

PHD ÉRTEKEZÉS

WINDT SZANDRA

Miskolc,
2008.

**MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

WINDT SZANDRA

AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ KRIMINOLÓGIAI JELLEMZŐI

(PHD ÉRTEKEZÉS)

**DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

A DOKTORI ISKOLA VEZETŐJE: DR. BRAGYOVA ANDRÁS

**A DOKTORI PROGRAM CÍME: A BÜNYGYI TUDOMÁNYOK FEJLŐDÉSI
IRÁNYAI**

TUDOMÁNYOS VEZETŐ: DR. FEHÉR LENKE és DR. FARKAS ÁKOS

**Miskolc,
2008.**

Témavezető ajánlása	6
Bevezetés	9
<i>I. Bevándorlás az EU-ban</i>	<i>12</i>
I.1. Társadalmi háttér.....	18
I.2. Lépések az egységes uniós migrációs politika felé	24
I.2.1. Tampere.....	28
I.2.2. Hágai Program.....	34
I.2.3. Európa-erőd (!)	39
Összegzés	46
<i>II. Az irreguláris migráció kriminológiai jellemzői.....</i>	<i>49</i>
II.1. Az irreguláris migráció fogalma	50
II.2. Az irreguláris migráció nagysága.....	57
II.3. A jelenség kezelésére tett kísérletek	59
II.3.1. Határátlépés, Schengeni Egyezmény és az irreguláris migráció elleni fellépés	60
II.3.1.1. A Schengeni Egyezmény	64
II.3.1.2. A Schengeni Információs Rendszer (SIS)	68
II.3.1.3. A FRONTEX és az EUROSUR.....	71
II.3.1.4. Az illegális bevándorlás és az embercsempészés közötti kapcsolat	78
II.3.2. Tartózkodás	85
II.3.2.1. A visszatérési politikáról röviden	87
II.3.2.2. A jogszerűsítő intézkedésekről	93
II.3.3. Illegális munkavállalás	99
Irreguláris migránsok munkavállalása.....	99
II.4. Az illegális bevándorlás jellemzői néhány országban (Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország).....	109
II.4.1. Nagy-Britannia	111
II.4.1.1. Migrációpolitika – jogi háttér	113
II.4.1.2. Migráció Nagy-Britanniában: számok és tények	118
II.4.2. Németország.....	124
II. 4.2.1. Migrációpolitika – jogi háttér	125
II.4.2.2. Migráció Németországban: számok és tények.....	129
II.4.3. Olaszország	145
II.4.3.1. Migrációpolitika - jogi háttér.....	146
II.4.3.2. Migráció Olaszországban: számok és tények	155
II.4.4. Spanyolország	161
II.4.4.1. Migrációpolitika – jogi háttér	162
II.4.4.2. Migráció Spanyolországban: számok és tények	166
Összegzés	173
<i>III. A menekültügy története és intézményei</i>	<i>177</i>
III.1. Menekültek 1945-től napjainkig	178
III.1.1. A menekült státust kérelmezők száma - nemzetközi kitekintés	180
III.2. Alapfogalmak	183
III.3. A menekültek jogi helyzete	188
III.3.1. A menekültek sorsának tartós rendezésére szolgáló intézmények	191
Convention Plus	196
III.3.2. A közös európai menekültpolitikáról (KERM)	197
III.4. Az irreguláris migránsok és a menekültek közötti kapcsolat.....	203
Összegzés	208
<i>IV. Magyarország - a hazai szabályozás.....</i>	<i>210</i>
IV.1. A magyarországi bevándorlás történeti vázlata	210
IV.2. A magyar állampolgársági jog fejlődése - Az állampolgársági jogviszony tartalma.....	214
IV.3. A magyar állampolgárság szabályozásának történeti vázlata	215
IV.4. A külföldiek, a hontalanok és a menekültek.....	220
IV.4.1. A külföldiek beutazása, tartózkodása és eltávazása.....	223
IV.4.1.1. Tartózkodási engedély	225
IV.4.1.2. Letelepedési engedély	237
IV.4.2. Hontalanok.....	239
IV.4.3. Menekültek	241
IV. 4.3.1. Menekültek száma hazánkban.....	241

IV.4.3.2. A menekült fogalmának meghatározása.....	244
IV.4.3.3. A menekültekre vonatkozó hazai szabályozás harmonizációja.....	246
IV.5. Magyarország és az irreguláris migráció.....	251
IV.5.1. A hazai statisztikák.....	253
IV.5.1.1. Külföldi bűnelkövetők Magyarországon.....	255
IV.5.1.2. Külföldi sértettek Magyarországon.....	261
IV.5.2. Illegális belépés.....	261
IV.5.2.1. Statisztikai adatok.....	263
IV.5.2.2. Az embercsempészás jellemzői Magyarországon.....	269
IV.5.2.3. Az illegális bevándorlókról általában.....	283
IV.5.3. Illegális foglalkoztatás - illegális munkavállalás.....	293
IV.5.3.1. Jogszabályi háttér.....	295
IV.5.3.2. A külföldiek illegális foglalkoztatása számokban.....	300
Összegzés.....	301
Zárógondolatok - Javaslatok.....	303
Angol nyelvű összefoglaló.....	309
Felhasznált irodalom.....	312
Honlapok.....	345
Jogszabályok.....	345
Hazai jogszabályok:.....	345
Uniós dokumentumok.....	348
Melléklet.....	354

