalizmus, interkulturalizmus, cultural studies, etnicitás).

Mindhárom kutatási terület komoly problémája, hogy vagy maga is részt kell vegyen a xenos konstruálásában (szociológiai értelemben: a társadalmi rend/struktúra maga teremti meg a felismerhető idegent) vagy maga is etnikai /rassz/származási kategóriákat kell alkalmazzon.

Az idegenellenesség tényének és működésének magyarázására – igen sok változónak a hatására kitérve – nagy számban készültek elemző tanulmányok. Ezek alapján az idegenellenességet magyarázó tények a következőképpen összegezhetőek:

egyenlőtlenségek, a nő és a család, munkával és munkanélküliséggel kapcsolatos attitűdök, vallásosság, környezetvédelem, nemzeti azonosságtudat témakörökben végeztek felmérést.

¹³⁵ United Nations General Assembly Official Records 3-rd Sess, Resolutions part. I., p. 71.

- a) társadalmi-demográfiai változók (iskolai végzettség, életkor, lakóhely, település típusa és regionális elhelyezkedése, társadalmi státusz és vagyoni helyzet);
- b) gazdasági változók;
- c) politikai változók;
- d) kulturális változók;
- e) szubjektív természetű változók;
- f) kognitív természetű változók;
- g) migrációval kapcsolatos kontextuális változók;
- h) média.

Az utóbbi években kezd kialakulni egy „európai xenofóbia diskurzus”, ami a nemzeti kutatási hagyományokra és véleménycserékre támaszkodik elsősorban a bevándorlókkal szemben. Ennek a megnyilvánulásai egyrészt a közös európai kutatások, amiket főleg az Európai Unió finanszíroz, de ide sorolható az a politikai diskurzus is, ami az „Europe fortress”¹³⁶-t használja, akár mint elérendő célt, akár mint el- és megvetendő kimenetelét a létező, egyre inkább összehangolt európai politikának.

A magyar lakosság körében mérhető – nemzetközi összehasonlításban is magasnak számító –, bevándorlókkal kapcsolatos idegenellenességre fokozottan igaz, hogy jellemzően nem strukturális, hanem szimbolikus természetű. Nincs ezzel persze egyedül Magyarország, hiszen az utóbbi évtizedek nemzetközi migrációval kapcsolatos fejleményei szinte mindenhol a világon megteremtették egy újfajta megközelítés igényét, nevezetesen azt, hogy a migráció többé ne elsősorban közgazdasági, illetve szociológiai problémaként, hanem egyre inkább mint politikai és kommunikációs kérdés kerüljön vizsgálatra. Magyarország példája erre két, egymással szorosan összefüggő okból kifolyólag is kiválóan alkalmas.

- 1) Az első ok, hogy nincs jelentős mértékű bevándorlás Magyarországon. A rendszerváltás óta nálunk letelepedett mintegy negyedmillió bevándorló túlnyomó többsége is magyar nemzetiségű, vagyis – az egyébként hazai viszonylatban relatíve jelentős kínai diaszpórát kivéve – nem releváns a máshol oly sokat emlegetett civilizációs-kulturális ellentét. Ebből következően a magyarországi bevándorló-ellenesség szó szerint az

¹³⁶ A restriktív (megszorító, korlátozó) migrációs politika miatt kapta Európa az „Europa fortress” = Európa Erőd elnevezést.

egységesen idegen csoportként felfogott „bevándorlók” ellen is irányul, nem csupán a bevándorlók különböző etnikumú csoportjai ellen.

- 2) A második ok, hogy Magyarországon éppen a migránsokkal kapcsolatos konkrét napi tapasztalatok és ügyek hiányában a bevándorlással kapcsolatos társadalmi attitűd formálásában kiemelten láthatóvá, érzékelhetővé válnak azok a migrációval kapcsolatos nyilvános diskurzusok, melyek a vándorlókról élő képet alakítják. Ilyen a nyilvánosságban megjelenő általános migráns-kép, a magyar közgondolkodásban történetileg rögzült migráns-kép, valamint a politikai vitákból és a média közvetítéséből kibontakozó migráns-kép.¹³⁷

4. 2. 1. IDEGENELLENESSÉG KUTATÁSOK A CIVIL SZFÉRÁBAN

A TÁRKI (Társadalomkutatási Intézet) mintegy másfél évtizede azonos módszertani alappal kutatja az idegenellenesség alakulását, ezáltal számos, összehasonlításra alkalmas adat áll rendelkezésre a jelenlegi és a korábbi állapot bemutatására.

A magyar lakosság idegenellenességére vonatkozó eddigi kutatások azt mutatják, hogy a kilencvenes évek elejétől kezdve 1995-ig emelkedett a nyílt idegenellenesség aránya, mikor is 40%-os mértéket ért el. Ezt követően jelentős csökkenés mutatkozott, és 1997-1999 között a lakosság 25-30%-a utasított volna el minden menedéket kereső idegent. 2000-ben azonban ismét a xenofóbia növekedése volt regisztrálható, és a mérték megközelítette az 1995-ös csúcspontot (38%). (6. számú ábra)

Az 1998. és 2008. közötti tíz esztendő alatt folyamatosan (3-ról 10%-ra) emelkedett az idegenbarátok aránya, miközben az idegenellenesség mértéke a 2001-es csúcserőket (43%) követően 2006 óta számottevő mértékben, 24-ről 32%-ra növekedett. Az évek óta tartó tendenciózus csökkenés ellenére természetesen még mindig a mérlegelők aránya a legmagasabb. (7. számú ábra)

Az idegenellenesség társadalmi bázisának vizsgálatakor az alábbi szempontokra kell figyelemmel lenni:

¹³⁷ Láttelelet 2008. Kutatási összefoglaló az előítéletesség és intolerancia hazai helyzetéről. Magyar Antirasszista Alapítvány, - p. 38.

- a) az iskolázottsági szint növekedésével emelkedik a mindenkit befogadók aránya, csökken a nyíltan idegenelleneseké, míg a mérlegelők a középfokú végzettségűek körében felülreprezentáltak;
- b) a kor kevésbé, de befolyásolja az idegenellenességet. A fiatalok inkább befogadók, a 40-60 év közötti középgeneráció viszont az átlagosnál valamivel hajlamosabb a nyílt idegenellenességre;
- c) a lakóhely is befolyásoló tényezőként jelentkezik, hiszen a községekben élők az átlagosnál kissé befogadóbbak, a városokban élők átlagon aluli arányban engednének be az országba minden menekültet;
- d) azok körében, akik ismernek menekültet vagy bevándorlót, nem magasabb ugyan az átlagosnál az idegenbarátok, de alacsonyabb az idegenellenesek aránya;
- e) ugyanakkor az is tényként jelentkezik, hogy a migránsokat ismerők körében magasabb a mérlegelők aránya, ami nagy részben valójában rejtett idegenellenességet takar. Ebből arra lehet következtetni, hogy a személyes ismeretség hatására a nyílt idegenellenesség egy része rejtetté válik vagy válhat.¹³⁸

2005-ben a CEORG (Central European Opinion Research Group) kutatási együttműködés keretében végzett TÁRKI kutatás eredményei alapján az látható, hogy a menekültek befogadásával kapcsolatban a mérséklődő hozzáállás nem csupán Magyarországra volt jellemző a. (8. számú ábra)

A bevándorlókkal kapcsolatban mind a négy visegrádi országban¹³⁹ meghatározó vélemény, hogy nincs szükség rájuk: legnagyobb arányban a magyar és a szlovák válaszadók (80% illetve 79%) gondolták úgy, hogy inkább nincs, illetve egyáltalán nincs szükség bevándorlókra, míg Csehországban és Lengyelországban mintegy 10%-kal kevesebben, 70 illetve 71%-ban vélték így. Ez a fajta vélekedés a menekültekkel kapcsolatos félelemre utal, amely indokolt is Magyarország esetében,

¹³⁸ Ezért is tartottam fontosnak, hogy a Rendőrségnél folytatott xenofóbia kutatás során a kérdőív tartalmazzon ilyen jellegű kérdéseket. Bernát Anikó: Idegenellenesség Magyarországon és a visegrádi országokban, Előzetes verzió az IDEA magyarországi műhelyvitájára 2008. június 10. - p. 8.

¹³⁹ Visegrádi országok (Magyarország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia) körében végzett felmérés.

tekintve, hogy a regisztrált menedékkérők száma 2008-ban összesen 3118 fő volt, míg 2009-ben ez a szám már 4672-re emelkedett.¹⁴⁰

Mint ahogy a Magyarországon folytatott kutatások esetében, a visegrádi országoknál is érdemes megvizsgálnunk az idegenellenesség társadalmi bázisát:

- a) az iskolai végzettség emelkedésével csökken a nyíltan idegenellenesek és nő az idegenbarátok aránya, elsősorban Lengyelországban és Magyarországon. A mérlegelők átlagon felüli arányban jelennek meg az általános iskolát végzettek körében Csehországban és Szlovákiában, míg a lengyel és a magyar válaszadók esetében ez az érettségivel rendelkezők körében jellemző;
- b) főleg Magyarországon és Szlovákiában a 60 év feletti az átlagosnál nagyobb arányban idegenellenesek. Erre utaló jeleket – gyengébben ugyan – a másik két országban is találtak. Szlovákiában és Csehországban a fiatalok ezzel szemben felülreprezentáltak a mérlegelők között;
- c) a településméret növekedésével emelkedik az idegenbarátok és csökken az idegenellenesek aránya;
- d) a lengyel férfiak körében csaknem kétszer annyi befogadót találunk (19%), mint a nők körében (10%).¹⁴¹

Egy másik nemzetközi kutatás volt az ugyancsak 2005-ös, Magyarországon a TÁRKI részvételével végzett Új Európa Barométer, amely összehasonlító vizsgálata szerint is kimutatható, hogy a vizsgálatban részt vevő mind a tizenhárom poszt-szocialista ország esetében a lakosság veszélyforrásként érzékeli az adott országban élő etnikai kisebbségeket és migránsokat illetve a menekülteket. A kérdés az volt, hogy kell-e féltetni az ország békéjét és biztonságát a felsorolt két belső „veszélyforrástól” (az adott országban élő etnikai kisebbségek és migránsok illetve menekültek). (9. számú ábra)

A vizsgált tizenhárom ország lakosainak körülbelül ötöde tartja az ország szempontjából veszélyforrásnak a kisebbségeket és a migránsokat. Mindkét belső veszélyforrástól az átlagosnál nagyobb arányú a félelem Oroszországban, valamint – inkább a migránsoktól – Csehországban és Szlovákiában. Bulgáriában a kisebbségek jelentik a veszélyérzet fő forrását. A belső veszélyérzet mindkét veszélyforrás

¹⁴⁰ Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Statisztikák 2005 – 2009.

¹⁴¹ Bernát Anikó: Idegenellenesség Magyarországon és a visegrádi országokban, Előzetes verzió az IDEA magyarországi műhelyvitájára 2008. június 10. - p. 11.

szempontjából átlag alatti Litvániában, Észtországban és Ukrajnában, és valamivel kevésbé elmaradva az átlagtól Magyarország és Szlovénia is ide sorolható. Romániában a migránsok, Lettországban, Fehéroroszországban és Lengyelországban a kisebbségek nem okai a félelemnek.

A TÁRKI 2005-ben részt vett az Európai Társadalmak Összehasonlító Vizsgálatában, amelyben Magyarországon kívül még huszonhárom ország lakosaira terjedt ki. A kutatás egyik eredménye, hogy a magyar lakosok közel egyharmada szerint Magyarország rosszabb hely lett azáltal, hogy más országból származó emberek itt telepedtek le. Idegenellenesség terén az összes vizsgált országhoz képest az élmezőnyben vagyunk.

A bevándorlókkal szembeni lakossági attitűdöt nemcsak általában, hanem két külön dimenzióban, a gazdasági és a kulturális életre gyakorolt hatásuk megítélése alapján is vizsgálták. Az adatok azt mutatják, hogy a véleménnyel rendelkezők körében a domináns nézet az, hogy Magyarország kulturális életét inkább gazdagítják a bevándorlók (a válaszadók 29%-a vélekedik így), azonban gazdaságilag negatív hatással vannak az országra (a kérdezettek 43%-a gondolja ezt). Meg kell azonban jegyezni, hogy a bevándorlók országra gyakorolt hatásának megítélésében – mind az általános vélekedésben, mind pedig a két külön szegmenst tekintve – nagyon magas a bizonytalanok aránya: tízből öten-hatan nem tudtak választ adni a kérdésekre. (10. számú ábra)

Összességében a TÁRKI 2008. szeptember 24-én közzétett jelentése alapján elmondható, hogy a felnőtt magyar lakosság közel egyharmada (32%-a) tekinthető idegenellenesnek az alapján, hogy egyetért azzal az állítással, miszerint az országba menedékkérő be ne tehesse a lábát. A felnőtt magyarok csak egytizede (10%-a) tekinthető ugyanakkor idegenbarátnak, akik szerint minden menedékkérőt be kell fogadni. A többség (a megkérdezettek 58%-a) mérlegelné a menedék nyújtásának, illetve megtagadásának kérdését attól függően, hogy milyen nemzetiségű vagy mely etnikai csoporthoz tartozik a menedékkérő.¹⁴²

4. 2. 2. A RENDŐRSÉGNÉL VÉGZETT XENOFÓBIA KUTATÁS

Az előzőekben bemutatott nemzetközi és hazai felmérések egyértelműen azt mutatják, hogy a magyar lakosság körében – nemzetközi összehasonlításban is –

¹⁴² www.tarki.hu/tarkitekinto/

kifejezetten magasnak mondható a bevándorlókkal szembeni előítéletesség, idegenellenesség.

Kutatásom egyik célja mindenekelőtt annak a megállapítása volt, hogy a migrációkezelésben résztvevő személyek, konkrétan a rendőrök, hogyan viszonyulnak az idegenekhez. Másképp intézkednek-e a különböző országok állampolgáraival szemben, más módszerekkel közelítenek-e a külföldiekhez, vannak-e előítéleteik, és ha igen, az miben nyilvánul meg. Mennyire igazak, jellemzőek rájuk is azok az attitűdök, magatartás- és viselkedésmódok, amelyek a civil lakosság körében végzett vizsgálatok alapján a magyarországi népeiségre jellemzőnek mondhatók. A kutatás érintette azt a kérdést is, hogy a rendészeti oktatásban eltöltött idő módosítja-e a képzésben résztvevő hallgatók véleményét, hozzáállását. Ha igen, ez a változás negatív vagy pozitív irányban történik-e.

Feltételezés szerint a rendőrök nem mutatnak az idegenellenesség terén rosszabb képet, mint amilyen a megkérdezett civil lakosság válaszaiból kirajzolódott.

A kutatás alapsokasága a Rendőrség állományának azon része volt, amely gyakorta kerül kapcsolatba külföldiekkel, valamint a leendő rendőrök: szakközép- és főiskolai hallgatók. A kutatásban érintett közel 800 fős mintában a Budapesti Rendőr-főkapitányság Bevetési Főosztály állománya, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságnál dolgozó rendőrök, külső és belső megyés határrendészek, járőrök, elsős és végzős Rendőrtiszti Főiskolai hallgatók, Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolai tanulók vettek részt. A gyakorlati területen dolgozók bevonása a mintába azért is meghatározó, mert ők azok a kollégák, akik napi rendszerességgel találkoznak idegenekkel, kerülnek kapcsolatba adott esetben külföldiekkel.

Az adatfelvétel strukturált, zárt kérdéseket tartalmazó kérdőívvel készült. A koncepció szerint az idegenekhez való viszonyt meghatározzák az intézményi és a személyes összefüggésben kialakuló attitűdök.¹⁴³ A kutatás dimenziói a következők voltak:

- a) hatalmi attitűdök (hivatali hatalom: 16.; 18 - 20.; 26 - 29.; többségi hatalom: 31 - 32. kérdések)
- b) szolidaritási attitűdök (30. kérdés)
- c) interperszonális attitűdök (33 - 35. kérdések)
- d) befogadó–elutasító attitűdök (12 - 15.; 17.21 - 25. kérdések)

¹⁴³ A kutatás ebben a tekintetben a Krémer Ferenc által 2004-ben végzett RTF vizsgálatot követi.

A dolgozatban e dimenziókból mindenekelőtt a d) attitűd került feldolgozásra.

A kérdőív első tizenegy kérdése a társadalmi-demográfiai változók meghatározásához ad segítséget:

- a) a válaszadó neme,
- b) életkor,
- c) családi állapot,
- d) iskolai végzettség,
- e) szakmai végzettség,
- f) lakóhely,
- g) munkahely,
- h) társadalmi státusz,
- i) idegen nyelv ismerete,
- j) pályorientáció okai,
- k) Rendőrségen belül betöltött szerep.

A további kérdésekben (12-37.) 1-5-ig adható értékeléssel különböző, de minden esetben azonos idegen népcsoportokkal (kínai, arab, afgán, afrikai, török, „piréz”, koszovói, Európai Unió állampolgár, ukrán) kapcsolatos attitűdök és a hozzájuk való viszonyulás meghatározása történt. (7. számú melléklet)

A kutatás standard változói és az idegenekhez való viszonyt mérő változók alkotta modell megbízhatósági analízisének Cronbach alfa értéke: 0,947, ami azt jelenti, hogy a kérdőív jól írta le a vizsgált jelenséget.

A kutatás reprezentativitását az aktív rendőrök – a minta 56,3%-a (440 fő) – kora, rendfokozata és szolgálati helye adja. (2., 3. és 4. táblázat)

4. 2. 3. A KUTATÁS EREDMÉNYEI

A kérdőívre összesen 763-an válaszoltak. A nemek aránya erősen a férfiak felé tolódik el (77,5% férfi, 22,5% nő). A Rendőrség korösszetételéből adódóan a minta közel fele (47,3%) huszonöt év alatti és a harminchat éven felüliek mindössze 16,1%-ot tesznek ki. A válaszadók 94,3%-a városban dolgozik, és több mint a fele Budapesten. (3. számú táblázat)

A megélhetést inkább elfogadják migrációs okként a rendőrök, mint a politikai üldözést. A politikainál a megoszlás véletlenszerűnek tűnik: 35,8% elutasító, 34% elfogadó, 30,2% bizonytalan. A jobb megélhetésnél viszont mintegy 57% elfogadó

és csak 21,2% elutasító. Nagyon érdekes, hogy az iskoláztatás, egészségügy és a lakás véletlenszerűen oszlik meg, ami azt jelenti, hogy a válaszadók ezeket nem tartják fontosnak. (4. számú táblázat) Vagyis: csak a jobb életről tudtak igazán véleményt formálni. A kérdés az, hogy bontásban is ilyen-e a megoszlás? – A nemi, életkori, települési és a végzettség szerinti bontásban is ugyanez az arány.

A befogadási hajlandóság (13. kérdés) szelektív, az itt vizsgált három kategória (határon túli magyar kisebbséghez tartozók, minden rászoruló, minden beilleszkedni kész bevándorló) között jelentős különbség van. A válaszadók a határon túli magyarokat 46,9%, a beilleszkedni hajlandókat 45,2%, mindenkit 14,3%-ban fogadják el. Viszont nincs korreláció ezek között, vagyis a határon túli magyarokat a beilleszkedéstől függetlenül, a beilleszkedni hajlandókat származásuktól függetlenül elfogadják. A 14. kérdésnél, ahol konkrétan megnevezett csoportokat kellett elfogadni-elutasítani, kiderül, hogy rendkívül alacsony az elfogadás, pontosabban szinte magától értetődő az elutasítás. Talán csak az EU polgárok képeznek kivételt. (5. számú táblázat)

Különösen érdekes, hogy a TÁRKI kutatói által 2006-ban az idegenellenesség-kutatásban alkalmazott, nem létező „pirézek” elutasítottsága valamivel magasabb, mint a TÁRKI 2007-es vizsgálatában, ahol 68 % volt. A 14. kérdésre adott válaszok alapján az 5. táblázat azt mutatja, hogy a rendőrök szinte senkit sem akarnak befogadni. Még a határon túli magyarok sem érik el náluk az 50 %-ot. (A pontos adat 47,0%.) A rászorulókat pedig mindössze 14,3 % fogadná be.

Az adatokból az állapítható meg, hogy a befogadási hajlandóság rendkívül alacsony. Az indexek az egyes kérdésekben szereplő változók átlagai, amelyekben nem szerepelnek az EU polgáraival kapcsolatos válaszok értékei, mert azok külön csoportot alkotnak, ezért nem is értékelhetőek együtt a más kontinensekről és az Unió kívülről érkezőkkel kapcsolatos véleményekkel. A 6. táblázatból jól látható, hogy a külföldiek befogadására és integrálódására vonatkozó indexek átlagai, a viszonylag kicsi szórással együtt, elutasítást tükröznek. A legelutasítóbbak azok, akik a Rendőrség aktív állományú tagjai. A legkevésbé elutasítóak pedig a főiskolai hallgatók.