Ábrajegyzék

1. ábra: Az uniós normák felosztása.....	31
2. ábra: Tapinos modellje az irreguláris migrációról.....	52
3. ábra: A külföldiek aránya a börtönökben, Európában, 2006.....	111
4. ábra: A német bűnelkövetők és a külföldi elkövetők száma (2000-2006).....	140
5. ábra: Külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerinti megoszlása.....	140
6. ábra: A külföldi elkövetők bűncselekmény szerinti megoszlása.....	141
7. ábra: Az uniós polgársággal rendelkező elkövetők megoszlása.....	142
8. ábra: A külföldi elkövetők tartózkodás státusza szerinti megoszlása.....	144
9. ábra: A külföldi elkövetők státusz szerinti megoszlása.....	145
10. ábra: A menekültek állampolgárság szerinti megoszlása, 2006.....	181
11. ábra: A menekülők megoszlása régiók szerint.....	183
12. ábra: Magyarországra érkezett menekültek számának alakulása a belépés módja szerint (2002-2006).....	243
13. ábra: Ismertté vált összes bűnelkövető és a külföldi bűnelkövetők száma (1998-2006).....	256
14. ábra: Ismertté vált külföldi állampolgárságú bűnelkövetők száma (1996-2006).....	257
15. ábra: Külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerint (2004-2006).....	258
16. ábra: külföldi bűnelkövetők által megvalósított bűncselekmények száma bűncselekmény csoportonként.....	259
17. ábra: Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények megoszlása (%), 2006.....	265
18. ábra: Az embercsempészás számának alakulása (1999-2007).....	268
19. ábra: A szállított migránsok állampolgársága összesen.....	286
20. ábra: A BÁH-hoz felterjesztett tartózkodási vízumkérelmek a beutazás célja szerint (2002-2006).....	294

Táblajegyzék

1. táblázat: Bevándorlási egyenleg a különböző európai országokban (1000 lakosra) 1992-2003 között	19
2. táblázat: Bevándorlók száma néhány európai országban, 2005. (1000 fő).....	20
3. táblázat: A nemzetközi terminológiák.....	51
4. táblázat: Az illegális munkavállalás előfordulása	53
5. táblázat: A legális, illegális migránsok és a menekültek közötti hasonlóság - a megelőzés lehetséges pontjai	60
6. táblázat: Eljárás alá vont személyek száma (2000-2004).....	122
7. táblázat: A tartózkodási, a menekültekkel foglalkozó és a személyek szabad áramlásáról szóló törvények megsértésével megvalósított büntetteket elkövetők száma	143
8. táblázat: A becsült külföldi populáció 1986 és 2000 között.....	156
9. táblázat: Külföldiek száma Spanyolországban.....	167
10. táblázat: Tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek száma a főbb állampolgárság szerint. 2006. december 31. állapot.	225
11. táblázat: Tartózkodási engedély kiadás – és hosszabbítás iránti kérelmek számának alakulása a tartózkodás célja szerint.....	226
12. táblázat: BÁH Vízum Osztályhoz felterjesztett tartózkodási vízumkérelmek főbb állampolgárság szerint „D” - tartózkodási vízum.....	226
13. táblázat: A felterjesztett tartózkodási vízumkérelmek a beutazás célja szerint " D " típus	227
14. táblázat: Letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma a főbb állampolgárság szerint 2006. december 31. állapot	237
15. táblázat: A honosítási, visszahonosítási kérelmet benyújtó külföldiek állampolgárság szerint....	239
16. táblázat: Magyarországra érkezett menekültek számának alakulása.....	242
17. táblázat: Magyarországra érkezett, menekültként elismert személyek száma főbb állampolgárság szerint.....	246
18. táblázat: A Magyarországról kiutasítottak száma állampolgárságuk szerint.....	254
19. táblázat: Az okirat-hamisítást megvalósító külföldiek állampolgárság szerinti megoszlása, 2004-2005.	260
20. táblázat: A beutazási és tartózkodási tilalom megsértését megvalósító külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerint (2004-2006).....	260

TÉMAVEZETŐ AJÁNLÁSA

Windt Szandra: „Az illegális migráció kriminológiai jellemzői” című PhD értekezéséhez

Windt Szandra rendkívül érdekes és egyben aktuális témát választott PhD értekezése tárgyául. A szerző doktori értekezése témájánál és megközelítési módjánál fogva hiánypótló jellegű a hazai kriminológiában.

A migráció problematikája manapság a korábbinál is intenzívebben foglalkoztatja a szakmai és a széles közvéleményt egyaránt, hiszen óriási volumenű a munkaerőnek a világ fejlett régiói felé irányuló vándorlása. A jelenség okai igen összetettek, és következményei is hasonlóképpen komplexen jelentkeznek.

„Az illegális migráció kriminológiai jellemzői” c. munka átfogóan vizsgálja a migráció jelenségét, foglalkozva annak történeti aspektusaival, okaival, irányjaival, hazai és nemzetközi problémáival egyaránt. Ennek keretében, kitér az Európai Unió erőfeszítéseire a migrációval kapcsolatban, ismerteti és értékeli az egységes migrációs politika megvalósításának irányába tett lépéseket, valamint elemzi az erre vonatkozó európai dokumentumokat. Így részletesen foglalkozik a Schengeni Egyezményben meghatározott feladatokkal, illetve a Schengeni Információs Rendszerrel (SIS).

A migráció ellenőrzése azon törvényileg üldözendő magatartás-formák kiszűrését célozza, amelyek bármely személy engedély nélküli határátlépését, illegális tartózkodását, illetve a menekültjoggal való visszaélését segítik, vagy támogatják. Ennek érdekében, az Európai Unióban egymást kiegészítő intézkedések sorát kell végrehajtani különböző szinteken, annak érdekében, hogy a schengeni szűrőrendszer megfelelő hatékonysággal működhessen.

A szerző mélyrehatóan elemzi az illegális bevándorlás jellemzőit és főbb vonásait négy európai országban (Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország). Átfogó képet ad a menekültügy történetéről, jellemzőiről, a menekültek helyzetéről és a sorsukat rendező, segítő intézményekről, illetve vizsgálja a menekültügy és az irreguláris migráció kapcsolatát.

A munka az illegális migráció mellett az embercsempészet, emberkereskedelem főbb problémáival is foglalkozik. A szerző kiemelkedő érdeme, hogy empirikus kutatásokat folytatott az embercsempészet hazai jellemzőinek a megismerésére. Az empirikus vizsgálat eredményei a dolgozat igen értékes részét képezik.

A dolgozat rövid összefoglalást ad a külföldiek bűnözéséről illetve áldozattá válásáról is. Az illegális migráns helyzete a cél-országban nem könnyű, státusa marginális és sebezhető, így gyakran viktimizálódik. Az illegális határátlépést ugyanis az országban való illegális tartózkodás és engedély nélküli munkavállalás követi. Az is előfordul, hogy erre szakosodott bűnözői csoportok, a cél-országba illegálisan belépő migránsokat zsarolással, fenyegetéssel kényszerítik a szervezett bűnözésbe való bekapcsolódásra, illetve annak kiszolgálására. Különösen azok sebezhetőek, akiket részletfizetéssel vagy készpénzfizetés híján, az embercsempészek úgy juttatnak be illegálisan más országba, hogy ott majd „ledolgozzák” a tartozást. Ennek ugyanis szinte kivédhetetlen következménye a kizsákmányoló jellegű munkavégzésre illetve a bűncselekményekben való közreműködésre kényszerítés.

Windt Szandra elmélyülten tanulmányozta a témára vonatkozó nemzetközi dokumentumok széles katalógusát, a gazdag irodalmat, beleértve jogirodalmat és jogi szabályozást, valamint a statisztikai adatokat. A rendelkezésre álló forrásokból biztos érzékkel választ, sajátos, egyéni látásmóddal elemzi, összegzi a tanulságokat, valamint felvázolja a továbblépés lehetőségeit.

A dolgozat szerkezete logikus, rendkívül világosan áttekinthető, jól tagolt. Az értekezés számos tartalmi és formai érdeme mellett, kiemelést érdemel, hogy a szerző az egyes fejezetek végén, tömören összefoglalja a mondanivaló főbb elemeit, s levonja a szükséges következtetéseket, ami jelentősen megkönnyíti az anyag lényegének az áttekintését.

Az értekezés önálló, újszerű, saját javaslatokat is tartalmazó, igényes munka, amely a vonatkozó hazai és a legfontosabb külföldi irodalom és joganyag ismeretén és mélyreható elemzésén alapul. A dolgozat tudományos értekezések kritériumainak messzemenően megfelel.

Budapest, 2008. április 24.

Dr. Fehér Lenke,
(témavezető)
egyetemi tanár,
tudományos tanácsadó,
MTA Jogtudományi Intézete

„Az a baj a mi korunkkal, hogy már a jövőnk sem a régi.”
(Paul Valéry)

BEVEZETÉS

A XXI. század elején számos új kérdést kell megválaszolnunk. Olyanokat is, amelyekről eddig még nem is nagyon hallottunk. Korunk társadalmának fő jelzői: a fogyasztói, a globalizált és Beck óta tanuljuk a „kockázat-társadalom” kifejezést.¹ Ezek mind arra hívják fel a figyelmet, hogy olyan változó világban élünk, amelyben újra kell fogalmaznunk szinte minden, eddig jól ismert kifejezést.