Bár az RTF hallgatói a legkevésbé elutasítóak, jelentős különbség van azonban az első és a harmadéves hallgatók véleménye között. Az elsőévesek ugyanis sokkal befogadás pártibbak, mint a harmadévesek. Úgy tűnik, minél közelebb kerülnek a

hallgatók a munkába álláshoz, annál inkább hasonlítanak az aktív rendőrökhöz. (7. számú táblázat) Ebben valószínűleg szerepet játszik a kognitív disszonancia, vagyis az a pszichológiai állapot, amikor az egyén ellentmondást tapasztal saját attitűdjei, hiedelmei, gondolatai vagy cselekedetei között.

A főiskolai hallgatókat természetesen a tisztekhez kell hasonlítanunk és nem általában az aktív rendőrökhöz. A frissen végzett tiszteknek még tovább kell „intolerálódniuk” ahhoz, hogy elérjék az aktív tisztek átlagát. (8. számú táblázat) Azt is láthatjuk azonban, hogy a tisztek és a tiszthelyettesek között is különbség van. Ami azt is jelenti, hogy a szakközépiskolásoknak még jelentősen el kell távolodniuk a kezdeti álláspontjuktól, hogy – a vizsgálat szempontját tekintve – átlagos rendőrré lehessenek. (9. számú táblázat)

Ha a befogadási hajlandóságot együttesen, valamennyi csoportra érvényesen vizsgáljuk, akkor azt kapjuk, hogy csak néhány tényező van, ami meghatározza azt. A 10. számú táblázat adja a lineáris regresszió eredményeit. A táblázatban szereplő függő változók mind negatív hatásúak, azaz, csökkenti a befogadási hajlandóságot, ha a válaszadó férfi, vagy azt gondolja, hogy a külföldiek nem tartják be a törvényeket, illetve, ha szerinte lebecsülik a magyarokat. A legerősebb hatása azonban annak van, ha úgy véli, a bevándorlás árt az országnak.

Index szinten végezve a regressziót a 11. táblázatban szereplő eredményt kapjuk. A modellből kimaradt az integrálódást mutató index, mert az szinte azonos a befogadási indexszel (korreláció: 0,742). A befogadást leginkább az integrálódásra vonatkozó feltevések erősítik. Leginkább pedig azok a hitek gyengítik, hogy a külföldiek ártanak az országnak. Látható az is, hogy az előbb említett indexet és változót figyelmen kívül hagyva leginkább az határozza meg a befogadási hajlandóságot, hogy elfogadnának-e támogatást a külföldiektől, és az csökkenti leginkább, hogy milyen negatív tulajdonságokkal ruházzák fel a bevándorlókat.

Ha az EU polgárokat nem számítjuk, akkor kb. 60% felett van azok aránya, akik nem hiszik, hogy a külföldiek integrálódniának. A legkevésbé abban hisznek, hogy a nem is létező „pirézek” integrálódniának (77%).

Ha megnézzük, hogy milyen kapcsolat áll fenn az integrálódás index és a külföldiekről kialakított vélemények között (21. kérdés), akkor az látható, hogy mindegyik negatíve korrelál az integrációs elvárásokkal. A legerősebb ez a

„külföldiek nem tartják be a törvényeket” és a „külföldiek lebecsülik a magyarokat” változók esetében, amelyek között erős kapcsolat (0,59-es korreláció) van.

Tehát, a befogadást feltételezések és hitek befolyásolják. Megfordítva a kérdést, érdemes azt megvizsgálni, mi határozza meg az idegenekről alkotott véleményeket. A mintából kihagytam a beilleszkedés indexet, hogy ne jöjjön létre tautológia.

Az idegenekről alkotott véleményeket tehát leginkább azok a változók határozzák meg, amelyek a veszélyességükre, az ellenük alkalmazott kényszerre és az ártalmasságukra vonatkoznak. A veszélyesség és az idegenek megítélése között kölcsönhatás van, nem így az ártalmasság változó esetében. Veszélyesnek leginkább azért ítélik az idegeneket, mert úgy hiszik, kényszeríteni kell őket, és fordítva. Veszély-hit és kényszer-hit között szintén kölcsönkapcsolat áll fenn. Úgy tűnik tehát, hogy létezik egy olyan zárt véleményrendszer, amelyben a külföldiek veszélyesek, rossz tulajdonságokkal rendelkeznek, és kényszert kell alkalmazni velük szemben. Ebből a nézőpontból pedig nem alkalmasak a befogadásra. (12. számú táblázat)

A bevándorlókról alkotott vélemények csoportjait a 13. számú táblázat tartalmazza.

A kérdőív adataiból három véleménycsoport bontható ki. A három faktor együttesen a modellben szereplő változók szórásának 52,9 %-át magyarázza.

1. faktor: személytelen-elutasító attitűd

Az első faktor azt a véleményt tükrözi, amely általánosított ítéletek alapján utasítja el a külföldiek befogadását. Ez a látens változó 19,4%-át magyarázza a modell szórásának. A külföldieket negatív tulajdonságokkal ruházza fel, veszélyesnek, bűnözőnek, agresszívnek mutatva be őket, és károsnak tekinti a bevándorlást.

Azért nevezhetjük ezt a faktort személytelennek, mert az interperszonális kapcsolatokra vonatkozó változók szinte egyáltalán nem korrelálnak vele, viszont még ezek a gyenge korrelációk is negatív előjelűek.

Ez a vélemény rendkívül veszélyes, mert a személyes élményektől függetlenül ítéli meg a bevándorlókat, és ez a jellemzője engedi meg, hogy előítéletnek tekintsük. Látható következménye, hogy a rászoruló külföldieket kevésbé védelmezné, mint a magyarokat. Valamint az is, hogy nem szívesen dolgozna együtt bevándorlókkal.

2. faktor: interperszonális-befogadó attitűd

Ez a faktor közel olyan erős, mint az előző, a modell változóinak 18,1%-át magyarázza. A változók faktorra való korrelációjából látható, hogy a legfontosabb sajátossága a bevándorlókkal való személyes kapcsolat elfogadása. Viszont az is jellemző rá, hogy megmarad a magánszférában, azaz nincs kapcsolata a rendőrség és a közsféra működésével, és nem érdekli sem a beilleszkedési hajlandóság, sem pedig a külföldiek általános megítélése.

3. faktor: személytelen-befogadó attitűd

Ez a faktor a modell szórásának 15,4%-át magyarázza, tehát alig gyengébb, mint az előzőek. Úgy tekinthető, mint az előző faktor fordítottja. Ez is befogadó, de a személyes viszonyok szerepe jelentéktelen benne – ezért a szolidaritás is gyengébb lesz. Annál erősebb viszont a hivatalos sféra hatása: az, hogy a rendőrségnek a rászoruló külföldieket éppúgy kell védelmeznie, hogy az oktatásnak számukra is éppolyan minőségűnek kell lennie. Az, ami az interperszonális-befogadó attitűdben a személyes kapcsolatokra utalt – a gyerekek egy osztályba járatása és az azonos egészségügyi intézményben nyújtott kezelés –, az itt az intézmény működésére, vagyis a közsféra nyitottságára vonatkozik. Ebben az összefüggésben kell érteni a külföldiek beilleszkedésének pozitív megítélését is: inkább rendszerintegrációnak és nem társadalmi integrációnak kell felfogni. Valószínűleg ugyanez lehet a jelentése a 2. faktoron belül is.

A 2. és a 3. faktor viszonylag tisztán elválik egymástól, és nem képeznek egy közös faktort. Mindössze néhány ponton kapcsolódnak össze, ám a kapcsolódó változók jelentése eltérő az egyikben és a másikban.

4. 3. A 4. FEJEZETBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A kutatásom alapjául szolgáló vizsgálatból megállapítható, hogy az idegenekkel szembeni nyitottság, illetve a merev elutasítás mértéke, az egyes országokat összehasonlítva, meglehetősen széles határok között szóródik. Ebben természetesen szerepet játszanak azok a szocializációs hatások is, amelyek a különböző társadalmak családi és intézményes nevelését jellemzik. A XX. század első felében még egész Európára döntően jellemző autoriter nevelési stílust egy demokratikus és toleráns nevelési stílus váltotta fel azokban az országokban, ahol a II. Világháború

traumáival, így a rasszizmussal való szembenézés is megtörtént. Azokban az országokban azonban, ahol fennmaradt a diktatúra, ahol a nemzeti sérelmek szorosan összefonódtak a más hatalmakkal való fenyegetettség érzésével, nem alakult ki a világ sokféleségének elfogadására irányuló nevelés hagyománya. Ezzel magyarázható, hogy a posztoszocialista országok, és köztük éppen Magyarország válaszóli mutatják a legmerevebb, leginkább intoleráns nézeteket az idegenekkel kapcsolatban. A menekült státuszért folyamodók és általában a bevándorlás megítélésében, ami az egyik legnyilvánvalóbb mutatója lehet egy társadalom demokratikus működésének, Magyarország – más posztoszocialista országokkal, illetve Görögországgal együtt – szintén rosszul szerepelt.

Az idegenekkel szembeni tolerancia alakításában erőteljes befolyásoló szerepe van az intézményes nevelésnek. A magyar oktatási rendszer, amely mindmáig megőrizte autoriter jellegét és szelekciós erejét ahelyett, hogy csökkentené a meglévő társadalmi különbségeket, inkább fokozza azokat. Egy olyan struktúrában, amelyben etnikai alapon spontán és intézményes szegregáció valósul meg, amelyben az eltérő testi vagy szellemi képességekkel rendelkezőket elkülönítik, nem lehet nem arra gondolni, hogy az ilyen iskolarendszer melegágya az előítéletességnek, az idegenellenességnek, az intoleranciának. Ha ezzel szembeállítják az észak- vagy nyugat-európai országok már több évtizedes gyökerekkel rendelkező, multikulturális alapokon álló, befogadó, integratív iskolarendszerét, érezhetővé válhat az országok közötti különbségek nagy része. Természetesen a családi, iskolai szocializációra vonatkozó megállapításokat nem lehet és nem szabad „fátumként” kezelni, hanem olyan tényként, amivel szembesülve törekedni kell a változtatásra.

A Rendőrség állománya körében végzett kutatásom eredményeiből összességében megállapítható, hogy általánosságban nincs releváns különbség a civil lakosság és a migrációkezelésben közvetlenül résztvevő hivatalos személyek véleménye, beállítódása, a külföldiek, idegenek befogadását, integrálódását megítélő álláspontja között. A kutatásból azonban az a következtetés is levonható, hogy a megkérdezetteknel a képzésben eltöltött idő, a már „élesben”, a gyakorlati munka során való napi találkozásuk az idegenekkel, módosítják, negatív irányban befolyásolják a megítélésüket, véleményalkotásukat. A vizsgálat szerint ahhoz, hogy a hivatásos állomány idegenellenessége érzékelhető módon csökkenjen, és pozitív beállítódásukkal esetleg befolyásolják a civil társadalom véleményét, további

lépésekre, intézkedésekre van szükség. Fel kell tárni, mi az oka az idegenellenességnek, és ezeket kell „kezelní”: megismertetni, megértetni az állománnyal a migránsok valós motivációit, hatásukat az országra, az egyes társadalmi csoportokra. Az idegenek származási, vallási, etnikai, kulturális hovatartozásából adódó szokásainak ismerete és figyelembe vétele elősegítheti a hatékonyabb és humánusabb intézkedést. Mivel az állomány többsége nem részesült olyan képzésben, amely a külföldiekkel való találkozásnál keletkezett konfliktusok megelőzésére vonatkozó ismereteket tananyagként tartalmazná, ezért szükség van arra, hogy a képzési tananyagba építetten, rendszerezett formában sajátítsák el konfliktuskezelési technikákat. A jelenlegi képzések mellett új képzési, oktatási formák, új típusú tanfolyamok, speciális továbbképzések indításával lehetőséget kell teremteni, hogy a külföldiekkel szembeni intézkedések specifikumai, a nyelvi képzés, a kommunikáció fejlesztése a rendőri állomány felkészítésében hangsúlyos szerepet kapjon.¹⁴⁴ Törekedni kell rá, hogy tisztában legyenek a multikulturalizmusból adódó sajátos feladataikkal, munkájuk elismerése során legyen szempont az idegenekkel szemben tanúsított magatartás.

A rendőrségi fogdákból és őrzött szállásokon fogvatartottak esetében a krízishelyzetek kialakulásának kockázata lényegesen magasabb, mint a járőrszolgálat esetében. A fogdaőri szolgálatot teljesítő állomány tevékenysége fokozott pszichés megterheléssel és igénybevétellel jár. Számukra még erősebben jelentkezik a nemzeti, etnikai és kulturális különbözőségek alapvető ismerete, messzemenő tiszteletben tartása. Velük szemben fokozottabban érvényesül az általános és rendkívüli helyzetek kezelésére való felkészítés igénye tréningek, előadások, esettanulmányok feldolgozása keretében.

Speciális elvárásként fogalmazódik meg a légi toloncolásban résztvevők pszichológiai módszerekkel történő kiválasztása, felkészítésük a kísérés humánus végrehajtására, a külföldiekkel történő kommunikációra, az intézkedési helyzetek kezelésére, intézkedő képességük fejlesztésére, valamint külön hangsúlyt kell fektetni alkalmazásukat követő stresszmentesítésükre.

A felvázolt problémák kezelésében elsősorban a pszichológiai szakszolgálat képes segítséget nyújtani egyrészt a személyi állomány védelmében, pszichés stabilitásának

¹⁴⁴ Tájok Péter: A rendőri intézkedésekkel szemben támasztott speciális igények egy más aspektusból. - In. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009.

támogatásában, másrészt a rendkívüli események megelőzésében és a kialakult válsághelyzetek, rendkívüli helyzetek kezelésében. Fontos szerepük lehet az állomány körében kialakult előítéletesség „féken tartásában” ún. csillapító technikák elsajátíttatásával. Részt vehetnek a krízishelyzetek kialakulásának lehetőség szerinti megelőzésében, a megszokottól eltérő viselkedésmódok észlelésében, a válságok (pl. éhségstrájk, szökés, túszejtés) kezelésében. Segítséget nyújthatnak a külföldiek részére a multikulturális tanácsadás¹⁴⁵ keretében történő tájékoztatásban, információnyújtásban.¹⁴⁶

¹⁴⁵ A multikulturális tanácsadás során a kliens és a tanácsadó eltérő kultúrához tartozik. A tanácsadás rendszerint tolmácson keresztül vagy egy harmadik közös nyelven történik, ami a tanácsadó részéről különleges felkészültséget, odafigyelést követel. Ehhez társul még sajátos körülményként a kultúránként eltérő nonverbális kommunikáció jellegzetessége. Az eltérő feltételek ellenére a multikulturális tanácsadás általános céljai megegyeznek az egyéni és csoportos tanácsadás céljaival: rendvédelmi szervek őrzött szállásain elhelyezettek mentális gondozása, kezelése, ellátása.

¹⁴⁶ Virág László – Vajger Éva – Rigó Éva – Sallai Dóra – Vizinger Erzsébet – Mari Gabriella – Csomós István – Szabó Beatrix – Zsolnai Ágnes – Gáti Szilvia – Somorjai Dezső – Nagy József: A rendvédelmi speciális pszichológiai tevékenység szakmai protokollja. - In. A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja. - Bp. 2009. - p. 354-357.

5. A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

5. 1. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

A migráció fogalmának, folyamatának, a migrációkezelés komplex értelmezésének, a XXI. századi migráció okainak feltárása során megállapítottam, hogy a hatékony migrációkezelés érdekében olyan átfogó, koherens, átlátható és részvételen alapuló (azaz az érintettek bevonásával kidolgozott) koncepciókat/programokat kell megvalósítani, amelyek az elkerülhetetlen vándorlási folyamatokat szabályozott mederbe terelik (legális migráció), egyidejűleg a szabálytalan (az illegális) migránsok számára pedig biztosítják a hazatérést, illetve lehetővé teszik jogi helyzetük rendezését. Az ENSZ egyezmények, jegyzőkönyvek által meghatározott keretek között konkrét összefogásra van szükség az illegális migráció (emberkereskedelem, embercsempészet, szervezett bűnözés) visszaszorítására.

Az Európai Unió biztonságpolitikájának és migrációkezelésben tett intézkedéseinek vizsgálata során elsősorban az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködés terén kifejtett tevékenységére helyeztem a hangsúlyt. Az időrendben megszületett uniós dokumentumok – szerződések, programok – elemzése során megállapítottam, hogy egyrészt az Európai Unió tagállamai elkötelezettek a migrációs politika közösségiesítése, valamint az intézményi keretek optimális kihasználása iránt, másrészt a bel- és igazságügyi együttműködés területén a migrációs jelenségek kezelésére vonatkozó normák három csoportba sorolhatók:

- a) az idegenrendészeti;
- b) a tagállamok együttműködésére;
- c) a szabálytalan bevándorlók hazatelepítésére vonatkozó normák.

A Stockholmi Program az Európai Unió kulcsfontosságú szakpolitikai célkitűzésévé tette 2012-ig a közös európai menekültügyi rendszer létrehozását. A külső határok igazgatására vonatkozóan hangsúlyozza az illegális migráció és a határokon átlépő bűnözés elleni fellépés folytatását a biztonság magas szintű garantálása mellett.

A magyarországi migráció történeti áttekintése és az aktuális migrációs folyamatok bemutatása és elemzése során az Európai Unió migrációs és biztonságpolitikájának a magyarországi migrációkezelésre gyakorolt hatását, illetve a

migrációs folyamatok idegenrendészeti szervezetrendszerben történő kezelése formáit, módjait vizsgálva megállapítottam, hogy Magyarországnak nincs migrációs politikája. Legfeljebb nyíltan ki nem mondott, de követett elvek vannak, amelyeket a hatósági intézkedésekből, kormányzati nyilatkozatokból és a jogszabályokból ki lehet következtetni. Mivel nincs a migrációs problémák komplex megközelítésén alapuló deklarált migrációs politika, illetve még az azt megalapozó koncepció is hiányzik, értelemszerű, hogy Magyarországnak a mai napig nincs kialakult migrációs stratégiája. A hiányzó migrációs stratégiát a migrációval foglalkozó szervek tevékenysége, a külföldiek bevándorlását adott időszakban meghatározó jogszabályok vagy az Európai Unió e területre vonatkozó joganyaga pótolja. Ebből következik, hogy elengedhetetlen egy olyan hosszú távú, jól átgondolt migrációs, bevándorlási koncepció kialakítása, amely figyelembe veszi hazánk geopolitikai, földrajzi és szociális helyzetét. Ez a koncepció lehet az alapja Magyarország migrációs stratégiájának, amely – összhangban az Európai Unió elvárásokkal – komplexen és hosszú távon meghatározza a prioritásokat, a jogalkotást és a jogalkalmazást. Egy ilyen stratégia alapján lehetséges, hogy az illegális migráció hatékonyabb kezelése érdekében az idegenrendészeti kényszerintézkedések egy hatóság felügyelete alá kerüljenek: ez lehet a Rendőrség, de megvalósítható a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak a rendészeti szervek közé való „beemelésevel” is.

A migrációs folyamatokból adódó konfliktushelyzeteket, társadalmi feszültségeket, a bevándorlókkal, külföldiekkel szembeni idegenellenességgé formálódó előítéletességet nemzetközi és hazai összehasonlításban vizsgálva, a vonatkozó korábbi kutatások és saját, a rendőri állományra vonatkozó vizsgálatom eredményeit is elemezve megállapítható, hogy az előítéletesség, idegenellenesség kialakulása szocializációs hatások függvénye (család, intézményes nevelés, szakmai szocializáció), és az egyes országokat összehasonlítva meglehetősen széles határok között mozog. A kutatásokból az is egyértelműen kitűnik, hogy a magyar lakosság körében egyrészt erőteljesebben van jelen az idegenellenesség, másrészt – más társadalmaktól eltérően – nem strukturális, hanem szimbolikus eredetű.

A rendőri állomány körében végzett – kérdőíves felmérésen alapuló – kutatásom¹⁴⁷ egyrészt megerősítette azt a feltételezésemet, hogy az idegenekkel

¹⁴⁷ Az adott lehetőségek nem tették lehetővé, hogy a kutatás a tudományos vizsgálatok alapjául szolgáló reprezentatív mintavétellel történjen.

szembeni attitűdök vonatkozásában nem mutatható ki releváns különbség a civil lakosság és a migrációs folyamatok kezelésében közvetlenül érintett hivatalos személyek között, másrészt arra is rámutatott, hogy a megkérdezetteknel a képzésben eltöltött idő, a gyakorlati munka során szerzett tapasztalatok negatív irányban befolyásolják a külföldiekre vonatkozó véleményüket.