Könyvtárnyi irodalom szól a globalizáció negatív és pozitív hatásairól, az új „rendről”, a leszakadókról és a „vezetőkről”. A világ ma még jobban halad a polarizáltság felé. Bauman szerint két világ alakul ki: az első világ - a globális üzletemberek kozmopolita világa – számára nem léteznek államhatárok. A másik világ számára ezzel egyidejűleg a falak folyamatosan magasabbak lesznek. Az árkok, amelyek elválasztják őket vágyakozásuk helyétől, egyre mélyebbek lesznek. Az első világba tartózókkal szemben a második világ lakói titokban, gyakran illegálisan utaznak, néha többet fizetnek az „álmotazásért”, mint mások az első osztály luxusáért, mindemellett rossz szemmel nézik őket.² Ez a helyzet komoly ellentéteket von maga után.

Az persze magától értetődik, hogy a legtöbben igyekeznek a „vezető” országokban élni, ha születésüktől fogva nem, akkor vándorlással. Emiatt a nemzetközi vándorlás napjainkban olyan méreteket ölt, amire korábban még nem volt példa. Ma a világ minden 35. embere nem abban az országban él, amelyikbe született.

A migráció okaival, összetettségével Ravenstein óta foglalkozik a szociológia, újabban a közgazdaságtudomány és a kriminológia is. Van-e kapcsolat a bűnözés és a migráció között? A bevándorlók követnek el bűncselekményeket,

¹ L. BECK (2003)

² BAUMANN (2002) pp. 138-139.

vagy ők válnak inkább áldozattá? Régóta foglalkoztatja ez a kriminológusokat. Ebben az értekezésben mégsem csak erről lesz szó. Nem is csak a migrációval, annak csupán egy szeletével foglalkozom.

A nemzetközi migrációban részt vevő személyeket három csoportba lehet sorolni. Egyrészt a legálisan érkező bevándorlókra, akik szabályosan, önként hozott döntés alapján, választott hazájuk szabályait betartva telepednek le. A legális migránsok mellett megemlítendő a menekültek, menedékesek csoportja is. Ők azok, akik illegálisan érkeztek, ám a Genfi Konvenció értelmében a célország illetékes hatóságai távozásukat indokoltnak ítélték meg, és tartózkodásukat jogszerűvé teszik. A harmadik csoportba tartoznak az illegális migránsok, akik tudatosan hajtják végre jogellenes cselekedetüket.³ Ebből is jól látható, hogy nem egyszerű a különbségtétel. Már a második és a harmadik csoport között sem teljesen egyértelmű, de néha még az első és a harmadik közötti sem. Értekezésem célja ennek az összetettségnek a bemutatása. Az illegális migráció elleni fellépés ezért nem koncentrálni csak a jelenség egy szegmensére. E tevékenységek sikeressége az együttműködésen is múlik, ezért dolgozatomban az Európai Unió gyakorlatára helyezem a hangsúlyt, a hasonló gondokkal küzdő Egyesült Államokra pedig csak utalok.

Az első fejezetben a legális bevándorlás felé tett uniós lépések előtt Európa demográfiai helyzetét – és jövőképét – mutatom be. Ebben a fejezetben az uniós jogszabályok elemzése mellett, a statisztikai adatbázisok és a szakirodalom megismerése után alakítottam ki véleményemet. A fejezet végén szólok az Európa-erőd kifejezésről és annak fogadtatásáról, ám ez egy külön értekezés témája is lehetne.

A dolgozat törzsét adó második fejezetben a migráció szabálytalan formájának fogalmi összetettsége mellett annak megfékezésére tett kísérleteket, majd egyes országok (Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország)

³ Vö. SZABÓ (2006) pp. 36-37.

válaszait vázoló fel. A szabálytalan (be)vándorlás országoként más és más arcot mutat. Az országok kiválasztása során igyekeztem a sokszínűséget követni, de szinte minden régebbi tagállam helyet kaphatott volna ebben a fejezetben.

Az illegális migráció vizsgálata fontos kérdés, hiszen bizonyítékkal szolgál arra, hogy a bevándorlási rendszer hiányos, rosszul működik, fenyegeti az egyes országok biztonságát (pl. a terrorizmussal való vélt vagy valós kapcsolata miatt), felveti a nemzeti szuverenitás kérdését, valamint a sebezhető személyek kizsákmányolásához is vezet(het).⁴

A harmadik fejezetben mutatom be a menekültügy rövid történeti vázlatát, ezen belül is kitérve a még gyermekcipőben járó, de egyre sürgetőbb európai menekültügyi politikára. Az ugyanis már az előzőekben látható volt, hogy a menekültek és az illegális bevándorlók közötti határvonal nem túlságosan éles, így érdemes megvizsgálni azokat a jogszabályokat, amelyek rámutatnak a közös politika hiányára.

Az értekezés negyedik, befejező fejezetében mutatom be a magyarországi helyzetet. Magyarország számára az illegális bevándorlás, illetve az ahhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények még korántsem olyan jelentősek, mint Európa déli országaiban, ám ahogy ezt 2004. május elseje óta Málta is tapasztalja, az uniós tagság, a zöldhatár, a külső határellenőrzési szerep, elég nagy csábítást jelent. Ebben a fejezetben röviden vázoló a hazai bevándorlás történetét, azt, hogy ez soha nem állt távol a „magyar lélektől”, majd a hazai statisztikák és jogszabályok bemutatása után egy empirikus kutatás eredményeinek elemzése következik, amely a hazai embercsempész tevékenység során csempészett személyekről ad képet.

Az illegális migráció kriminológiai vizsgálata, bár sok módon megközelítették már, hiányos. Ez a dolgozat igyekszik ennek a jelenségnek az összetettségére rámutatni, összegzését adni az elmúlt évek kutatómunkájának.

A kézirat 2008 júliusában zárult le.

⁴ Vö. FARRANT – GRIEVE – SRISKANDARAJAH (2006) p.4.

"Európa nagy erőforrása és áramtelepe mindig az itt élő népek öntudatos, egymás ellen és egymás mellett folytatott versenyéből táplálkozik majd. Európa, melynek lakosai közös nyelvet beszélnek, melynek népei elvesztették történelmi öntudatukat, népi becsvágyukat, megszűnne Európa lenni a szónak abban az értelmében, ahogyan az volt, az utolsó háromszáz esztendőben, mikor valóságosan az emberi akarat áramtelepe volt az egész világ számára. Európa ereje a sokszínűség, az ellentét, a vita, az emlékezés, a bizonyítás és a különbözőség."⁵

I. Bevándorlás az EU-ban

A vándorlás kontinensünk történelmében nem újszerű jelenség, a XXI. század elején sem az a novum, hogy egyének mozognak a térben, hanem az, hogy a hagyományos migrációs hálózatok, a kibocsátó és a befogadó országok közötti kapcsolatok átalakultak.

Jó példa erre az, hogy a korábbi befogadó országokban, pl. Amerika, Kanada, Ausztrália nőtt a bevándorlók száma, akiknek jelentős része már nem a korábban oly jellemző európai kontinens sokkal inkább Ázsia és Latin-Amerika országaiból érkeztek és érkeznek ma is.⁶ A világban végbe menő eltolódás kontinensünkön is érezhető, hiszen a kontinensen belüli észak-déli, valamint kelet-nyugat irányú mozgás részben megváltozott.

A Nyugat-Európára jellemző migrációs hálózatot az különbözteti meg a többitől, hogy szerves kapcsolat van a volt gyarmatokkal, némi büntudat is kapcsolódik ehhez, amely segítségével a volt gyarmatbirodalmak szülöttei egyszerűbben tudnak az anyaországban munkát találni, letelepedni (l. Franciaország, Nagy-Britannia).⁷

A második világháború utáni migrációt egyrészt a *beáramlás* jellemezte, amely a gyarmatok polgárait foglalta magában; másrészt az a *vendégmunkás-*

⁵ MÁRAI (1993) p. 55.

⁶ Vö. MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAOUCCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) p. 9.

⁷ SALT (2001b) p. 64. A többi hálózat: Közel-Kelet, USA- Kanada, Karib-térség, Dél-Afrika.

rendszer, amely egy tudatos, a nyugati kormányok által preferált és elősegített folyamat volt.⁸

A második világháború után Nyugat-Európa szinte összes országa igyekezett külföldi vendégmunkásokat segítségül hívni, amellyel máig tartó szellemet engedtek ki a palackból. Elsőként a dél-európai országok állampolgárai indultak el északra a megélhetés biztosítása végett, majd az 1960-as évek végétől már az afrikai, ázsiai kontinenseken lakók mellett a Közel-Keletről is érkeztek vándormunkások.

Az 1990-es évek második felétől kontinensünkön korábban jellemző észak-déli irányú vándorlás más képet mutat, hiszen a spanyol és olasz állampolgárok már nem igyekeznek Franciaországba és Németországba. Ugyanakkor a migránsok kelet-nyugati irányú mozgása felerősödött, és olyan országok is célországokká váltak, amelyek korábban nem voltak azok. Spanyolországnak és Olaszországnak a hozzájuk érkező román, ukrán és moldáv állampolgárok tömegeinek problémájával kell szembe nézniük, amellet, hogy az afrikai kontinensről is ezekbe a mediterrán országokba érkezik a migránsok jelentős része.

Ravenstein a XIX. század végén figyelt fel arra, hogy milyen összefüggések mentén lehetnek az egyének mozgásában. E szerint a vándorlás az embereknek a térben – országokon belül vagy azok között – történő elmozdulása.⁹

A nemzetközi migrációnak ma sincs egy egységes, átfogó elmélete, ennek megfogalmazásához több tudományág eszköztárára van szükség. A migrációs teóriák egy része az azt megindító okokra összpontosít. Ezekben a doktrínákban főleg a közgazdaságtan eszköztárára jelenik meg: a bérek, a

⁸ PORTES – BÖRÖCZ (2001)

⁹ ZOLBERG (2001)

foglalkoztatás, a munkaerő-kereslet és kínálat áll a középpontban. A neoklasszikus közgazdaságtan makro- és mikroelméletei mellett megjelent a migráció új közgazdaságtana is. Ez már azt a szemléletet közvetíti, mely szerint a vándorlás már korántsem az egyén egyedi döntése, sokkal inkább a család, a háztartás, a közösen cselekvő emberek elhatározásának következménye.¹⁰

A vándorlás hátterében az esetek jelentős részében a gazdasági jólét, a biztos és nyugodt életszínvonal megteremtésére való igény jelenik meg.