5. 2. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Értekezésem elkészítése során végzett, tudományos módszertanra alapozott rendszerező, szintetizáló és kutató-összehasonlító tevékenységem alapján új tudományos eredményeként kívánom feltüntetni a következőket:

- 1) Az 1. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy a migráció kizárólag nemzeti szinten, önmagában érdemi módon nem kezelhető eredményesen, ehhez nemzetközi és érintettségi alapon behatárolt közösségi, szövetségi elkötelezettség, egyeztetett migrációs politika és az intézményi keretek optimális kihasználása szükséges. Az EU közös migrációs politikájának, stratégiáinak, programjainak hosszú távra, a migráció teljes volumenét és struktúráját átfogva, az érdekeket és az esélyegyenlőséget humanitárius értékek mentén kezelve kell megvalósulnia.
- 2) A 2. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy a Magyarországon kialakult migrációkezelési gyakorlat teljes körűen nem megalapozott, nincs az országnak deklarált nemzeti migrációs politikája, hiányoznak a migrációt érintő szakpolitikák, a nemzeti szintű biztonsághoz kötődő funkcionális stratégia, hiányzik az integrált szemlélet és a migrációs problémák komplex kezelésének koordinációja is.
- 3) A 3. és a 4. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy a migráció és annak hatásmechanizmusa komplex módon jelenik meg, a legális és illegális formája, azok következményei egyre jobban kötődnek egymáshoz, ezért a migráció egyidejűleg jelent biztonságpolitikai, idegenrendészeti, munkaügyi, büntetőpolitikai, társadalmi és szociálpolitikai stb. problémát. Ezért olyan folyamat-rendszer és hálózatos szemlélet kialakítására és érvényesítésére van szükség, amely egyértelművé teszi, hogy valamennyi migrációval kapcsolatos ügy intézése egy komplex, megfelelően strukturált rendszeren belül kell, hogy történjen, amely a feladatok teljes körű

összehangolásával, a párhuzamosságok, árfedések és intézményi érdekellentétek megszüntetésével lehet csak hatékony és gazdaságos.

- 4) Az 5. hipotézis vonatkozásában tudományos mintavétel és összehasonlítás alapján megállapítottam, hogy az idegenekkel szembeni nyitottság, a külföldiek be- és elfogadása, integrálása, illetve a velük szemben megnyilvánuló idegenellenesség a kontinens országait összehasonlítva erősen differenciált és nemzeti, politikai, kulturális alapon determinált. Ebben szerepet játszanak azok a szociális hatások is, amelyek a különböző társadalmak családi és intézményes nevelését jellemzik. Saját kutatási eredményeim alapján igazoltam, hogy Magyarországon a civil lakosság és a rendőri állomány idegenellenességében nem mutatható ki releváns különbség, de a képzésben töltött idő, a gyakorlati munka során a külföldiekkel való találkozás módosítja, negatív irányban árnyalja beállítódásukat.

5. 3. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK

A kutatás során feltárt és az értekezésben megfogalmazott tudományos eredmények felhasználására a következő területeken látok reális lehetőséget.

- 1) Az eredményes, hatékony és összehangolt migrációkezelés alapja egy hosszú távra érvényes migrációs stratégia megléte. Egy világos, átfogó, komplex stratégia megalkotásához mindenekelőtt az Országgyűlés szintjén konszenzussal elfogadott politikai szándék alapján kidolgozott ágazati, illetve területi stratégia megfogalmazására van szükség, ami egyrészt támaszkodik az európai szolidáris hagyományokra, másrészt figyelembe veszi Magyarország nemzetközi kötelezettségeit is. A stratégiában meghatározott akcióterven alapulhatnak azok a programok és projektek, amelyek lehetővé teszik a hatékony és a közösségi migrációs politikával összhangban lévő magyarországi migrációkezelést.¹⁴⁸ (11. számú ábra) Ilyen stratégia hiányában mind a szervezeti rendszer, mind a jogalkotás és

¹⁴⁸ Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola. Bp., 2009. - p. 111.

a joggyakorlat esetleges, és Magyarország az uniós döntéshozatalban nem tudja megfelelően érvényesíteni saját érdekeit.

- 2) A jelenlegi jogi szabályozás két csoportra osztja a migránsokat: legális és illegális, vagyis a megkülönböztetés alapja a beutazás módja. Az európai uniós polgárok és a harmadik országok jogszerűen Magyarországon tartózkodó polgárai magyarországi jogállásának stabilitása megújulást követel a hazai közigazgatástól és közszolgáltatástól mind a jogalkotás szintjén, mind pedig a végrehajtásban.

A migrációkezelés jelenlegi gyakorlata nem szolgálja azt az uniós érdeket, hogy a valódi menekültek körétől a gazdasági migránsok kiszűrésre, elkülönítésre kerüljenek, és ennek eredményeként a velük szembeni hatékony fellépés megvalósuljon. Ennek a problémának a feloldása jogszabályok módosításával lehetséges: elengedhetetlen az idegenrendészeti kényszerintézkedési jogkörök egyértelmű megosztása a Rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal között, mivel a mostani gyakorlat indokolatlanul körülményes eljárásokat és összeférhetetlenséget eredményez. A külföldiek integrációjára fordítandó uniós támogatások nem átláthatóak. Éppen ezért azt is biztosítani kell, hogy sem a Rendőrség, sem pedig a BÁH ne vehessen részt a pénzek elosztásában.

Jogalkotási eljárást igényel, hogy a Rendőrség személyi állománya idegenrendészeti szakmai felkészültségét figyelembe véve, annak hatékonyabb kimunkálása érdekében – a korlátozások megszüntetésével egyidejűleg – további jogosultságot kapjon a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényben foglalt idegenrendészeti kiutasítással és a tartózkodási tilalom elrendelésével kapcsolatban.

- 3) Célszerűségi-stratégiai szempontból át kell tekinteni a migrációkezelés jelenlegi rendszerét és ennek alapján esetleg hatékonyabb megoldásokat bevezetni. Egyszerűsíteni kell a külföldi munkavállalók számára a munkába állás lehetőségét, létre kell hozni az egyablakos ügyintézési rendszert, ami jelentősen meggyorsítaná az ügyintézést. A más európai uniós tagállamokban bevált gyakorlat alapján a „kék kártyával” kapcsolatban hatástanulmányokat kell készíteni, annak a hazai jogba való

átültetési érdekében. Ezzel egyidejűleg ki kell alakítani egy pontosabb munkaerő-piaci előrejelzési rendszert, amin keresztül a hiányszakmákat hazai erőforrás hiányában külföldi munkaerővel lehet betölteni.

- 4) Fejleszteni kell a nemzetközi védelemben részesített külföldiek integrációs infrastruktúráját nyelvtanulási lehetőségek bővítésével és rugalmasabbá tételével, a munkaerő-piaci integráció hatékonyabb elősegítésével és az önálló életvitel – elsősorban a lakhatás – támogatásával.

A menedékkérők befogadásánál nyugat-európai példák alapján át kell alakítani a jelenlegi tábori lakhatást az emberi igényeket és a kulturális különbségeket is figyelembe vevő, a mielőbbi önellátóvá válást elősegítő rendszerrel. A meglévő befogadási rendszer ugyanis konfliktusokkal terhelt, nem működik hatékonyan és nem a menekültek integrációjához, hanem egyre gyakrabban hajléktalanná válásukhoz vezet.

A hazai migrációs és menedékjogi gyakorlatnak különös figyelmet kell fordítania a kísérőtől elszakított gyermekekre, biztosítani kell, hogy gyermekjogi egyezményekben megfogalmazott „a gyermek mindenekfelett álló érdeke” és az azt megvalósító gyermeki jogok maradéktalanul érvényesüljenek.

- 5) Szükséges az idegenrendészeti feladatok egységes szakirányítási rendszerének kialakítása. Ezzel egyidejűleg a hatékonyabb és gyorsabb eljárás érdekében indokolt, hogy a Rendőrség ne csak határellenőrzési feladatai során, a határterületen rendelkezzen hatáskörrel az államhatárt jogellenesen átlépő vagy azt megkísérlő, visszafogadási egyezmény hatálya alá tartozó külföldivel szembeni kiutasítás elrendelésére, hanem akkor is, ha a jogsértést mélységi ellenőrzés során észlelte.

Szükségszerű a migrációs trendek további figyelemmel kísérésével gondoskodni az idegenrendészet különböző szegmenseivel szemben támasztott követelmények teljesüléséről. Az engedélyügyi területen az ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás-igazságszolgáltatás eljárási, szervezeti rendszerének fejlesztéséről: az ügyintézők szakmai és nyelvtudásának fokozatos javítása, a formanyomtatványok minél több nyelven való hozzáférhetővé tétele, az ügyintézéshez szükséges adatbázis, a jogalkalmazás egységesítése, az eljárások áttekinthetőbbé tétele, rövidebb határidők bevezetése stb.

- 6) Tekintettel arra, hogy a rendőri állomány többségének szakmai szocializációja nem fókuszál arra, hogy idegenellenessége minél alacsonyabb legyen, illetve nem részesült olyan képzésben, amely a külföldiekkel való találkozásnál keletkezett konfliktusok megelőzésére vonatkozó ismereteket tartalmazna, ezért elengedhetetlen, a képzési feladatok szakirányítási rendszerének kidolgozása. Mind az alapképzés, mind a továbbképzés tananyagába rendszerezett, módszertanilag kidolgozott ismeretanyag – intézkedés-lélektan, pszichológia, vezetés elmélet – épüljön be, hogy annak elsajátításával eredményesebb legyen a rendőri felkészítés, és létrejöjjön egy mindenkor rendelkezésre álló tudásmenedzsment, ami lehetővé teszi a megszerzett ismeretek szükséges, rugalmasan alkalmazható beépítését a változó gyakorlatba.

A jelenlegi képzési formák mellett olyan tanfolyamszerű képzések indítására, konferenciák szervezésére van szükség, amelyek a konfliktuskezeléssel, a kommunikációs készség fejlesztésével, a külföldiekkel szembeni rendőri intézkedések specifikumaival foglalkoznak. Természetesen a felsoroltak tematikájának, esetleges tankönyvi szükségletének kidolgozása hozzáértő szakemberek bevonásával lehetséges. Egyidejűleg meg kell találni a helyét és lehetőségét a nyelvi képzés színvonala növelésének. A rendőri állományt fel kell készíteni, hogy a külföldiekkel szembeni fellépések alkalmával – a vonatkozó jogi és egyéb normák betartása mellett – nagyobb körültekintéssel járjanak el, mivel az idegenek származási, vallási, etnikai, kulturális hovatartozásából adódó szokásaik ismerete és figyelembe vétele elősegítheti az idegenellenességtől mentes, humánusabb rendőri intézkedéseket.

A képzésen belül külön gonddal kell kezelni az idegenrendészeti fogdákon szolgálatot teljesítő állományt. A Határőrségnél példa értékkel bíró gyakorlatként működött a fogdaőrök pszichológusok segítségével történő felkészítése, előítéletesség kialakulását csillapító technikák elsajátíttatása. Ezt a gyakorlatot, illetve a fogdaőrök esetében történő évenkénti pszichológiai szűrést továbbra is indokolt lenne fenntartani.

- 7) A többségi társadalom folyamatos, a realitásra épülő tájékoztatására van szükség a nemzetközi védelemben részesülők és a gazdasági migránsok

jogállásának alapelveiről, beilleszkedésük segítésének módjairól, kultúrájuk megismertetéséről. A közvélemény tájékoztatása elsősorban a médián, illetve az oktatási rendszeren keresztül lehetséges. A médiában pozitív példák bemutatásával csökkenthető a külföldiekkel szembeni bizalmatlanság, az oktatásban pedig az interkulturális nevelés előtérbe helyezésével, a pedagógusok multikulturális ismeretei megalapozásával és bővítésével lehet csökkenteni az elutasítást vagy mérsékelni az idegengyűlöletet.

5. 4. JAVASLAT A KUTATÁS TOVÁBBI FOLYTATÁSÁRA

Az értekezés ráirányította a figyelmet néhány olyan kérdésre, amelyek jövőbeni aktualitásuk következtében további kutatásokat igényelnek. Ilyenek többek között:

- 1) 2011. első félévében Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét, így az EU 2010-2014 közötti bel- és igazságügyi együttműködési programjának végrehajtásában aktív szerepet kell vállaljon. Ebből adódóan a következő kérdésekben indokolt további kutatások folytatása:
 - a) a Stockholmi Programban megfogalmazott elvek megvalósulása;
 - b) a magyar határbiztonsági rendszer funkcionális átalakítása;
 - c) a migrációs politika, a migrációkezelés szakpolitikaként való értelmezése.
- 2) A migráció kérdésével foglalkozó nemzetközi és hazai szakmai anyagok, tudományos publikációk, értekezések mindezekig nem fordítottak kellő figyelmet annak egyértelmű és konszenzuson alapuló megfogalmazására, hogy ki tekinthető „migránsnak”. Az egyéni megközelítések a fogalom más-más értelmezését adják. Ki kell dolgozni és közismertté kell tenni egy egységes terminológiát.
- 3) A Magyarországra jellemző, bevándorlókkal szembeni előítéletesség, idegenellenesség – nemzetközi összehasonlításban is – kifejezetten magasnak mondható mértéke miatt, a xenofóbia mérséklése érdekében a rendőri állomány körében végzett kutatás kiterjesztése a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal dolgozóira, illetve a későbbiek folyamán a kutatás monitoring rendszerré alakítása.

A kutatás több olyan kérdéskört is felvetett, elemzett és bemutatott, amelyek megfelelő alapot nyújtanak a magyarországi migrációkezelés hatékonyabbá tételéhez és az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködése közösségi szinten való hatékony érvényesülése érdekében kialakítandó intézményesített migrációs politika megvalósításához.

BEFEJEZÉS

A migráció globalizációs probléma és ezért csak globális rendszerben oldható meg, illetve hosszú távon csak így kezelhető.

Az emberek mozgása, vándorlása természetes folyamat, amely nemcsak a vándorlóknak, hanem az őket befogadó közösségnek is hasznos. A XX. század kezdetén az európai nagyvárosok lakosságának csak kis hányada született abban a városban, ahol élt és dolgozott. A nemzetközi migráció is ehhez hasonló, szükségszerű jelenség, de nagyobb méretekben van jelen. A bevándorlók tehát bármennyire is tartoznak más kultúrához, bármennyire képzetlenek vagy tanulatlanok, végső soron emberek, s mint ilyen, munkájukra, vagyis a társadalomban betöltött szerepükre szükség van. Nélkülük nem alakulhat ki a fejlett országok társadalmainak további magas színvonalú működéséhez szükséges differenciáltság, munkamegosztás.

A nemzetközi migráció kérdésében két uralkodó megközelítésmód létezik: a migráció természetét és szabadságát hangsúlyozó, illetve a migrációt biztonsági oldalról megközelítő.

A XXI. századra a világ fejlett országaiban egyre nagyobb hangsúlyt kap a migráció, természetesen az előbbi kettős megítélés függvényében. Egyrészt, mint gazdasági-társadalmi problémákat kiváltó, aktív beavatkozással kezelhető és kezelendő pozitív jelenség, illetve a nemzeti biztonságot fenyegető tényező. Ebből a gondolkodásmódból az is adódik, hogy sokan összekeverik a legális és az illegális migráció fogalmát.

A 2001. szeptember 11-i merénylet után kutatók és hétköznapi emberek egyaránt hajlamosak arra, hogy a migráció kérdésében a biztonsági kockázatot helyezték előtérbe. Hankiss Elemér a „pozitívumok” és a „kockázatok” szemszögéből a következőképpen gondolkodik:

„Beteljesedhet az a néhány éve újra és újra megfogalmazott jóslat, hogy a nyugati világ előbb-utóbb arra fog kényszerülni, hogy visszavonuljon egy erődítménybe, egy 'Amerikai Erődbe', 'Európa Erődbe', vagy akár egy 'Nyugati Erődbe', mert csak így tudja megőrizni a maga szabadságát, jólétét, demokratikus rendjét az erődöt körülözlő szegénység és zűrzavar félelmetes világában. ...És tudjuk, nagyon nehéz

lesz megtalálni a jó egyensúlyt a biztonság vágya és a világ mindannyiunk számára elengedhetetlenül fontos nyitottsága között.”¹⁴⁹

Megítélésem szerint a migránst nem az államhatárnál kell megállítani, ehelyett már a kibocsátó országban kell politikai, diplomáciai, gazdasági, rendészeti, hatósági stb. megoldást keresni az egyéni, a közösségi és a nemzeti boldogulásra. A migrációt megszüntetni nem lehet, de vannak és lehetnek eszközök, módszerek pozitív befolyásolására, irányítására és ellenőrzésére, a biztonság dilemmájának feloldására.

Kérdéses, hogy a napjainkra jellemző, jelenlegi folyamatok mentén milyen esélyei vannak egy átfogó, s a nemzetközi migráció fő területeit integráló uniós szintű migrációs politika kialakításának. A biztonsági szemlélet erősödése ugyanis azt indokolja, hogy az unió tagállamai továbbra is saját kezükben tartsák a migrációval kapcsolatos kompetenciák jelentős többségét.

Remélem, hogy értekezésemben sikerült olyan kutatási eredményeket bemutatni, és olyan ajánlásokat megfogalmazni, amelyek – természetesen a fenti tényezőkkel is számolva – hozzájárulnak a migrációs politika közösségi szinten való hatékony megvalósulásához.

¹⁴⁹ Hankiss Elemér: 2001. szeptember 11. – Fordulópont? – In. Magyar Tudomány, 2002. 6. sz. - p. 775.

FELHASZNÁLT IRODALOM

PUBLIKÁCIÓK, TUDOMÁNYOS MUNKÁK

2002 Year book on Illegal Migration and Trafficking in Central and Eastern Europe, IOM, Budapest, 2003.

2006 Global trends, Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless persons, UNHCR, 16 July 2007

Akadémiai Kislexikon 2. kötet. - Bp.: Akadémia Kiadó, 1989.

Hadtudományi Lexikon 2. kötet. - Bp.: Akadémiai Nyomda, 1995. ISBN 963 04 5226 x

Magyar Értelmező Kéziszótár. - Bp.: Akadémia Kiadó, 1975.

ALEINIKOFF, T. Alexander – KLUSMEYER, Douglas (eds.): From migrants to citizens: Membership in a Changing world, Washington, DC: Brookings Institution Press. 2000

ÁVÁR Imre – BALDA Róbert – BOROS Béla – HEGEDŰS Norbert – STELMACH László: Az Integrált Vezetési Központ Az illegális migráció kezelésének nemzeti koordináló szerve. Határrendészeti Tanulmányok, Határőrség Tudományos Tanácsa - Bp.: 2006. - ISSN 1786-2345

BERNÁT Anikó: Idegenellenesség Magyarországon és a visegrádi országokban, Előzetes verzió az IDEA magyarországi műhelyvitájára 2008. június 10. (Kézirat) - p. 11.

BERTALAN György: Tudományos Tanácskozás a biztonságpolitika időszerű problémáiról. - In. Új Honvédségi Szemle, 2007. 8. sz. ISSN 1216-7436

Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás záró tanulmányai. - Bp.: 2009. december

BÉNYEI Noémi: A menedékjog magyar és külföldi szabályozása. - In. Jura, 2009. 15. évf. 1. sz. - p. 155-174. ISSN 1218-00793

BOGNÁR Károly: A biztonság és a biztonságpolitika tartalmának bővülése. - In. Hadtudomány, 2006. 4. sz. ISSN 1215-4121

BOSWELL, Christina: Knowledge Transfer and Migration Policy Making International Institute for Labour Studies. Geneva, 2005.

CSERESNYÉS Ferenc: Migrációs tendenciák Magyarországon az 1990-es években. - In. Belügyi Szemle 1999. 1. sz. ISSN 1218-8956

CSERESNYÉS Ferenc: Migrációs potenciálok és trendek Európában. - In. Régió - Kisebbség, politika, társadalom, 1996. 7. évf. 4. sz. ISSN 1219-1701

CSERESNYÉS Ferenc: Menekültpolitika és menedékjog az Európai Unióban (1990–1999). - In. Studia Europaea, 1999. 3 sz. ISSN 1419-1458

DAKIN, Lloyd: Biztonsági megfontolások és a menekültek védelme. - In. Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – Európai biztonság” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III., Pécs, 2004. - p. 233-237. ISSN 1589-1674

DÚZS József: A migráció helyzetében várható változások Magyarországon. - In. Belügyi Szemle, 2005. 6. sz. ISSN 1218-8956

ENGBERSEN, Godfried – VAN DER LEUN, Joanne: The social construction of illegality and criminality, European journal on Criminal Policy and Research 2001.

FAGGYAS Zoltán dr.: A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és tudományos vizsgálata. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2004.

FEHÉR Lenke: A migrációval kapcsolatos büntetőjogi tényállások. Migráció, prostitúció, emberkereskedelem. - In. Kriminológiai Közlemények 60., Magyar Kriminológiai Társaság, Bp. 2002. ISSN 0236-9893

GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. - In. Nemzet és biztonság, I. évf. 2008. 4. sz. ISSN 1789-5286

GAÁL Gyula dr.: Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991 – 2003 között. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2005.

GÖRBE Attiláné ZÁN Krisztina – TÁJOK Péter dr.: Az idegenrendészeti szakterület tevékenységi stratégiája. - In. Rendészeti Szemle Különszám Bp. 2010. ISSN 1789-4689

GÖRBE Attiláné: Gondolatok az idegenellenesség kutatásról. - In. Hadtudományi Szemle, 3. évf. 2. sz. Bp. 2010. ISSN 2060-0437

GUBICZA József dr.: A menekültügy nemzetközi és hazai történetéből. - In. Hadtudomány, 2001. 1. sz. ISSN 1215-4121

GUBICZA József dr.: A Határőrség menekültügyi feladatai. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2001.