A duális munkaerőpiac elmélete már figyelembe veszi azt is, hogy megváltozott a foglalkoztatás szerkezete, és a társadalmi-demográfiai változások miatt a nők szerepe átalakult. Hiszen nőtt a munkaerő-piaci részvételük, a munka társadalmi státuszt biztosít; emellett a válási arányszámok emelkedése és a születésszám csökkenése mind hatással volt e folyamatok erősödésére.¹¹ A világ nyugati, fejlettebbnek mondott felében mindenhol tapasztalhatók ezek a folyamatok, amelyek a migráció átstrukturálódásához, annak feminizációjához is vezetett.

A vándorlást előidéző okok eltérőek lehetnek: az egyén oldaláról a jövedelemszerzés, a jobb megélhetés, míg a munkaadók és államok igyekeznek alacsony bérű munkavállalók iránti keresletének kielégítését szolgáló toborzó programokkal a saját hiányukat pótolni. Ezek mellett azonban szót kell ejteni azokról a körülményekről is, amelyek a nemzetközi mozgást térben és időben fenntartják. Ezek jelentős szerepet vállalnak az illegális migráció jelenségében is. A vándorlás fennmaradását egyrészt a migráns hálózatok kiépülésével, a nemzetek közötti mozgást elősegítő intézmények fejlesztésével valamint az egyes, befogadó országokban mutatkozó átalakulások társadalmi hatásával magyarázhatjuk.¹²

A nemzetközi mozgás valószínűségét fokozzák az olyan interperszonális kapcsolatok, amelyek a migránsok, korábbi migránsok és a nem migránsok

¹⁰ Vö. MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAOUCCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) pp. 10-17.

¹¹ Vö.: MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAOUCCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) p. 20.

¹² MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAOUCCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) pp. 25-30.

között alakulnak ki a kiindulási- és a célországban, jellemzően az eredeti közösséghez fűződő kötelékek mentén.¹³

A kapcsolati tőke megléte és erőssége jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy valaki valóban elhagyja-e szülőhazáját és az új, választott hazájában mennyire tudja megvetni a lábát. E tőke megléte és erőssége az illegális mozgás során még fontosabb, hiszen ez nyújt segítséget azon informális csatornák megtalálásához, amelyek ilyen szolgáltatásokat kínálnak.

Éppen ezért a hálózatelmélet mellett az intézményelmélet által kidolgozott teória is elméleti háttérrel nyújt a migráció és annak illegális formájának fennmaradásáért. Az intézményelmélet megfogalmazói szerint „amikor a migráció megindult, magánintézmények és önkéntes szervezetek alakultak, hogy kielégítsenek egy keresletet, amely abból az egyensúlytalanságból fakad, hogy sok ember szeretne belépni a tőkében gazdag országokba, miközben ezek az országok csak kisszámú beutazóvízumot adnak ki.”¹⁴ Ezeknek az „intézményeknek” egy része olyan profitorientált szervezet, amely jogszerűtlen cselekményeken keresztül nyújtanak szolgáltatásokat (pl. hamis okmányok, illegális belépés, embercsempészség, emberkereskedelem stb.). Ezek a csoportok a keresletre épülve jelentős haszonra tesznek szert világviszonylatban is. (l. erről később a II.3.1.4. Az illegális bevándorlás és az embercsempészség közötti kapcsolat című alfejezetben)

A migráció illegális formája elleni fellépés legnagyobb akadályozó tényezője éppen az, hogy ezek az alulról szerveződő (jellemzően bűnözői) csoportok nehezen ellenőrizhetők. Félő, hogy a kormányzatok által szigorított bevándorlási politika éppen az ilyen szervezetek iránti kereslet növekedésével jár(hat).

Ugyanakkor meg kell említeni azokat az emberi jogi, humanitárius csoportokat is, akik éppen az előző intézmények által nyújtott szolgáltatások következtében kiszolgáltatott, áldozattá vált személyek megsegítését tűzték

¹³ MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAUCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) pp. 25-26.

¹⁴ MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAUCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) p. 27.

zászlaikra. E csoportok az egészségügyi szolgáltatások és menedék biztosítása mellett jogi tanácsadást is nyújtanak azon migránsoknak, akik hozzájuk fordulnak segítségért.