GULYÁS-KIS Zsuzsanna dr.: Az idegenrendészeti jogszabályok határőr szemmel. - In. Belügyi Szemle, 2003. 6. sz. ISSN 1218-8956

HANKISS Elemér: 2001. szeptember 11. – Fordulópont? - In. Magyar Tudomány, 2002. 6. sz. - p. 775-784. ISSN 0025-0325

HÁRS Ágnes: Bevándorláspolitikai stratégia és a munkaerőpiac. - In. Migráció és politika. 1997.

HÁRS Ágnes: Népeségmozgások Magyarországon a XXI. század küszöbén. - In. LUKÁCS Éva dr. – KIRÁLY Miklós dr. (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium - Bp.: 2001.

HÁRS Ágnes: A harmadik országokból Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a statisztikai adatok tükrében. - In. Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás záró tanulmányai. Bp., 2009. december

HORPÁCSI Ferenc dr.: A Határőrség minősített időszak feladatai, különös tekintettel a bevetési szervek alkalmazására. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2005.

HUNTINGTON, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. - Bp.: Európa Kiadó, 2006. ISBN 9789630786287

HUNTINGTON, Samuel P.: Kik vagyunk mi?- Az amerikai nemzeti identitás dilemmái - Bp.: 2005. ISBN 9630777096

JERCH, Martin – ESCRIBANO, Gonzalo – LORCA, Alejandro: The Impact of Migration from the Mediterranean on European Security. Madrid, 2000. - p. 1-24.

JORDAN, Bill – DUVELL, Frank: Irregular Migration, Cheltenham: Edger Elgar Publishing Inc. 2002

JÓSZAI János dr.: A Határőrség objektumainak őrizete és védelme. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2002.

KENDE Tamás: Európai közjog és politika. - Bp.: Complex Kiadó, 1998. ISBN 9789632249209

KOBOLKA István: Schengen határai biztonságpolitikai – kiemelten migrációs – szempontból nézve. - In. Tér és társadalom, 2000. 2-3. szám ISSN 0237-7683

KONDOROSI Ferenc dr.: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései. - Bp.: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008. ISBN 9789639722521

KOVÁTS András: A migrációs politika alakulása Magyarországon a rendszerváltás óta. „A bevándorlás jövője Magyarországon” című konferencián 2008. november 19-én elhangzott előadás prezentációja

KŐSZEGVÁRI Tibor dr.: Az ország biztonsága és a menekültek áradata. - In. Tamás Pál – Inotai András (szerk): Új exodus. - Bp.: MTA Társadalmi konfliktusok Kutató Intézet – MTA Világgazdasági Kutató Intézet, 1993. ISBN: 9638310 014

KUN Erzsébet: Egymillió ember a tét. Népszabadság LXV. évfolyam 53/3. sz. 2007. 03. 03.

LAPIS János: Az illegális migráció elleni szűrő-ellenőrző rendszer. - In. Belügyi Szemle, 2006. 1. sz. ISSN 1218-8956

Látlelet 2008. Kutatási összefoglaló az előítéletesség és intolerancia hazai helyzetéről. Magyar Antirasszista Alapítvány

LEE, Everett S.: A Theory of Migration. - p. 47-57.

LISZKAYNÉ DR. NAGY Éva Katalin: A külföldiek magyarországi bevándorlásának, illetve letelepedésének szabályozása, és elbírálásának gyakorlata a kezdetektől napjainkig. PhD értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2006.

LUKÁCS Éva dr. – KIRÁLY Miklós dr.: Migráció és Európai Unió. - Bp.: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001.

MATUS János dr.: A biztonság és a védelem problémái a változó nemzetközi rendszerben. - In. Hadtudomány, 2005. 4. sz. ISSN 1215-4121

MELEGH Attila: Globalizáció és migráció. - In. Korfa, 2002. 1. sz. ISSN 1586-7684

MILBORN, Cosima: Európa: az ostromlott erőd. A bevándorlás fekete könyve. - Bp.: Alexandra Kiadó, 2007. ISBN 9789633706060

Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez, Miniszterelnöki Hivatal, Bp. 2004.

NAGY Boldizsár: Lehet-e morális a migrációs politika. - In. Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): Migráció és politika. - Bp.: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997. /MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve/ ISBN 1216027005

NAGY Boldizsár: Migration between the European Union and Hungary and the Regulating Law. - In. A Case Study European Public Law, 1997. 3. sz. - p. 363 - 387.

NAGY Boldizsár: Bel- és igazságügyi együttműködés az Unióban. - In. Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és politika. - Bp.: Osiris Kiadó, 2002. ISBN 9789632249209

NAGY József dr.: A devianciák manifesztálódását befolyásoló pszichológiai és szociológiai tényezők vizsgálata a határőrségnél. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2004.

Nemzetközi migrációs kilátások – SOPEMI 2006. A migrációkezelés, kifinomult egyensúlyteremtés

OPITZ, Peter: Migration. In: Handwörterbuch Internationale Politik Hrsg. W.Woyke Bonn, 1995.

PAP András László: Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok. - Bp.: L'Harmattan, 2009. ISBN 9789632361444

PETŐVÁRI Bence: A civil társadalom szerepe a migrációs politika alakulásában. - In. Társadalom és honvédelem, ZMNE tudományos kiadványa, 2009. 13. évf. 1. sz. ISSN 1417-7293

PETŐVÁRI Bence: Európai erőd – Az EU migrációs politikájának biztonsági dimenziói. - In. Európai Tükör, 2010. 3. sz. - p. 29-33. ISSN 1416-6151

PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. - Bp.: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008. ISBN 9789632580418

Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century. International Security 28,

A regionalitás politikája: nyugati migránsok az átalakuló magyar régióban. OTKA kutatás, 2004. december

RÉDEI Mária dr.: A nemzetközi vándorlás folyamatának irányítása. - In. Statisztikai Szemle, 2005. 87. évf. 7. sz. ISSN 0039-0690

RÉDEI Mária dr.: A nemzetközi vándorlás főbb folyamatai a világban. - In. A Magyarországot érintő nemzetközi migráció, Bp., MK KBH - p. 662-680.

RÉDEI Mária dr.: Lehet-e irányítani a nemzetközi migrációt? - In. Szakmai Tudományos Közlemények. Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Kutatóhely és a Magyar Honvédség Térképész Szolgálat kiadványa, 2005. május 25. ISSN 1586-099X

RITECZ György dr.: A migráció és a bűnözés. - In. Kriminológiai Közlemények 60., - Bp.: Magyar Kriminológiai Társaság, 2002. ISSN 0236-9893

RITECZ György dr.: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2003.

RÓZSÁS Eszter: Az idegenrendészet. - In. Fábrián Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási Jog Különös rész.- Pécs: 2010. - p. 46-57.

SALLAI János dr. A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. - Bp.: 2004.

SÁRKÖZI Irén dr.: Nők a rendészetben. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2009.

SEBESTYÉN Attila dr.: Stációk és determinánsok a rendvédelmi szervek informatikai működésének fejlődésében. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2010.

SCHNEIDER, Friedrich: Praxis der Ökonomien. Előadás a linzi egyetemen 2005/2006. téli félév

SILKE, Delfs: Ursachen und Formen menschlicher Wanderungs Bewegungen in historischer Perspektive. 1993. - p. 42-45.

SZABÓ A. Ferenc dr.: A migráció biztonságpolitikai jelentősége az EU bővítés tükrében.- In. Hadtudomány, X. évf. 4. sz. - p. 47-48. ISSN 1215-4121

SZABÓ A. Ferenc dr.: Demográfiai problémák biztonságpolitikai vonatkozásai egykor és ma. - Bp.: ZMNE, 1999. ISBN 9630382415

SZABÓ A. Ferenc dr.: A terrorizmus elleni küzdelem és a nemzetközi migráció. - In. Felderítő Szemle, 2003. 2. évf. 3. sz. ISSN 1588-242X

SZABÓ A. Ferenc dr.: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. - Bp.: Zrínyi Kiadó, 2006. ISBN 9633274079

SZABÓ A. Ferenc dr.: Fenntartható fejlődés és demográfiai problémák. - In. Nemzet és Biztonság, 2008. 4. sz. - p. 38-47. ISSN 1789-5286

TÁJOK Péter dr.: A határellenőrzést végrehajtó szervezetek feladatai az államhatárhoz kapcsolódó, szabálysértéseknek minősülő jogellenes cselekmények megakadályozásában, felderítésben és szankcionálásban. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2007.

TÁJOK Péter dr.: A rendőri intézkedésekkel szemben támasztott speciális igények egy más aspektusból. - In. Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009. - p. 406-407. ISSN 1589-1674

TEKE András ifj.: A Hágai Program hatása az Európai Unió migrációs politikája és a magyarországi migrációkezelés alakulására. Szakdolgozat, Győr, 2007. SZIE

TEKE András dr.: (Nem szokványos) Gondolatok a biztonságról. - In. Szakmai Szemle. A Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa, 2005. 1. sz. - p. 94-96. ISSN 1785-1181

TÓTH Judit dr.: A nemzetközi migráció jogi alapjai. - In. LUKÁCS Éva dr. – Király Miklós dr. (szerk.) Migráció és Európai Unió. - Bp.: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001.

TÓTH Judit dr.: Migrációs politika: a csatlakozás hátramosztója. - In. Európai Tükör, 1997. 1. sz. ISSN 1416-6151

TÓTH Judit dr.: Tíz tétel a migrációs politika ellentmondásosságáról. Az NKI fennállásának 40. évfordulója alkalmából rendezett szemináriumon 2003. októberében elhangzott előadás

TÓTH Judit – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: A mozgás szabadsága – A szabadság mozgása. - In. Nemzetközi és Európai Jogi Szemle, 2009. II. évf. 1. sz. - p. 5-8.

TÓTH Pál Péter: Milyen legyen a magyar migrációs politikai stratégia? - In. Migráció és politika, 1997.

TÓTH Pál Péter: Nemzetközi vándormozgalom. - In. Belügyi Szemle, 1999. 1. sz. ISSN 1218-8956

TÓTH Pál Péter: Magyarok a nagyvilágban és a környező országokban. - In. Átmenetek. 1999.

TÓTH Pál Péter: Népeségmozgások Magyarországon a XIX. és XX. században. - In: LUKÁCS Éva dr. – KIRÁLY Miklós dr. (szerk.) Migráció és Európai Unió. - Bp.: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001.

TÓTHNÉ DR. DEMUS Mária: Az államhatár rendjének jogi védelme az EU csatlakozás tükrében. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2007.

TÖTTÖS ÁGNES: A kulturált idegenrendészet és az idegenrendészeti ügyintézés fejlődése. - In. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009. - p. 331-337. ISSN 1589-1674

TREIBEL, Anette: Migration in modernen Gesellschaften. Weinheim und München 1993. - p. 21.

Trends in population policy: UN NY Population Studies no. 114. 1990.

United Nations General Assembly Official Records 3-rd Sess, Resolutions part. I.,

UNGER István dr.: A Határőrség kincstári gazdálkodási tevékenységének elemzése, továbbfejlesztése lehetséges irányainak vizsgálata az Európai Unió követelmények

tükreben. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2005.

VÉGH Zsuzsanna: Schengen előtt – Schengen után. A magyar idegenrendészeti törvény változásai. - In. Magyarságtudat. 2002.

VIRÁG László – VAJGER Éva – RIGÓ Éva – SALLAI Dóra – VIZINGER Erzsébet – MARI Gabriella – CSOMÓS István – SZABÓ Beatrix – ZSOLNAI Ágnes – GÁTI Szilvia – SOMORJAI Dezső – NAGY József: A rendvédelmi speciális pszichológiai tevékenység szakmai protokollja. - In. A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja. - Bp. 2009. - ISSN 1786-2345

WALLACE, Claire – VINCENT, Kathryn: Recent Migration from the New European Borderlands. - In. Review of Sociology, 2007. 13. sz. - p. 20-37.

WETZEL Tamás dr.: A bevándorlás kérdése Magyarországon. PhD értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, Bp., 2009.

WINDT Szandra dr.: Az illegális migráció kriminológiai jellemzői. PhD értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2008.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine: Menekültek és menedékjogot kérők Európában. - In. Európai Szemle, 1994. 1. sz. - p. 107-108. ISSN 0866-0085

World Migration 2003 – Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. IOM Publication, 2003.

World Migration 2005. Costs and Benefits of international migration, IOM Publications, 2005.

ZÁN Krisztina: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája. - In. Határrendészeti Tanulmányok, 2004. 2. sz. - p. 99-118. ISSN 1786-2345

Zöld könyv az Európai Közösség gazdasági migrációval kapcsolatos koncepciójáról. Az Európai Közösség Bizottsága, Brüsszel, KOM (2004.), 811, 2005. január 11.

ZSIGOVITS László dr.: A Határőrség informatikai rendszere fejlesztésének lehetőségei és feladatai. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Bp., 2001.

HAZAI TÖRVÉNYEK, RENDELETEK, HATÁROZATOK, UTASÍTÁSOK

1989. évi XXIX. törvény a kivándorlásról

1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról

1997. évi CXXXIX. törvény a menedéjogról

1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről

1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló

2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról

2002. évi II. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről

2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről

2006. évi CXXV. törvény az Európai Közösség és annak tagállamai, másrészt a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló 1999. június 21-ei megállapodás, valamint az ahhoz csatolt, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása következtében a megállapodásban szerződő félként való részvételéről szóló jegyzőkönyv kihirdetéséről

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

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról

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

1989. évi 19. törvényerejű rendeletet a menekültként elismert személyek jogállásáról

43/1993. (III. 3.) Korm. rendelet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról

24/1998. (II. 18.) Korm. rendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól, továbbá a kérelmezők, a menedékesek és a befogadottak okmányairól

25/1998. (II. 18.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról

41/1998. (III. 6.) Korm. rendelet a Magyarországon tartózkodó, ideiglenes menedéket élvező külföldiek átmeneti ellátásáról és támogatásáról

162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról

146/2000. (VIII. 23.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának Kormánya között a kábítószeres illegális forgalma, a szervezett bűnözés, a nemzetközi terrorizmus és az illegális migráció elleni harcban történő együttműködésről szóló, Londonban, 2000. február 9-én aláírt Egyetértési Nyilatkozat kihirdetéséről

170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról

171/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II. 18.) Korm. rendelet módosításáról

172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól

178/2004. (V. 26.) Korm. rendelet a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (ICMPD) alapításáról és működéséről szóló Megállapodás és az azt módosító megállapodások kihirdetéséről

113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról

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

64/1989.(VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadó állomásokról

23/1990. (II. 7.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa között Genfben, 1989. október 4-én aláírt megállapodás kihirdetéséről

12/1989. (XII. 29.) BM rendelet a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény végrehajtásáról

11/1998. (II. 25.) BM rendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek részére folyósítandó költőpénz összegéről

24/2001. (XI. 21.) BM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről, valamint a befogadó állomás feladatairól

25/2001. (XI. 21.) BM rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról

31/2004. (VI. 22.) BM rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról rendelkező 25/2001. (XI. 21.) BM rendelet módosításáról

32/2007. (VI. 27.) EüM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi tartózkodásával összefüggő közegészséget veszélyeztető betegségekről

25/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról

28/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról

8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről

2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

2104/2004. (IV. 28.) Korm. határozat a Migrációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról

2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakításáról és működtetéséről

20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására

28/2001. (XII. 28.) együttes intézkedés a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, a Határőrség országos parancsnoka, és az országos rendőrfőkapitány között a külföldiekkel kapcsolatos, egyes eljárási feladatok közös végrehajtására

1/2008. (V. 21.) BÁH-ORFK együttes intézkedés a külföldiekkel kapcsolatos egyes eljárási feladatok közös végrehajtásáról

Valamennyi hivatkozott jogszabály esetében Forrás: CD Jogtár

EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSOK ÉS AJÁNLÁSOK

Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, OJ C 254, 19. 08. 1997 - Dublini Konvenció (1990. június 15.)

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration, COM (2001) 672 final

Az Európai Unió Tanácsa 343/2003/EK rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

A légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK tanácsi irányelv

A Tanács 377/2004/EK rendelete a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról

38/2004/EK irányelv az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról

2004. október 27-én elfogadott 13993/04-es számú program: „Hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban”

Az Európai Közösségek Bizottságának COM (2005) 24 közleménye: Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért – a Lisszaboni Stratégia új kezdete

A Tanács 2005/267/EK határozata egy biztonságos, webalapú információs és koordinációs hálózat létrehozásáról a tagállamok migrációigazgatási szolgálatai részére

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, HL L 105, 2006. 04. 13.

2008/381/EK határozat az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról, az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2008. május 14.

17024/1/09 REV Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2009. december 08.

Valamennyi hivatkozott jogszabály esetében Forrás: CD Jogtár

INTERNETES HONLAPOK

www.bbc.co.uk/hungariannewsstory/2005/06/050622.migrationinternat.shtml. (2010. 01. 05.)

<http://www.demos.hu/Tevekenyseg/Rendezvenyek/Bevandorlas> (2009. 09. 11.)

www.euroactiv.hu/megjegyzesek a francia eu-elnokseg-bevandorlasi-es-menekultugyi paktumaval kapcsolatban (2010. 01. 12.)

<http://eur-lex.europa.eu> (2009. 10. 28.)

<http://www.europarl.europa.eu/sides> (2009. 10. 28.)

www.honvedelem.hu/cikk/6/14565/klimavaltozas_talas_peter_interju.html (2009. 04. 21.)

http://hu.wikipedia.org/wiki/lisszaboni_szerződés (2010. 03. 06.)

<http://www.jstor.org/stable/2060063> (2009. 11. 09.)

www.meh.oszk.hu/02100/02185/html/207.html (2010. 01. 12.)

http://menedek.hu/files/docs/atmenetek/01Javaslatmagyarorszagmigraciospolitkajana_kkialakitasahoz.doc (2009. 09. 11.)

www.migration.ucdavis.edu/mn (2010. 01. 04.)

<http://www.szilagyilaszlo.hu> (2010. 02. 27.)

www.szocialispartnerek.hu (2007. 09. 13.)

http://www.tanfolyamok.net/files/import/eu_bizt_arch-barcelona.doc (2010. 01. 04.)

<http://www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/articleview/385/1/16/> (2007. 12. 15.)

www.tarki.hu/tarkitekinto/ (2009. 09. 11.)

A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

- 1) A katonai attasék, valamint a katonai attaséhivatalok diplomáciai tevékenysége (XXVI. OTDK különdíj, Budapest, 2003. Megjelent: Magyar Rendészet 2003/1-2. szám, Budapest, 2003. 249 – 266. oldal, ISSN 1586-2895)
- 2) Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája (Határrendészeti Tanulmányok 2004/2. szám, Budapest, 2004. 99 – 118. oldal, ISSN 1786-2345)
- 3) A Határórség nemzetközi tevékenysége az Európai Uniós csatlakozás és a schengeni felkészülés tükrében, különös tekintettel a protokoll tevékenységre (XXVII. OTDK különdíj, Budapest, 2005. Megjelent: Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, IX. évfolyam, 1. szám, Budapest, 2005. 203 – 224. oldal, ISSN 1417-7323)
- 4) Társszerző: Dr. Horpácsi Ferenc; Terrorizmus és a Határórség (Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, IX. évfolyam, 3. szám, Budapest, 2005. 144 – 150. oldal, ISSN 1417- 7323)
- 5) „Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájának megjelenése a Határórség idegenrendészeti tevékenységének gyakorlati megvalósításában” című doktori (PhD) értekezés bibliometriai vizsgálata (Határrendészeti Tanulmányok, 2005/1. szám Budapest 2005. 48 – 58. oldal, ISSN 1786-2345)
- 6) Társszerző: Dr. Horpácsi Ferenc; Minőségbiztosítás az oktatásban (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV., Pécs, 2005. 101 – 105. oldal, ISSN 1589-1674)
- 7) Társszerző: Dr. Zsigovits László; Vezetés 21. századi minőségben – mobil bevetés irányítási központ alkalmazása a határőr igazgatóságokon (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV., Pécs, 2005. 127 – 144. oldal, ISSN 1589-1674)
- 8) Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájának tükröződése a Határórség tevékenységében (XXVII. OTDK különdíj, Budapest, 2005. Megjelent: Hallgatói Közlemények, X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2006. 288 – 305. oldal, ISSN 1417-7307)
- 9) „Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájának megjelenése a Határórség idegenrendészeti tevékenységének gyakorlati megvalósításában” című doktori (PhD) értekezés szociológiai vizsgálata (Szegregációs folyamatok a modern

- társadalmakban) (Határrendészeti Tanulmányok, 2006/1. szám Budapest 2006. 55 – 65. oldal, ISSN 1786-2345)
- 10) Még néhány gondolat a biztonságról (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI., Pécs, 2006. 185 – 190. oldal, ISSN 1589-1674)
 - 11) Térinformatika a döntéshozatali folyamatokban (Határrendészeti Tanulmányok, 2007/1. szám Budapest 2007. 10 – 19. oldal, ISSN 1786-2345)
 - 12) Társszerző: Dr. Gubicza József; A tanszéken végzett tudományos munka, tudományszervezés helyzete (A ZMNE KLHTK Határőr Tanszék története 2000-2007, Budapest, 2007. 30 – 31. oldal)
 - 13) Társszerző: Dr. Gubicza József; A határrendészeti feladatokat ellátó szervezet állományának felkészítése a transznacionális kihívások kezelésére, különös tekintettel a katonai és rendvédelmi szervekkel történő együttműködés elmélyítésének területén (Felderítő Szemle, VII. évfolyam különszám, Budapest 2008. 94 – 97. oldal, ISSN 1588-242X)
 - 14) Társszerző: Dr. Gubicza József; The Theoretical Basics of the task of law enforcement organs in ensuring security (AARMS 2/7/2008. 255 – 269. oldal, ISSN 1588-8789)
 - 15) Társszerző: dr. Révai Róbert; Egészség és migráció az Európai Unióban és Magyarországon (Hadmérnök, IV. évfolyam 2. szám, Budapest, 2009. 166 – 171. oldal, ISSN 1788-1919)
 - 16) Gondolatok az idegenellenesség kutatásról (Hadtudományi Szemle 3. évfolyam, 2. szám Budapest, 2010. ISSN 2060-0437)
 - 17) Társszerző: Dr. (PhD) Tájok Péter; Az idegenrendészeti szakterület tevékenységi stratégiája (Rendészeti Szemle Különszám Budapest, 2010. 200 – 216. oldal, ISSN 1789-4689)

A SZERZŐ EGYÉB TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉGE

2001 – 2004. között a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar határrendészeti- és védelmi vezetői szakán végzett tanulmányaim során az Intézményi Tudományos Diákköri Konferenciákon egy ízben I. helyezést, egy esetben III. helyezést értem el, egyszer különdíj elismerésben részesültem. Az Országos Tudományos Diákköri Konferenciákon két esetben kaptam különdíjat.

2004 – 2008. között a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Határőr Tanszékének tudományos kutatója, egyben a Határőrség Tudományos Tanács tudományszervezője. 2008-tól, a Határőrség és a Rendőrség integrációját követően a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanács titkáráként tevékenykedik.

A „Határrendészeti Tanulmányok” című tudományos, szakmai folyóirat (ISSN: 1786-2345) szerkesztési feladatát látta el az alábbi számok esetében:

2005. évi 1. szám	2007. évi 3. különszám
2005. évi 1. különszám	2007. évi 5. különszám
2005. évi 3. különszám	2008. évi 1. szám
2005. évi 4. különszám	2008. évi 1. különszám
2005. évi 5. különszám	2008. évi 2. különszám
2006. évi 1. szám	2008. évi 3. különszám
2006. évi 1. különszám	2009. évi 1. szám
2006. évi 4. különszám	2009. évi 2. szám
2007. évi 1. szám	2009. évi 1. különszám

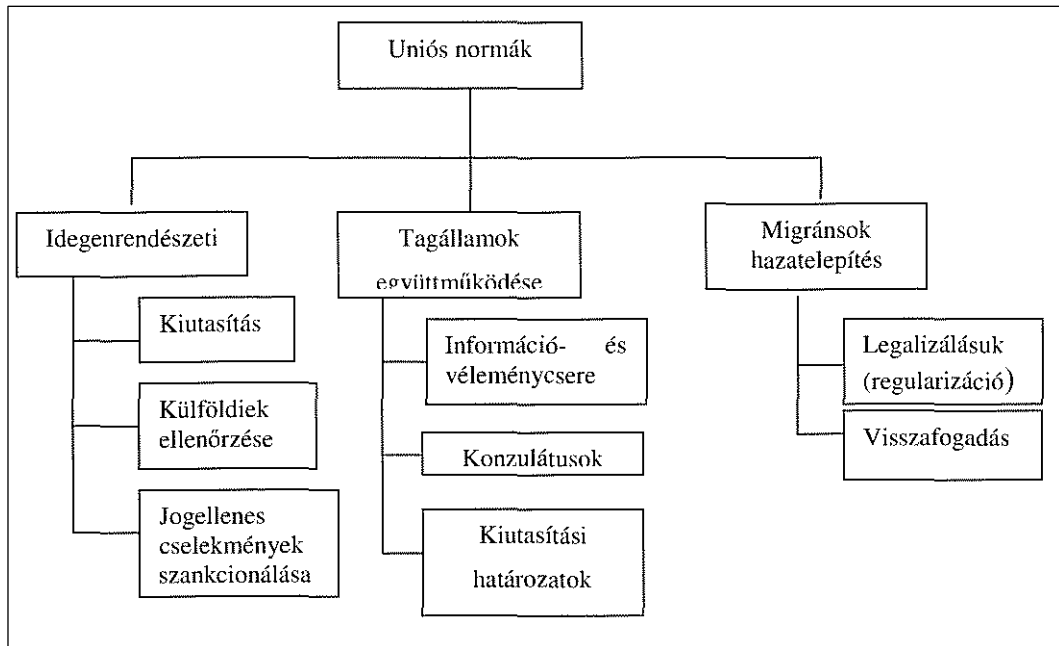
2004-től tagja a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának, valamint alapító tagja a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozatának, 2008-tól a Tagozat Elnökségi tagja. 2009-től a Rendészeti Doktoranduszok Országos Egyesületének alapító tagja, egyben a Felügyelő Bizottság elnöke.

ÁBRÁK, TÁBLÁZATOK, MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

ÁBRÁK

- 1. számú ábra** Az Európai Unió normák csoportosítása
- 2. számú ábra** Dublini eljárás keretében más tagállamtól átvett menedékkérők állampolgárság szerinti megoszlása 2009. évben
- 3. számú ábra** Dublin eljárás keretében más tagállamok által elvállalt menekültügyi eljárás lefolytatásáért való felelősség és a tagállamba végrehajtott átadások arányai 2009. évben
- 4. számú ábra** A mélységi-migrációs szűrőháló elvi működése
- 5. számú ábra** Magyarországot érintő migrációs útvonalak
- 6. számú ábra** Az idegenellenesség változása Magyarországon 1992 és 2007 között
- 7. számú ábra** Az idegenellenesek, az idegenbarátok és a mérlegelők aránya 1998 és 2008 között Magyarországon
- 8. számú ábra** Menekültek befogadásával kapcsolatos kutatás a visegrádi országokban
- 9. számú ábra** Összehasonlító vizsgálat a poszt-szocialista országoknál
- 10. számú ábra** Árt vagy használ Magyarországnak a bevándorlók jelenléte?
- 11. számú ábra** A stratégiai tervezés hierarchiája

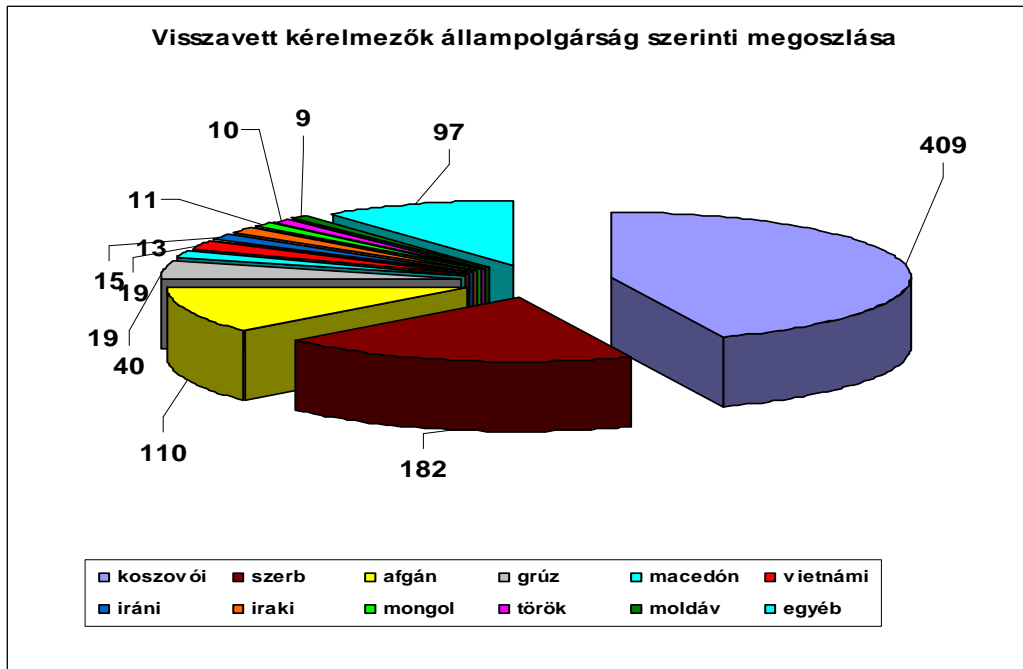
Az Európai Unió normák csoportosítása



Forrás: Kende Tamás, 1998.

2. számú ábra

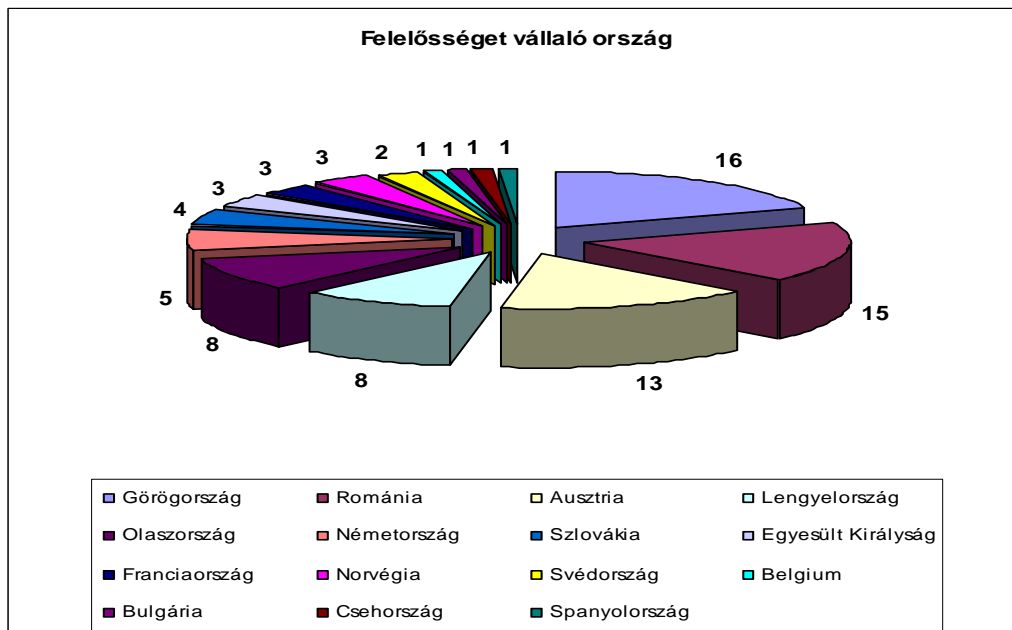
Dublini eljárás keretében más tagállamtól átvett menedékkérők állampolgárság szerinti megoszlása 2009. évben



Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Statisztikák 2005-2009.

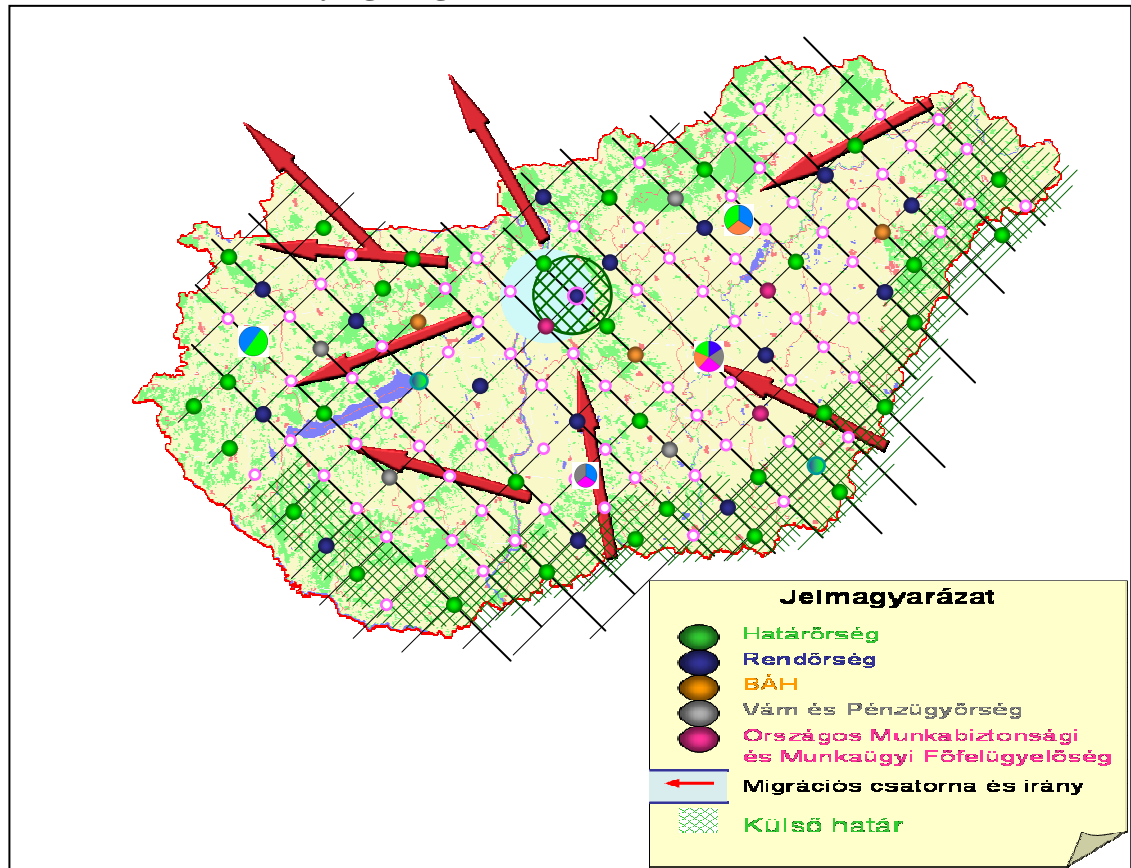
3. számú ábra

Dublin eljárás keretében más tagállamok által elvállalt menekültügyi eljárás lefolytatásáért való felelősség és a tagállamba végrehajtott átadások arányai 2009. évben



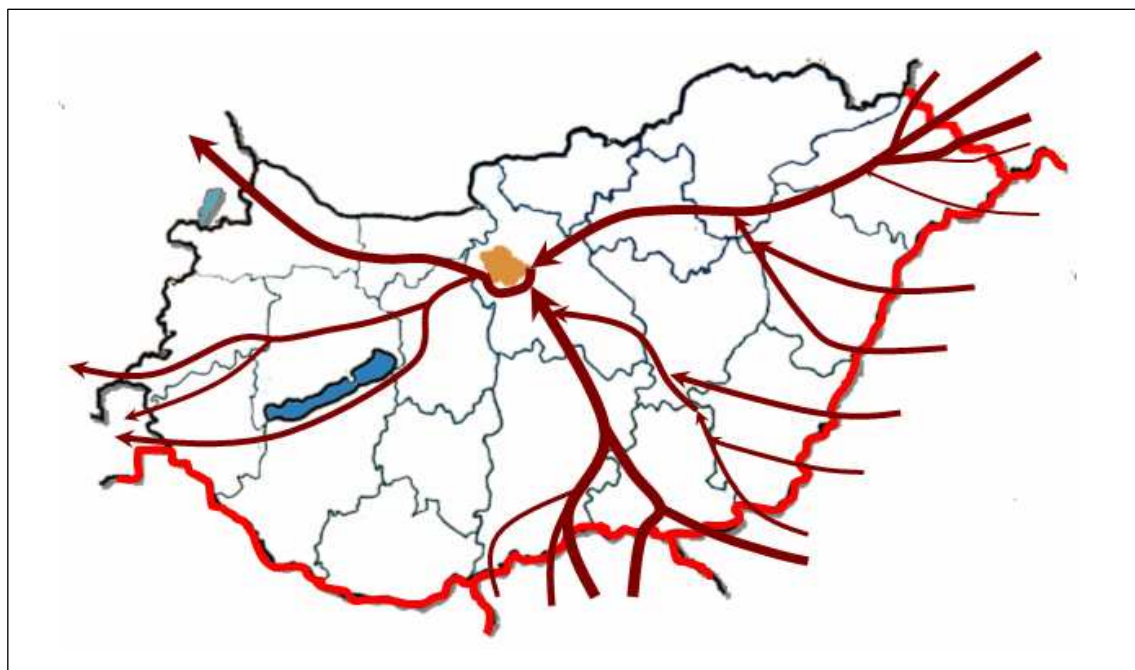
Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Statisztikák 2005-2009.

A mélyégi-migrációs szűrőháló elvi működése



Forrás: Ávár-Balda-Boros-Hegedűs-Stelmach, 2006.

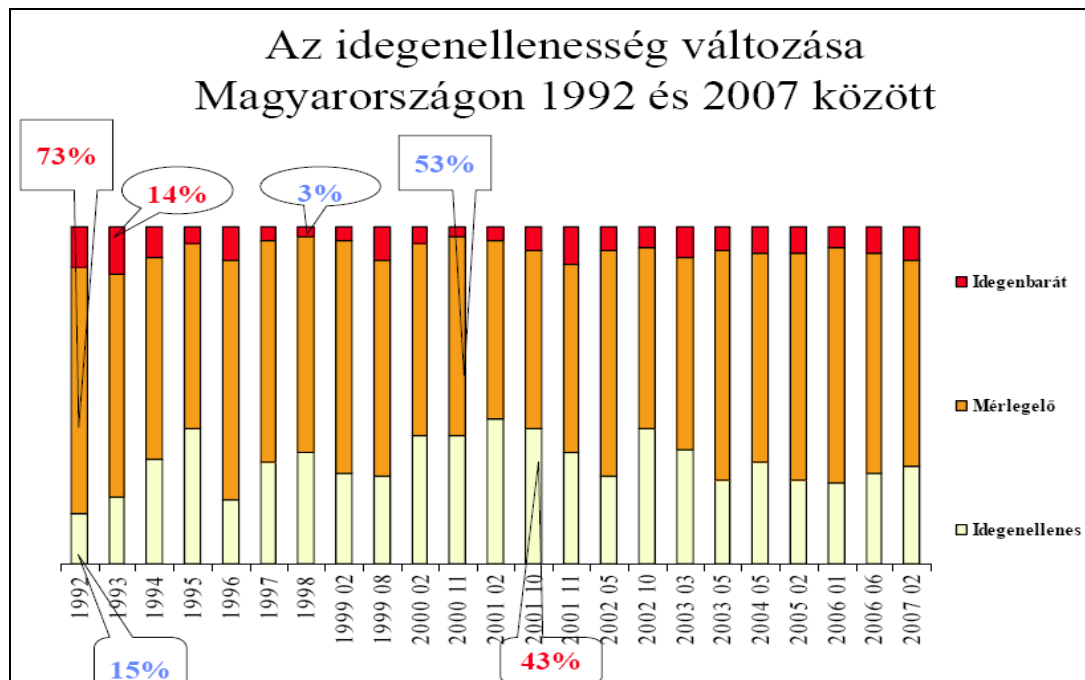
Magyarországot érintő migrációs útvonalak



Forrás: ORFK Rendészeti Főigazgatóság, 2009.

6. számú ábra

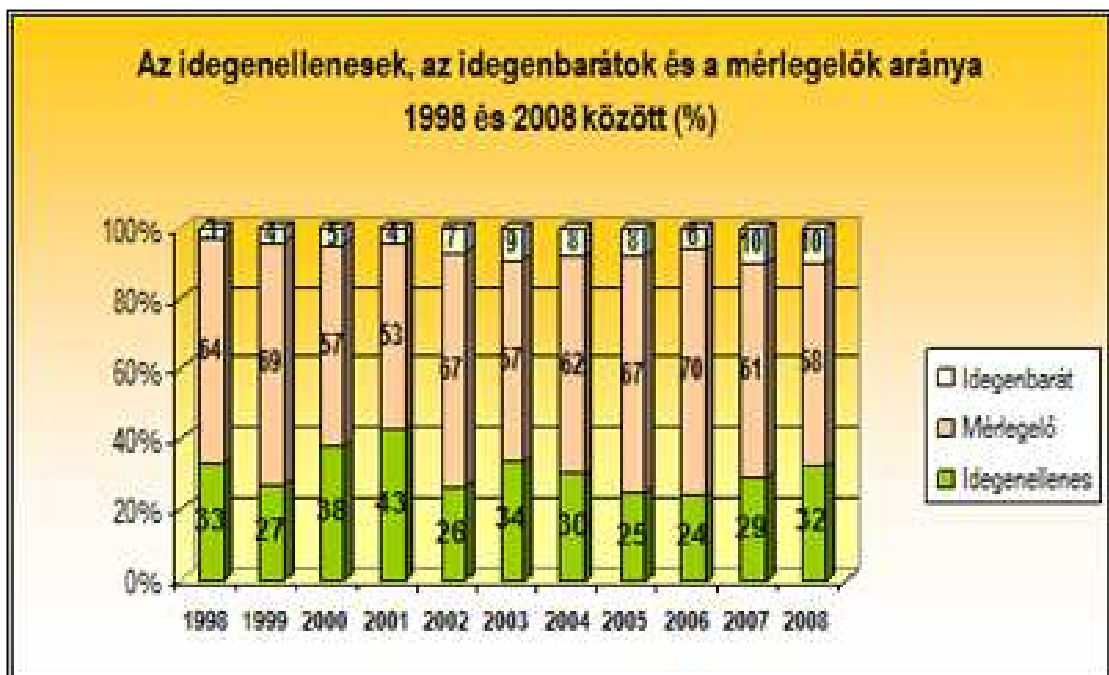
Az idegenellenesség változása Magyarországon 1992 és 2007 között



Forrás: TÁRKI 1992 - 2007.