A döntéshozók számára a legfontosabb tanulság éppen ezért az, hogy a ma legnagyobb problémája: az említett kapcsolati hálók miatt és következtében a migráció lehetőségét megteremtő, annak állandósulásában szerepet vállaló szervezetek kialakulásával, létezésével, erősödésével „az áramlási folyamat intézményesedik, és egyre inkább függetlenedik azoktól a tényezőktől, amelyek eredetileg az elindulásához vezettek”.¹⁵

A bevándorlás az Európai Unió döntéshozói számára emiatt is jókora fejtörést okoz. A problémát bonyolítja az is, hogy a kontinens társadalmi öregszenek, számuk fogy, így a feladat a megfelelő egyensúly megtalálása, a bevándorlók megjelenését követő pozitív folyamatok kiaknázása mellett, azok árnyoldalainak csökkentése. Az EU közös migrációs politikáját 2010-re szeretnék a döntéshozók megalkotni, az egységes rendszer és hozzáállás a tagállamokban és az Unió egészében még mindig kezdetleges. Egy azonban bizonyos: a bevándorlók száma folyamatosan nő, és közöttük a szabálytalanul, papírok nélkül érkezők egyre többen vannak. Az EU országaiba illegálisan vándorlók többnyire a mediterrán térség adta lehetőségeket használják ki.

Az intézményesedő, hálózatokon alapuló migrációs elméletek mellett a társadalomtudomány egyre többet foglalkozik a globalizáció és a migráció közötti kapcsolatról is. A globalizáció olyan egyenlőtlen folyamatokat indított el, amelyek a nemzetközi munkamegosztásban, a regionális gazdasági egységek és a kultúra területén is tetten érhetők. Úgy tűnik, hogy az

¹⁵ MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAOUCCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) p. 27.

országhatárok „kitágultak”, azok helyét sokkal magasabb, szupranacionális intézmények és rendszerek vették át.¹⁶

Melegh Attila szerint éppen ezért a globális piac korában a migrációs kontroll gondolata tarthatatlan. Hangsúlyozza továbbá, hogy nem a migrációs nyomás nagy, vagy növekszik, sokkal inkább az a külföldi munkaerő iránti, állandóan fennálló kereslet áll az erősödés háttérében. Ez a kereslet állhat a vándorlás szabálytalan formája mögött is, hiszen a „jogi kontroll felett mindig győzedelmeskedik a nyílt gazdasági érdek az olcsó munkaerő iránt.”¹⁷

A globalizált világunk egyik következménye, hogy a területhez kötött, XIX. század végén kialakult nemzetállamok közötti vándorlás megszűnt, a nemzetközi migrációt ma már a transznacionális gazdasági és társadalmi kapcsolatok és terek mentén lehet csak megérteni.¹⁸ Amellett, hogy a globalizáció és az ahhoz kapcsolódó jelenségek egyszerre újak és régiek, hiszen sok tekintetben hasonlóságokat mutat a XVIII. században létrejött modern-koloniális rendszerrel.¹⁹

Az 1990-es évek Közép-Kelet-Európájára (és benne természetesen Magyarországra is) főleg az etnikai alapú vándorlás volt jellemző. Okolski meghatározott egy földrajzi alapokon nyugvó definíciót, hat különböző típus megalkotásával:²⁰

Okolski megalkotta a „*befejezetlen vándorlás*” (*incomplete migration*) fogalmát is, amellyel azt a gyakran előforduló helyzetet próbálta megragadni, amikor valaki rövid időre hagyja el szülőföldjét, hogy külföldön pénzt keresve megalapozza otthoni életét²¹. Ők azok, akik az otthoni társadalmi státuszhoz képest sokszor „alacsonyabb” munkát is elvállalnak. Ezek az ún. „3 D-s” munkák, amelyeket inkább a bevándorlók, azokon belül is inkább az

¹⁶ Vö. MELEGH (2004)

¹⁷ MELEGH (2004)

¹⁸ MELEGH (2004)

¹⁹ MELEGH (2004)

²⁰ OKOLSKI (1998) pp. 1-26.

²¹ OKOLSKI (1998) p. 24.

illegálisan tartózkodók vállalnak (dirty, dangerous, demanding work, azaz: piszkos, veszélyes és megerőltető).²²

1.1. Társadalmi háttér

A második világháború után a munkaerőt importáló országokban a férfi vendégmunkás mellett megjelent a felesége, később a gyermekei is. Ez a családegyesítési hullám megnehezítette a csupán munkaerőt biztosítani próbáló kormányzati munkát.²³

Ezeknek a folyamatoknak köszönhető az, hogy az elmúlt negyven évben (1960 és 2000 között) **16,7 millió** migránssal, azaz 4,3%-kal nőtt a nyugat-európai államok lakossága. 1990 és 2000 között **8,7 millió** fő hagyta el hazáját és költözött valamelyik nyugat-európai állam területére. Ezen belül is főleg Németországba (3,6 millióan 1990 és 2000 között), Olaszországba (1,2 millióan), míg az Egyesült Királyság területére 0,8 millióan települtek.²⁴

A migráció jelenségének fontosságát és jelentőségét az is bizonyítja, hogy míg az 1950-es években csupán **3,8** millió külföldi tartózkodott Nyugat-Európában, az 1970-es években már **11** millió. A 21. század fordulóján már **20,5** millió fő él választott új hazájában.²⁵ Mindemellett nem szabad megfeledkezni arról a további, mintegy 8 millió főről sem, akik bár külföldi eredetűek, de már a szüleik által választott új hazában születtek.