7. számú ábra

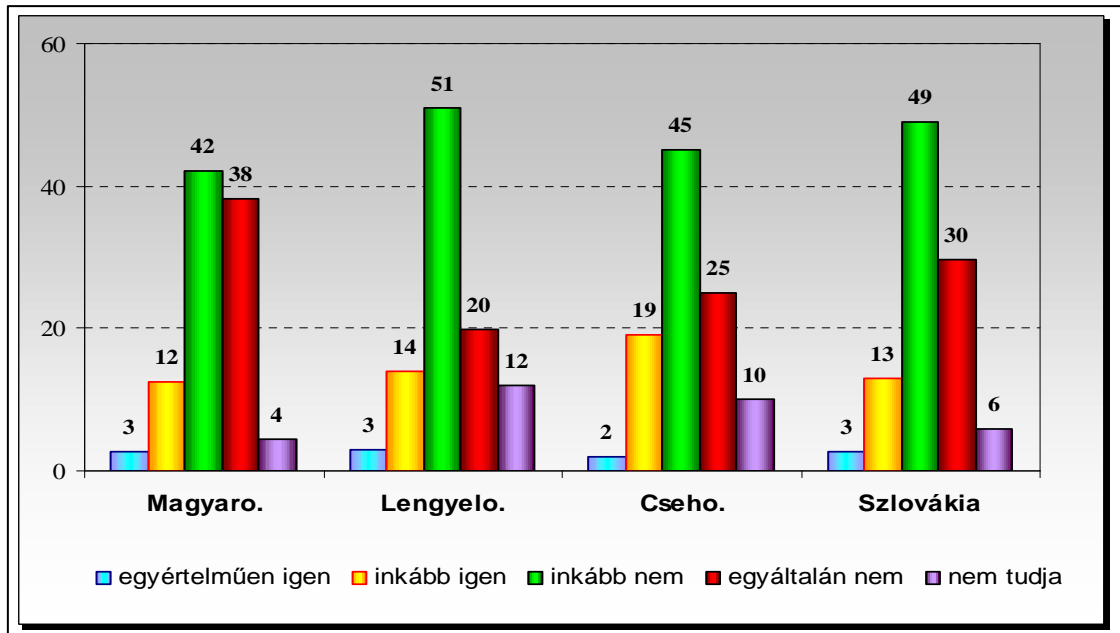
Az idegenellenesek, az idegenbarátok és a mérlegelők aránya 1998 és 2008 között Magyarországon



Forrás: TÁRKI 1998 - 2008.

8. számú ábra

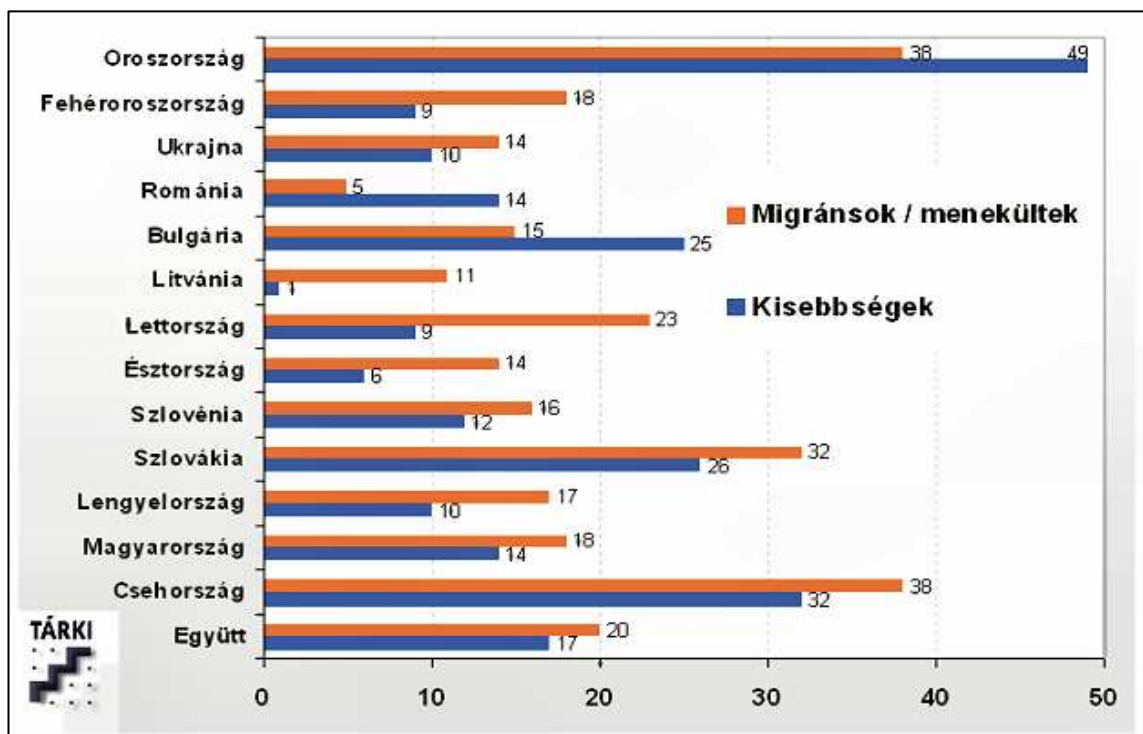
Menekültek befogadásával kapcsolatos kutatás a visegrádi országokban



Forrás: CEORG 2005. február (Magyarország: TÁRKI, Lengyelország: CBOS, Csehország: CVVM, Szlovákia: FOCUS.)

9. számú ábra

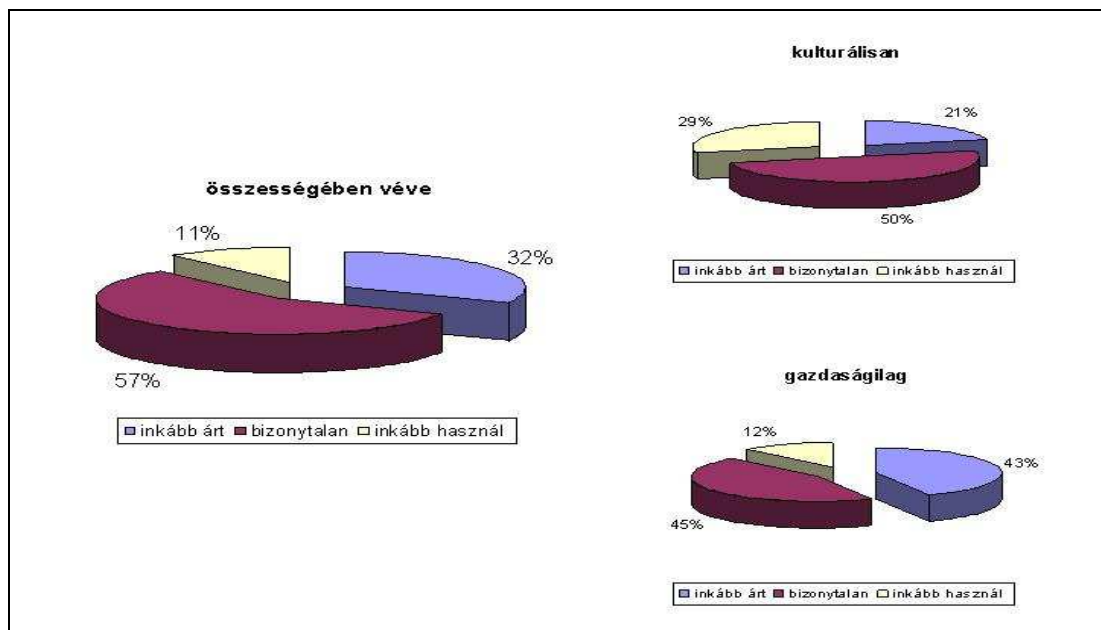
Az ország biztonsága és békéje szempontjából a nemzeti kisebbséget és a migránsokat, illetve menekülteket meglehetősen vagy nagymértékben veszélyforrásnak tartók aránya tizenhárom közép-(kelet)-európai országban (%)



Forrás: TÁRKI 2005.

10. számú ábra

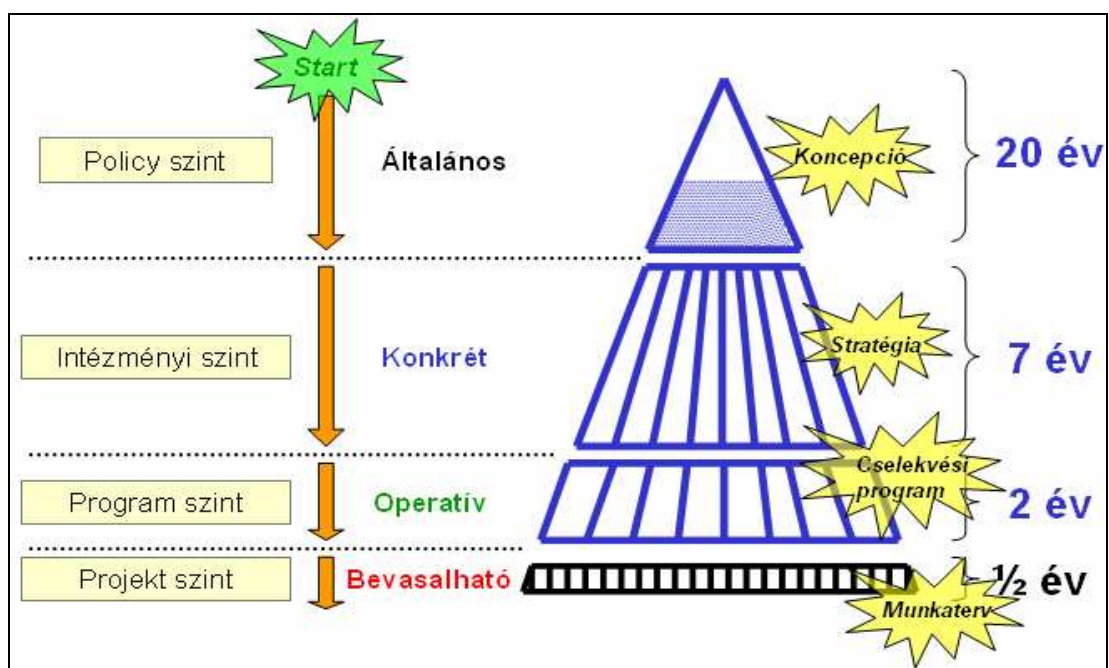
Árt vagy használ Magyarországnak a bevándorlók jelenléte?



Forrás: ESS (European Social Survey) EUTE – TÁRKI 2005.

11. számú ábra

A stratégiai tervezés hierarchiája



Forrás: Wetzél Tamás

TÁBLÁZATOK

1. számú táblázat	Budapesten és a többi megyei jogú városokban élő harmadik országbeli migránsok aránya főbb migráns csoportonként és megyénként (% , 2008. 1. 1.)
2. számú táblázat	A válaszadó kora – Aktív állomány
3. számú táblázat	A válaszadó rendfokozata – Aktív állomány
4. számú táblázat	A válaszadó szolgálati helye – Aktív állomány
5. számú táblázat	A minta megoszlása települések és jelenlegi munkakör szerint
6. számú táblázat	Milyen mértékben ért egyet azokkal az indokokkal, amelyek miatt a külföldiek elhagyják hazájukat?
7. számú táblázat	Ön szerint kit kell befogadni? (százalékos megoszlás)
8. számú táblázat	A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai (teljes minta)
9. számú táblázat	A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai jelenlegi munka szerint
10. számú táblázat	A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai. RTF hallgatók
11. számú táblázat	A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai. Aktív rendőrök és hallgatói állomány
12. számú táblázat	A befogadási hajlandóságot meghatározó változók. Regresszió analízis
13. számú táblázat	A befogadási hajlandóságot meghatározó indexek. Regresszió analízis
14. számú táblázat	A külföldiekről alkotott véleményeket meghatározó változók. Regresszió analízis
15. számú táblázat	A külföldiekről alkotott vélemények faktorai

1. számú táblázat

Budapesten és a többi megyei jogú városokban élő harmadik országbeli migránsok aránya főbb migráns csoportonként és megyénként (% , 2008. 1. 1.)

Megye	Budapest	Egyéb megyei jogú város	együtt
Európai harmadik országbeli	33	25	58
Ázsiai	77	14	91
Amerikai	56	18	74
Afrikai	58	24	82
Egyéb és ismeretlen	57	14	71
Harmadik országbeli összesen	48	22	70

Forrás: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2009.

2. számú táblázat

A válaszadó kora - Aktív állomány

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	18-25 év	54	12,3	12,6	12,6
	26-35 év	255	58,0	59,3	71,9
	36-45 év	109	24,8	25,3	97,2
	46-X	12	2,7	2,8	100,0
	Total	430	97,7	100,0	
Missing	System	10	2,3		
Total		440	100,0		

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

3. számú táblázat

A válaszadó rendfokozata - Aktív állomány

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	őrmester	37	8,4	8,9	8,9
	törzsőrmester	80	18,2	19,1	28,0
	főtörzsőrmester	82	18,6	19,6	47,6
	zászlós	62	14,1	14,8	62,4
	törzszászlós	82	18,6	19,6	82,1
	főtörzszászlós	13	3,0	3,1	85,2
	hadnagy	15	3,4	3,6	88,8
	főhadnagy	17	3,9	4,1	92,8
	százados	9	2,0	2,2	95,0
	őrnagy	13	3,0	3,1	98,1
	alezredes	8	1,8	1,9	100,0
	Total	418	95,0	100,0	
Missing	System	22	5,0		
Total		440	100,0		

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

4. számú táblázat

A válaszadó szolgálati helye - Aktív állomány

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Budapest	206	46,8	47,0	47,0
	megyeszékhely	72	16,4	16,4	63,5
	egyéb város	131	29,8	29,9	93,4
	falu	29	6,6	6,6	100,0
	Total	438	99,5	100,0	
Missing	System	2	,5		
Total		440	100,0		

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

5. számú táblázat

A minta megoszlása települések és jelenlegi munkakör szerint

	Milyen településen dolgozik?				összesen
	Budapest	megyeszékhely	egyéb város	falu	
aktív rendőr	47,0%	16,4%	29,9%	6,6%	100,0%
főiskolai hallgató	76,5%	11,0%	8,8%	3,7%	100,0%
szakközépiskolai hallgató	57,2%	7,5%	30,2%	5,0%	100,0%
összesen	54,7%	13,5%	26,1%	5,7%	100,0%

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

6. számú táblázat

Milyen mértékben ért egyet azokkal az indokokkal, amelyek miatt a külföldiek elhagyják hazájukat?

	nem ért egyet	bizonytalan	egyetért	
Politikai üldözés miatt	35,8	30,2	34,0	100
Jobb megélhetés miatt	21,1	21,7	57,1	100
Gyerekek iskoláztatása miatt	38,4	33,2	28,4	100
Jobb egészségügyi ellátás miatt	33,0	34,7	32,2	100
Jobb lakáskörülmények miatt	34,4	34,5	31,1	100
Csak kinti magyarok	32,2	20,8	47,0	100
Minden rászoruló	61,5	24,3	14,3	100
Akik készek beilleszkedni	20,0	24,8	45,2	100

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

7. számú táblázat

Ön szerint kit kell befogadni? (százalékos megoszlás)

	nem kell befogadni	bizonytalan	be kell fogadni	
afgánt	78,9	23,7	4,7	100
arabot	76,4	18,1	5,5	100
kínait	73,8	19,5	6,8	100
pirézeket	70,8	19,9	9,3	100
törököt	69,9	22,9	7,3	100
koszovóiakat	68,9	22,9	8,1	100
afrikait	66,2	23,7	10,1	100
ukránt	62,8	27,4	9,8	100
EU állampolgárt	23,6	28,0	48,4	100

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

8. számú táblázat

A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai
(teljes minta)

Minimum érték = 1, maximum érték = 5

	N	Mean	Std. Deviation
Befogadás index	606	1,94	0,89
Integrálódás index	584	1,96	0,78
Házasság index	601	2,36	1,26
Szolidaritás index	590	2,40	1,33
Együtt dolgozna-e index	602	2,64	1,28
Milyenek az idegenek	733	2,83	0,89
Veszély index	577	3,06	0,96
Egy osztályba járat	608	3,06	1,42
Kényszeríteni kell index	585	3,23	1,08
Azonos eü. intézmény index	609	3,30	1,35
Azonos minőségű oktatás index	618	3,58	1,31

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

9. számú táblázat

A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai jelenlegi munka szerint

Minimum érték = 1, maximum érték = 5

	N	Mean	Std. Deviation
aktív rendőrök			
Befogadás index	318	1,73	0,81
Integrálódás index	314	1,78	0,74
főiskolások			
Befogadás index	135	2,36	1,02
Integrálódás index	123	2,26	0,77
szakközépiskolások			
Befogadás index	153	2,01	0,80
Integrálódás index	147	2,12	0,79

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

10. számú táblázat

A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai.

RTF hallgatók

(Minimum érték = 1, maximum érték = 5)

Hányad éves RTF hallgató?		Mean
elsőéves	Befogadás index	2,63
	Integrálódás index	2,45
harmadéves	Befogadás index	2,13
	Integrálódás index	2,09

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

11. számú táblázat

A külföldiekhez való viszonyt mérő főbb változók indexeinek átlagai.

Aktív rendőrök és hallgatói állomány

(Minimum érték = 1, maximum érték = 5)

	harmadéves RTF hallgató	tisztek	elsőéves szakközépiskolások	tiszthelyettesek
Befogadás index	2,13	1,96	2,01	1,69
Integrálódás index	2,09	1,91	2,12	1,77

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

12. számú táblázat

A befogadási hajlandóságot meghatározó változók. Regresszió analízis

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,589(a)	,347	,342	,72961	1,945

a Predictors: (Constant), A külföldiek nem tartják be a törvényeket, A válaszadó neme, Árt Magyarországnak a bevándorlók jelenléte, A külföldiek között sok a beteg, A külföldiek lebecsülik a magyarokat

b Dependent Variable: Befogadás index

Együtthatók

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	4,243	,159		26,658	,000
A válaszadó neme	-,275	,071	-,132	-3,897	,000
Árt Mo-nak a bevándorlók jelenléte	-,252	,032	-,300	-7,910	,000
A külföldiek között sok a beteg	-,071	,034	-,087	-2,122	,034
A külföldiek lebecsülik a magyarokat	-,104	,033	-,140	-3,170	,002
A külföldiek nem tartják be a törvényeket	-,148	,037	-,188	-4,035	,000

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

13. számú táblázat

A befogadási hajlandóságot meghatározó indexek. Regresszió analízis

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,631(a)	,398	,393	,68843	1,997

Együtthatók

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	2,415	,202		11,977	,000
Szolidaritás index	,164	,026	,247	6,302	,000
Azonos eü. intézmény index	,100	,028	,153	3,594	,000
Kényszer index	-,155	,035	-,189	-4,442	,000
Milyenek az idegenek	-,235	,046	-,238	-5,155	,000

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

14. számú táblázat
A külföldiekről alkotott véleményeket meghatározó változók. Regresszió analízis

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,749(a)	,560	,554	,59513	1,928

Együtthatók

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	1,715	,178		9,617	,000
Árt Mo-nak a bevándorlók jelenléte	,130	,028	,156	4,582	,000
Konfliktus index	,083	,028	,097	2,925	,004
Veszélyes index	,265	,040	,288	6,561	,000
Kényszeríteni kell index	,144	,035	,172	4,144	,000
Azonos min. oktatás index	-,059	,029	-,088	-2,054	,040
Egy osztály index	-,091	,027	-,143	-3,403	,001
Azonos eü. intézmény index	-,067	,029	-,102	-2,288	,023

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

15. számú táblázat
A külföldiekről alkotott vélemények faktorai. Rotált faktor mátrix

	Faktorok		
	Személytelen elutasító	Interperszonális befogadó	Személytelen befogadó
Veszély index	,754	-,302	-,113
Milyenek az idegenek	,705	-,291	-,314
Kényszer index	,664	-,283	-,137
A külföldiek több bűncselekményt követnek el, mint a magyarok	,496	-,097	-,353
Árt Magyarországnak a bevándorlók jelenléte	,481	-,145	-,208
Konfliktus index	,464	-,076	-,152
Együtt dolgozna-e index	-,305	,809	,313
Házasság index	-,261	,743	,186
Egy osztályba járat	-,269	,601	,471
Szolidaritás index	-,161	,552	,265
Azonos minőségű oktatás index	-,147	,372	,707
Azonos eü. intézmény index	-,263	,424	,668
A rendőrségnek a rászoruló külföldieket éppúgy kell védelmeznie, mint a magyarokat	-,300	,190	,514
Aki kész beilleszkedni	-,276	,164	,446

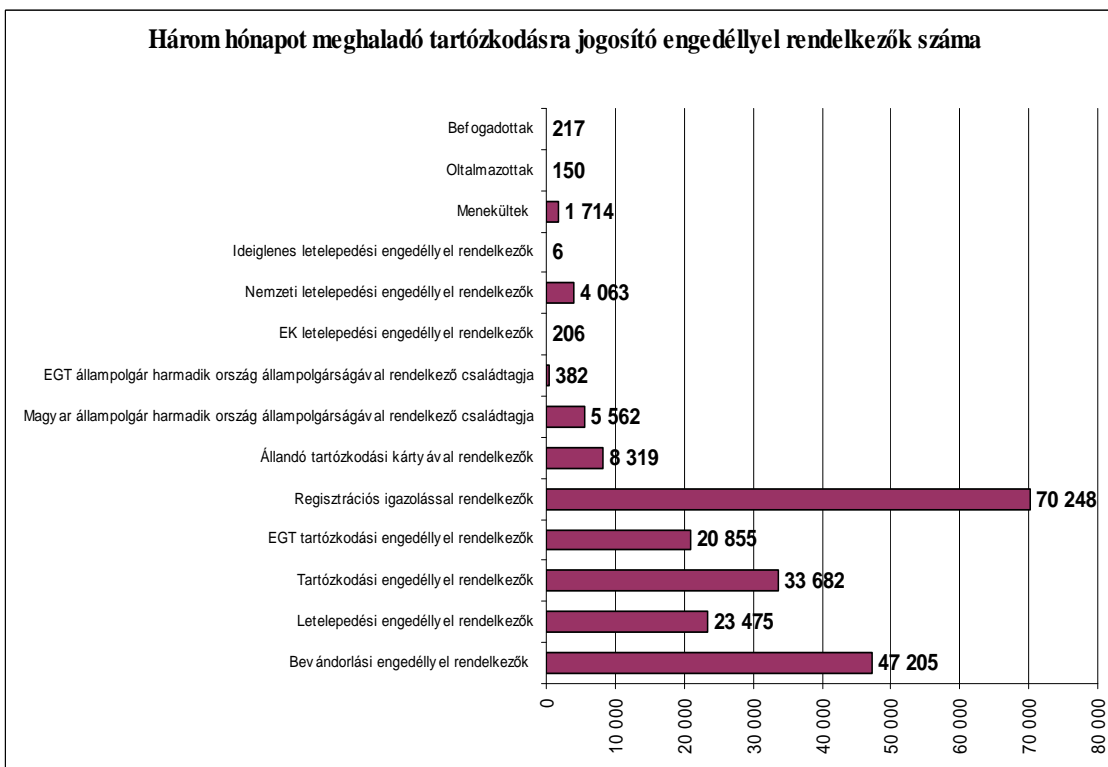
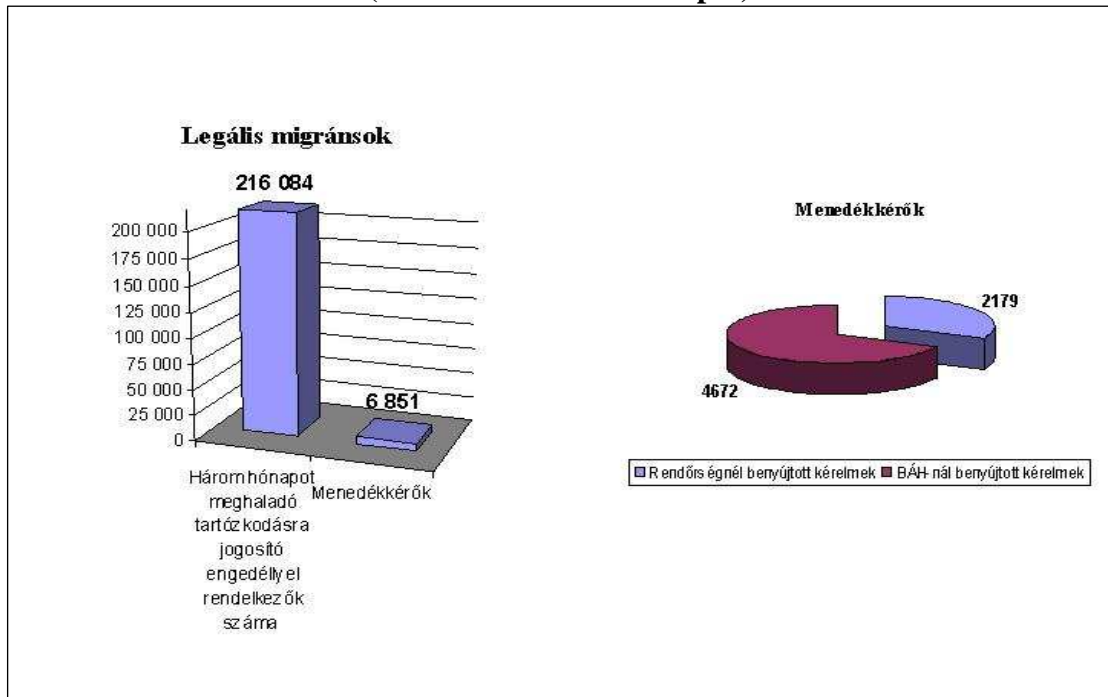
Extraction Method: Unweighted Least Squares. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.
a Rotation converged in 5 iterations.

Forrás: A szerző kutatási anyagából készült, 2009. Kézirat

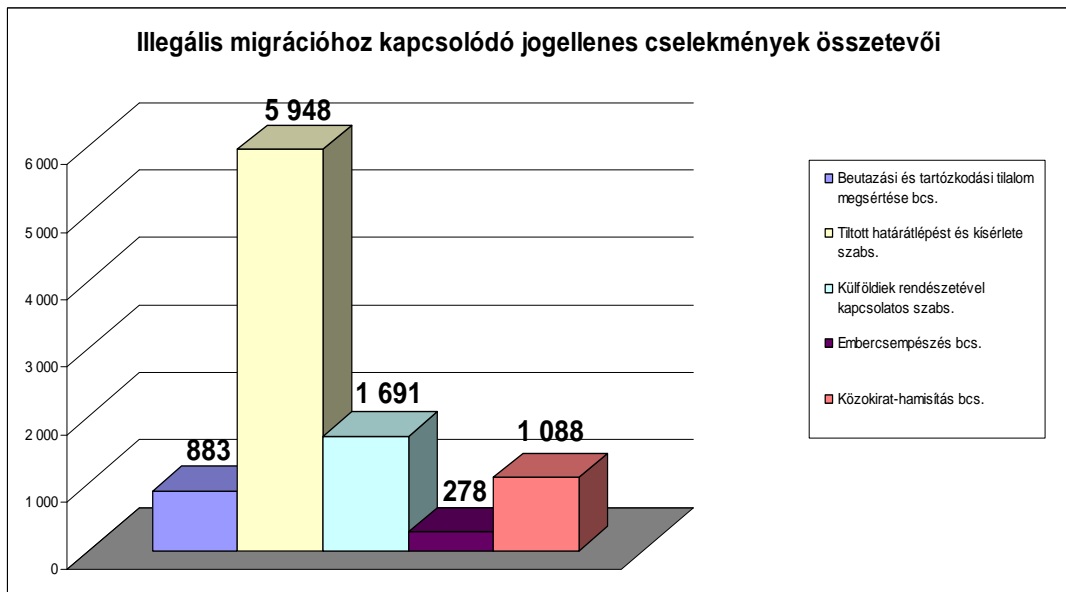
MELLÉKLETEK

- 1. számú melléklet** **Migrációval kapcsolatos statisztikai adatok (2009. december 31-i állapot) szerint és a migrációkezelésben érintett szervek Magyarországon**
2. oldal Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Statisztikák 2005 - 2009. és Határrendészeti elektronikus helyzetkép 2009. 01. 01 - 2009. 12. 31.
- 2. számú melléklet** **Az Európai Unió területén tartózkodó migránsok száma állampolgársági csoportosításban (2008. december 31-i állapot) és a migrációkezelésben érintett szervek az Európai Unióban**
1. oldal Forrás: EUROSTAT
- 3. számú melléklet** **Kontinentális illegális migrációs útvonalak**
színes térképvázlat, 1 oldal, Forrás: Teke András Dr: A pull/push factor biztonság alapú megközelítése, nem publikált rész
- 4. számú melléklet** **Globális migrációs útvonalak**
színes térképvázlat, 1 oldal, Forrás: Teke András Dr: A pull/push factor biztonság alapú megközelítése, nem publikált rész
- 5. számú melléklet** **Magyarországot érintő illegális migrációs útvonalak**
színes térképvázlat, 1 oldal, Forrás: Teke András Dr: A pull/push factor biztonság alapú megközelítése, nem publikált rész
- 6. számú melléklet** **Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények viszonylati bontásban**
színes térképvázlat, 1 oldal, Forrás: ORFK 2009. évértékelő jelentés
- 7. számú melléklet** **Kérdőív a Rendőrségnél folytatott xenofóbia kutatáshoz**
9 oldal, Forrás: a szerző által szerkesztett kérdőív

**Migrációval kapcsolatos statisztikai adatok Magyarországon
(2009. december 31. állapot)**



Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Statisztikák 2005 - 2009.



Forrás: Határrendészeti elektronikus helyzetkép 2009. 01. 01 - 2009. 12. 31.

A migrációkezelésben érintett szervek Magyarországon¹⁵⁰

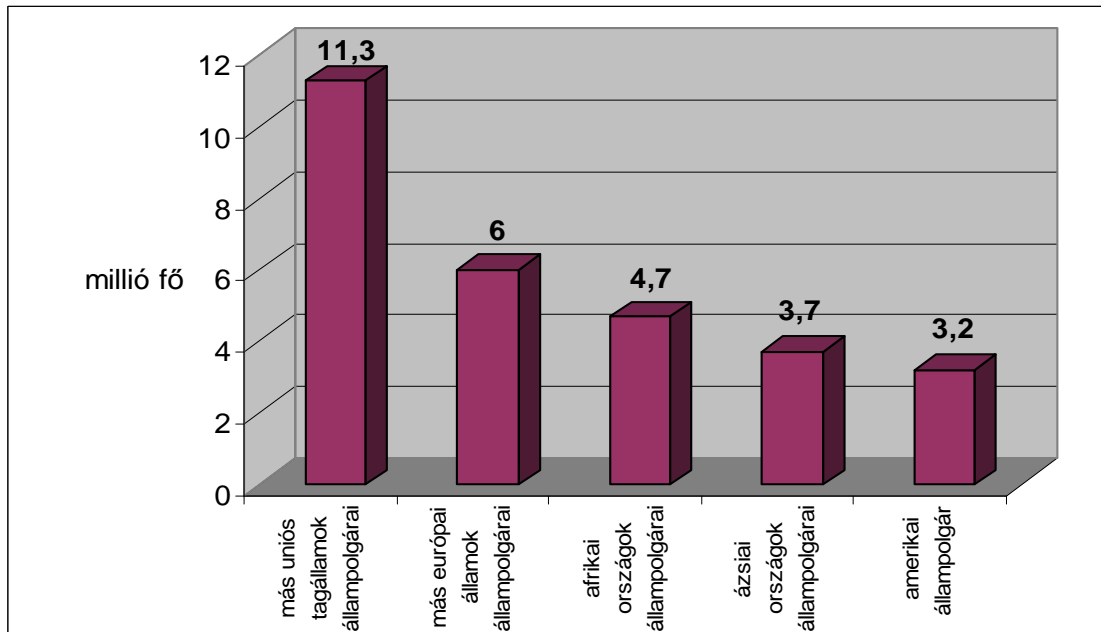
Országgyűlés
Köztársasági Elnök
Kormány

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
Külügyminisztérium
Szociális és Munkaügyi Minisztérium
Egészségügyi Minisztérium
Oktatási és Kulturális Minisztérium
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
Rendőrség
Bíróság
Ügyészség
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat
Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság
Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség
Vám- és Pénzügyőrség
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
Országos Egészségbiztosítási Pénztár

ENSZ Menekültügyi Főbiztosság magyarországi képvisellete
Nemzetközi Migrációs Szervezet budapesti regionális képvisellete
Nem-kormányzati szervek
Egyházak

¹⁵⁰ A teljesség igénye nélkül.

**Az Európai Unió területén tartózkodó migránsok száma
állampolgársági csoportosításban
(2008. december 31-i állapot)**

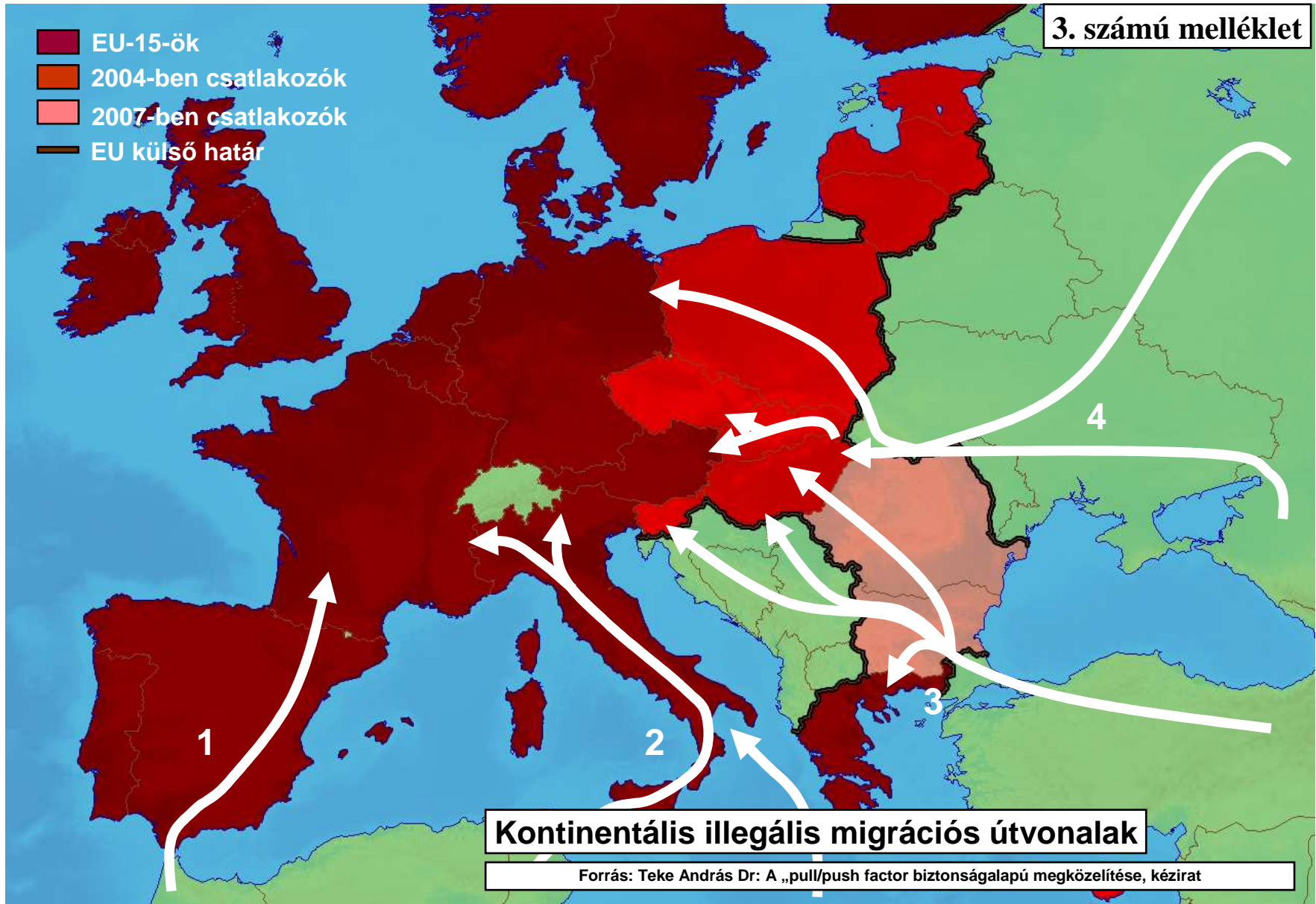


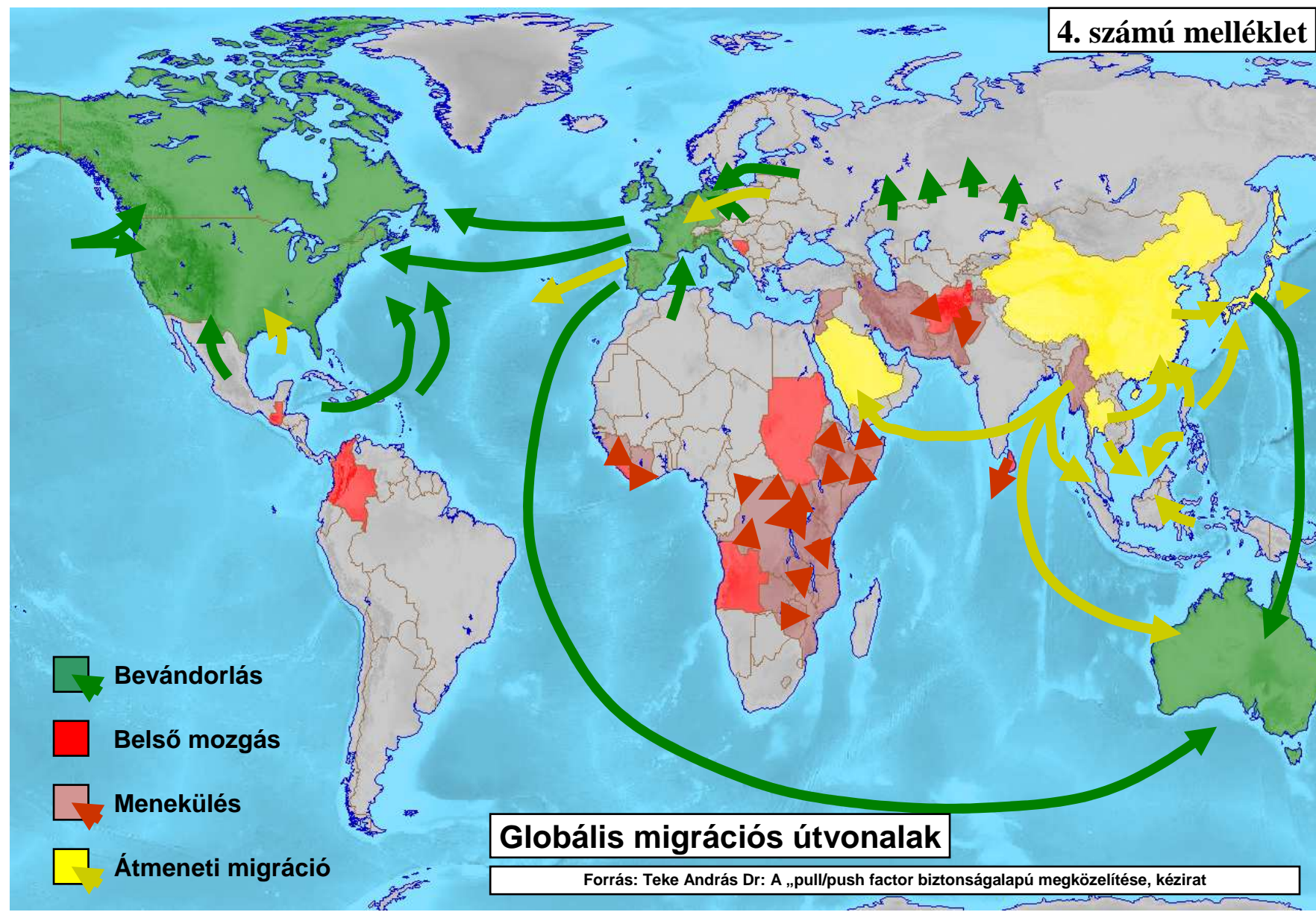
Forrás: EUROSTAT

A migrációkezelésben érintett szervek az Európai Unióban¹⁵¹

Európai Parlament
 Európai Unió Tanácsa
 Európai Bizottság
 Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
 Belügyminiszterek Tanácsa
 Bevándorlási, Határ- és Menekültügyi Stratégiai Bizottság (SCIFA)
 ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR)
 Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)
 Nemzetközi Migrációs Politikát fejlesztő Központ (ICMPD)
 Európai Migrációs Hálózat
 Európai Migrációs Ügynökség
 A határok átlépésével és a migrációval kapcsolatos információcseréért és párbeszédért felelős központ (CIREFI)
 Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX)
 Délkelet-európai Együttműködési Szervezet (SECI)
 Genfi központ a fegyveres erők demokratikus ellenőrzésére (DCAF)
 Budapest Csoport
 Nemzetközi Határrendészeti Konferencia

¹⁵¹ A teljesség igénye nélkül.



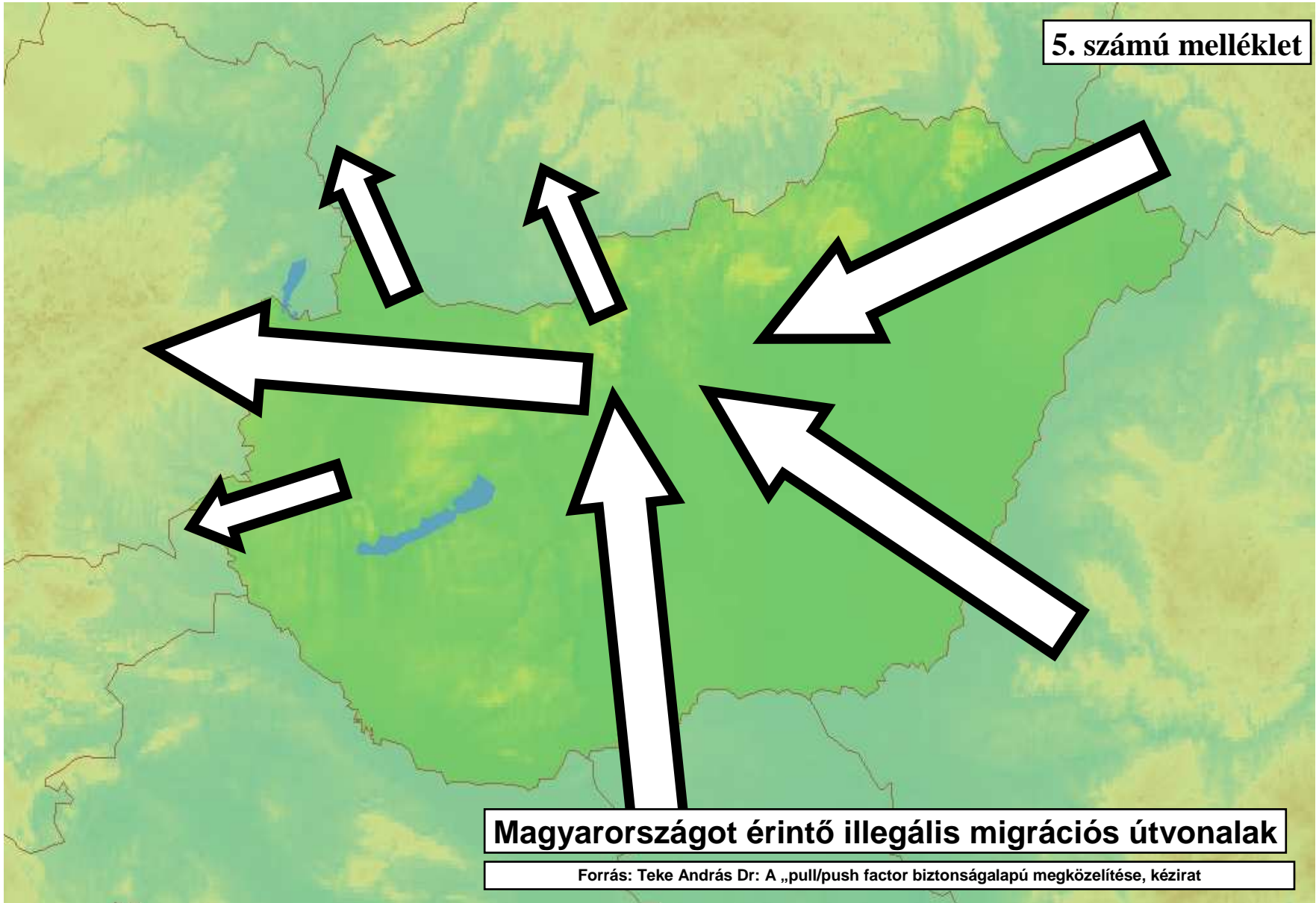


- Bevándorlás
- Belső mozgás
- Menekülés
- Átmeneti migráció

Globális migrációs útvonalak

Forrás: Teke András Dr: A „pull/push factor biztonság alapú megközelítése, kézirat

5. számú melléklet

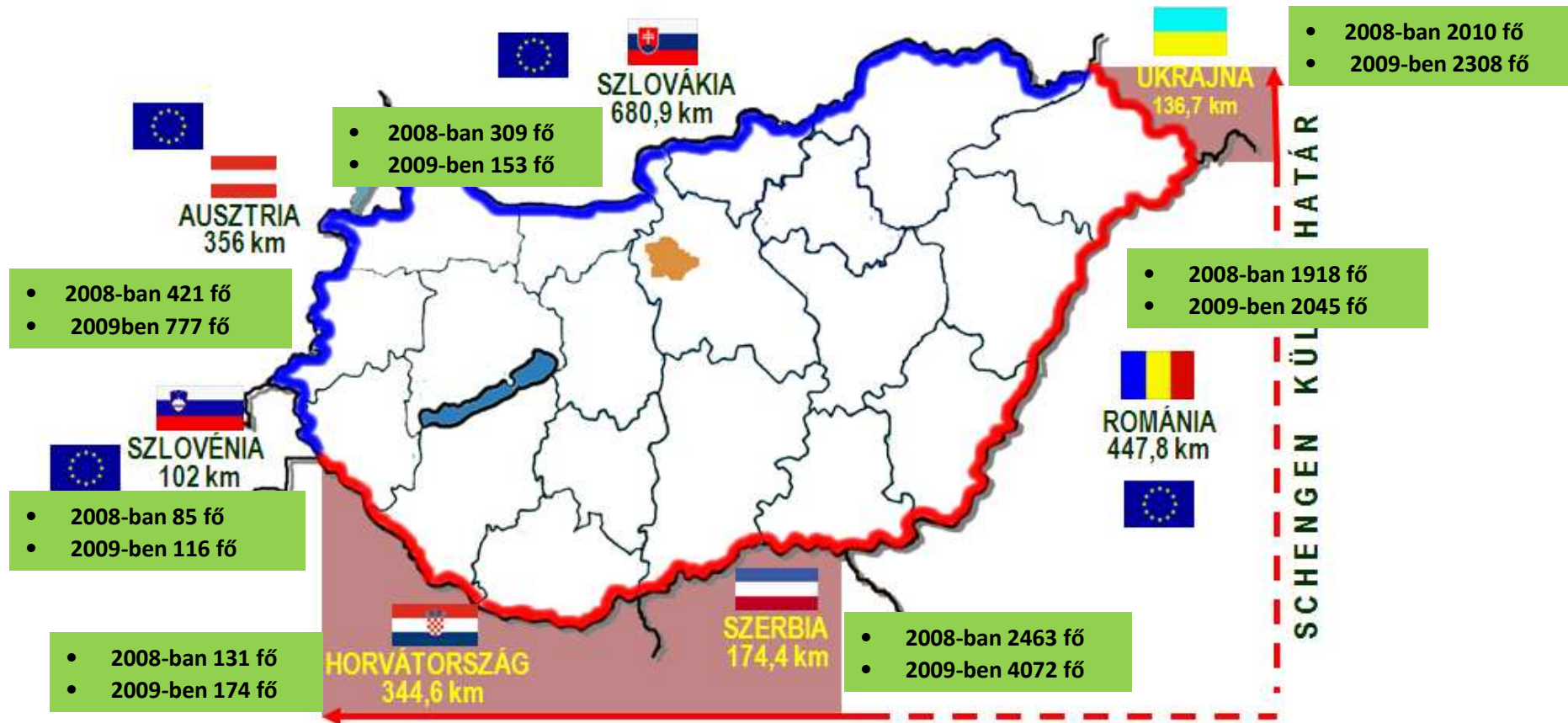


Magyarországot érintő illegális migrációs útvonalak

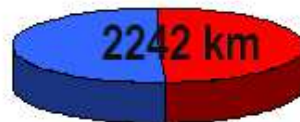
Forrás: Teke András Dr: A „pull/push factor biztonság alapú megközelítése, kézirat

Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények viszonylati bontásban

6. számú melléklet



Schengen belső határ:
1139 km



Schengen külső határ:
1103 km

Tisztelt Kolléga Hölgy/Úr!
Tisztelt Hallgató Hölgy/Úr!

Kérem, engedje meg, hogy röviden felvázoljam, miben szeretném a segítségét kérni.

2007-ben sikeresen befejeztem a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen a Hadtudományi Doktori Iskolát, jelenleg dolgozom a doktori értekezésem összeállításán, melynek címe: „A magyarországi migrációkezelés alakulása, különösen az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésének tükrében”. A dolgozat egyik fejezetén belül szeretnék egy kutatást végezni arról, hogy a rendőrök hogyan viszonyulnak a külföldiekhez.

Az Ön előtt lévő kérdőív ennek a kutatásnak fontos része. A **kérdőív kitöltése** természetesen **önkéntes** és azt **név nélkül** teheti meg. Az Ön személyazonossága a kérdőív alapján semmilyen módon nem azonosítható, a kérdőív a feldolgozás során kizárólag az én kezemen megy keresztül. Az adatok számítógépre vitelét és az adatok helyes beírásának ellenőrzését követően **megsemmisítem** a kérdőíveket.

A jelen kérdőív célja kizárólag az Ön véleményének megismerése. Éppen ezért elengedhetetlenül fontos, hogy minden kérdést különös **figyelemmel** olvasson el, és **őszintén** válaszoljon.

Amennyiben a válaszadás során bármilyen, a kérdésekkel kapcsolatos problémája lenne, kérem, forduljon hozzám bizalommal, hogy segíthessek Önnek azok helyes értelmezésében.

A kérdőívben szereplő külföldi fogalom alatt az alábbi értem:
Adott állam területén tartózkodó olyan természetes vagy jogi személy, aki/amely ezen állam joga szerint nem állampolgára vagy honosa ennek az államnak.

Megértését, támogató segítségét és közreműködését előre is köszönöm!

Budapest, 2009. szeptember

Görbe Attiláné Zán Krisztina
r. alezredes
Rendőrség Tudományos, Technológiai
és Innovációs Tanács titkára
PhD hallgató

KÉRDŐÍV

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

1. Az Ön neme:

- 1 – nő
- 2 – férfi

2. Az Ön életkora:

1	2	3	4
18-25	26-35	36-45	45-X

3. Az Ön családi állapota:

- 1 – egyedülálló
- 2 – házas
- 3 – elvált

4. Ön milyen településen dolgozik?

- 1 – Budapest
- 2 – megyeszékhely
- 3 – egyéb város
- 4 – falu

5. Azonos-e a lakóhelye a szolgálati helyével?

- 1 – igen
- 2 – nem

6. Mi az Ön legmagasabb iskolai végzettsége?

- 1 – gimnáziumi érettségi
- 2 – szakközépiskolai érettségi
- 3 – főiskola
- 4 – egyetem

7. Mi az Ön legmagasabb szakmai végzettsége?

- 1 – részsakképesítés
- 2 – rendészeti szakközépiskola
- 3 – iskolarendszeren kívüli egyéb képesítés
- 4 – tanfolyam
- 5 – szaktanfolyam
- 6 – felsőfokú rendészeti szervező szaktanfolyam
- 7 – rendőrtiszti főiskola

8. Rendelkezik-e valamilyen nyelvvizsgával?

- 1 – igen
- 2 – nem
- 3 – nincs nyelvvizsgám, de beszélek idegen nyelven
- 4 – nem beszélek idegen nyelvet

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

9. Miért választotta a rendőri pályát?

TÖBB VÁLASZ LEHET!

- 1 – a rendőri munka szépsége, érdekessége vonzotta
- 2 – családi hagyomány, családi rábeszélés
- 3 – az állás biztonsága miatt
- X – egyéb ok, és pedig:.....

Megjegyzés [KF1]: Ahány válasz, annyi változó! Meg kell szabni mennyi lehessen! Javaslom, hogy max. 3! De inkább csak kettő.

10. Mi az Ön rendfokozata?

.....

Szolgálati beosztása?

.....

Szolgálati idő hossza? Év

11. Ön jelenleg:

- 1 – a Rendőrség aktív állományú tagja
- 2 – főiskolai hallgató évfolyamos
- 3 – szakközépiskolai hallgató évfolyamos

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

12. Milyen mértékben ért egyet azokkal az indokokkal, amelyek miatt a külföldiek elhagyják saját hazájukat?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
politikai üldöztetés	1	2	3	4	5
jobb megélhetés	1	2	3	4	5
gyerekeik magasabb szintű iskoláztatása	1	2	3	4	5
jobb egészségügyi ellátás	1	2	3	4	5
jobb lakáskörülmények	1	2	3	4	5

13. Ön szerint kik kapjanak lehetőséget arra, hogy letelepedjenek Magyarországon?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
Csak a más országban élő magyar kisebbség tagjai	1	2	3	4	5
Mindenki, aki erre rászorul, függetlenül minden egyébtől	1	2	3	4	5
Mindenki, aki kész arra, hogy beilleszkedjen a magyar társadalomba és megtanulja a magyar nyelvet, kultúrát	1	2	3	4	5

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

14. Ön szerint be kell-e fogadni:

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
kínaiakat	1	2	3	4	5
arabokat	1	2	3	4	5
afgánokat	1	2	3	4	5
afrikaiakat	1	2	3	4	5
törököket	1	2	3	4	5
pirézeket	1	2	3	4	5
koszovóiakat	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárt	1	2	3	4	5
ukránokat	1	2	3	4	5

15. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a felsoroltak jól integrálódnak a magyar társadalomba?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
kínaiak	1	2	3	4	5
arabok	1	2	3	4	5
afgánok	1	2	3	4	5
afrikaiak	1	2	3	4	5
török	1	2	3	4	5
pirézek	1	2	3	4	5
koszovóiak	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárok	1	2	3	4	5
ukránok	1	2	3	4	5

16. Volt-e már konfliktusa valamelyik népcsoport tagjával?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem				gyakran
kínaiival	1	2	3	4	5
arabbal	1	2	3	4	5
afgánnal	1	2	3	4	5
afrikaiival	1	2	3	4	5
törökkel	1	2	3	4	5
pirézzel	1	2	3	4	5
koszovóiival	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárral	1	2	3	4	5
ukránnal	1	2	3	4	5

17. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy árt Magyarországnak a bevándorlók jelenléte?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

18. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a külföldiek több bűncselekményt követnek el, mint a magyarok?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

19. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy van olyan rendőr, aki esetleg hajlamos a külföldieket gyakrabban igazoltatni, mint másokat?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

20. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a rendőrök aránytalanul sokat igazoltatnak?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
kínaiakat	1	2	3	4	5
arabokat	1	2	3	4	5
afgánokat	1	2	3	4	5
afrikaiakat	1	2	3	4	5
törököket	1	2	3	4	5
pirézeket	1	2	3	4	5
koszovóiakat	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárokat	1	2	3	4	5
ukránokat	1	2	3	4	5

21. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a külföldiek?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
erőszakosak	1	2	3	4	5
nincsenek tekintettel senkire	1	2	3	4	5
önzők	1	2	3	4	5
nem segítőkészek	1	2	3	4	5
miattuk növekszik a bűnözés	1	2	3	4	5
jobb anyagi körülmények között élnek, mint a magyarok	1	2	3	4	5
sok közöttük a beteg	1	2	3	4	5
elveszik a munkalehetőséget a magyarok elől	1	2	3	4	5
lebecsülik a magyarokat	1	2	3	4	5
nem tartják be a törvényeket	1	2	3	4	5
tehetnek arról, hogy idegenellenesség van az országban.	1	2	3	4	5

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

22. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a közvéleményben pozitív kép alakult ki a külföldiekről?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

23. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a sajtóban pozitív kép alakult ki a külföldiekről?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

24. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a közvéleményben élő kép a külföldiekről megfelel a valóságnak?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

25. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a sajtóban élő kép a külföldiekről megfelel a valóságnak?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

26. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a külföldiekkel szemben jelenleg alkalmazott szankciórendszer alkalmas a magyarországi migrációkezelésre?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

27. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy a rendőrségnek a rászoruló, kiszolgáltatott külföldieket ugyanúgy kell védelmeznie, mint a magyarokat?

egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
1	2	3	4	5

28. Az Ön véleménye szerint melyik társadalmi csoport milyen mértékben jelent-veszélyt a társadalomra?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem				nagyon nagymértékben
kínaiak	1	2	3	4	5
arabok	1	2	3	4	5
afgánok	1	2	3	4	5
afrikaiak	1	2	3	4	5
törökök	1	2	3	4	5
pirézek	1	2	3	4	5
koszovóiak	1	2	3	4	5
EU-s állampolgártól	1	2	3	4	5
ukránok	1	2	3	4	5

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

29. Az Ön véleménye szerint melyik társadalmi csoportot milyen mértékben szükséges engedelmességre kényszeríteni?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem				nagyon nagymértékben
kínaiak	1	2	3	4	5
arabok	1	2	3	4	5
afgánok	1	2	3	4	5
afrikaiak	1	2	3	4	5
törökök	1	2	3	4	5
pirézek	1	2	3	4	5
koszovóiak	1	2	3	4	5
EU-s állampolgártól	1	2	3	4	5
ukránok	1	2	3	4	5

30. Amennyiben Ön vagy az Ön családja hosszan tartó betegség következtében tartósan nehéz helyzetbe kerülne, kiktől fogadna el támogatást?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem fogadna el				egyértelműen elfogadna
kínaiak	1	2	3	4	5
arabok	1	2	3	4	5
afgánok	1	2	3	4	5
afrikaiak	1	2	3	4	5
törökök	1	2	3	4	5
pirézek	1	2	3	4	5
koszovóiak	1	2	3	4	5
EU-s állampolgártól	1	2	3	4	5
ukránok	1	2	3	4	5

31. Az Ön véleménye szerint helyes-e, hogy az itt élő külföldieket a magyarokkal azonos minőségű oktatásban részesítsék?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem helyes				teljes mértékben helyes
kínaiak	1	2	3	4	5
arabok	1	2	3	4	5
afgánok	1	2	3	4	5
afrikaiak	1	2	3	4	5
törökök	1	2	3	4	5
pirézek	1	2	3	4	5
koszovóiak	1	2	3	4	5
EU-s állampolgártól	1	2	3	4	5
ukránok	1	2	3	4	5

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

32. Milyen mértékben ért egyet azzal, hogy gyermeke egy osztályba járjon külföldi gyerekekkel?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem szívesen				nagyon szívesen
kínaival	1	2	3	4	5
arabbal	1	2	3	4	5
afgánnal	1	2	3	4	5
afrikaival	1	2	3	4	5
törökkel	1	2	3	4	5
pirézzel	1	2	3	4	5
koszovóival	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárral	1	2	3	4	5
ukránnal	1	2	3	4	5

33. Hogyan vélekedne arról, ha családtagja vagy közeli hozzátartozója házasságot kötne?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem ért egyet				teljes mértékben egyetért
kínaival	1	2	3	4	5
arabbal	1	2	3	4	5
afgánnal	1	2	3	4	5
afrikaival	1	2	3	4	5
törökkel	1	2	3	4	5
pirézzel	1	2	3	4	5
koszovóival	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárral	1	2	3	4	5
ukránnal	1	2	3	4	5

34. Ön szívesen dolgozna azonos munkahelyen?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem szívesen				nagyon szívesen
kínaival	1	2	3	4	5
arabbal	1	2	3	4	5
afgánnal	1	2	3	4	5
afrikaival	1	2	3	4	5
törökkel	1	2	3	4	5
pirézzel	1	2	3	4	5
koszovóival	1	2	3	4	5
EU-s állampolgárral	1	2	3	4	5
ukránnal	1	2	3	4	5

KÉREM, KARIKÁZZA BE A MEGFELELŐ SZÁMOT!

35. Az Ön véleménye szerint helyes-e, hogy az itt élő külföldieket és a magyarokat ugyanabban az egészségügyi intézményben részesítsék ellátásban?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem helyes				teljes mértékben helyes
kínaiak	1	2	3	4	5
arabok	1	2	3	4	5
afgánok	1	2	3	4	5
afrikaiak	1	2	3	4	5
törökök	1	2	3	4	5
pirézek	1	2	3	4	5
koszovóiak	1	2	3	4	5
EU-s állampolgártól	1	2	3	4	5
ukránok	1	2	3	4	5

36. Ön szívesen utazna turistaként?

Kérem, válaszoljon a megfelelő szám bekarikázásával valamennyi kérdésre!

	egyáltalán nem szívesen				nagyon szívesen
Kínába	1	2	3	4	5
Íránba	1	2	3	4	5
Afganisztánba	1	2	3	4	5
Afrikába	1	2	3	4	5
Törökországba	1	2	3	4	5
Piréziába	1	2	3	4	5
Koszovóba	1	2	3	4	5
az Európai Unióba	1	2	3	4	5
Ukrajnába	1	2	3	4	5

37. Az Ön véleménye szerint Magyarországnak kit kellene befogadnia?

- 1 – minden menekültet
- 2 – senkit
- 3 – az attól függ, hogy kiről van szó

Köszönöm, hogy végigolvasta és kitöltötte a kérdőívet!