A más országból érkező nyilvánvalóan saját országának kultúráját, szokásait is „magával” hozza a választott, ám mégis idegen környezetbe. Hogyan tud

²² Ingrid Oswald más tipológiát használ. L. erről bővebben: OSWALD (2007) pp. 65-69. Oswald említi a migráció térbeli és időbeli aspektusát, szól a döntésen alapuló vándorlásról, valamint a vándorlás nagyságáról (egyéni vagy tömeges migráció).

²³ Érdekes ugyanakkor, hogy az OECD 2003-as jelentésében hangsúlyozza, hogy a vándorlások legnagyobb hányadát éppen a családdal kapcsolatos migráció teszi ki. (*Trends in International Migration: SOPEMI – 2003*, OECD, 2003.)

²⁴ *World Migration 2003 – Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*. IOM Publications, 2003., p. 240.

²⁵ *World Migration 2003*. p. 240.

beilleszkedni az új társadalomba, környezetbe? Ez az egyén oldaláról felmerülő ezernyi kérdések egyike, de más kontextusban szemlélve: mit tehet ezért a politika? Hogyan lehet jogszabályokkal, irányelvekkel szabályozni, korlátok közé szorítani a vándorlási folyamatokat és nem utolsó sorban azok következményeit?

Az 1990-es években és a 2000-es évek elején a Dél-Európába irányuló bevándorlás – különösen Olaszországba, Portugáliába és Spanyolországba - jelentős mértékben növekedett, ezzel egy időben Belgiumban, Németországban és Hollandiában csökkent a bevándorlók száma.²⁶

A lakosság számához viszonyítva Ciprus görög részének volt a legnagyobb a bevándorlási egyenlege (+27,2 1000 lakosra), ezt követi Spanyolország (+15), Írország (+11,4), Ausztria (+7,4), Olaszország (+5,8), Málta (+5).

1. táblázat: Bevándorlási egyenleg a különböző európai országokban (1000 lakosra) 1992-2003 között

Ország	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Francia	0,6	0,3	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,8	0,9	1,0	1,1	0,9
<i>Német</i>	<i>9,6</i>	<i>5,7</i>	<i>3,9</i>	<i>4,9</i>	<i>3,4</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>2,5</i>	<i>2,0</i>	<i>3,3</i>	<i>2,7</i>	<i>1,7</i>
<i>Olasz</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>	<i>6,1</i>	<i>10,4</i>
<i>Spanyol</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,9</i>	<i>2,1</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>9,4</i>	<i>10,5</i>	<i>15,8</i>	<i>17,6</i>
<i>Nagy-Britannia</i>	<i>0,8</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>2,0</i>	<i>1,8</i>	<i>1,5</i>	<i>3,6</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>3,1</i>	<i>2,1</i>	<i>4,4</i>
EU-15	3,3	2,4	1,8	2,1	1,8	1,3	1,8	2,4	2,8	3,5	4,5	5,4

Forrás: Eurostat

Abszolút számokban a legnagyobb migráció 2005-ben Spanyolországban volt (+652 000 fő), Olaszországban (+338 000 fő), az Egyesült Királyságban (+196 000 fő), Franciaországban (+103 000 fő), Németországban (+99 000), Portugáliában (+64 000 fő), Ausztriában (+61 000 fő) és Írországban (+47 000

²⁶ MÜNZ (2006) p.3.

fő). Az újonnan csatlakozott kelet-európai országok közül Csehországba vándoroltak a legtöbben (36 000 fő).²⁷

2. táblázat: Bevándorlók száma néhány európai országban, 2005. (1000 fő)

	<i>Teljes lakosság</i>	<i>Bevándorlók száma</i>
Franciaország	59 635	103
Németország	82 536	99
Olaszország	57 321,1	338
Hollandia	16 192	2,8
Spanyolország	41 550,6	652
Nagy-Britannia	59 328,9	196

Forrás: Münz, 2005.

Ugyanakkor megemlítendő, hogy az abszolút számok szerint a legnagyobb külföldön született populáció Németországban él (10,1 millió), majd Franciaországban (6,4 millió), az Egyesült Királyságban (5,8 millió), Spanyolországban (4,8 millió), Olaszországban (2,5 millió), Svájcban (1,7 millió) és Hollandiában (1,6 millió).

Az olasz és spanyol hatóságoknak a legális migrációs nyomás mellett az egyre jelentősebb illegálissal is számolnia kell. Az illegális migráció jelensége az utóbbi tíz évben jelent meg a déli országok mindennapi életében. [l. erről bővebben a II.4. Az illegális bevándorlás jellemzői néhány országban (Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország) című fejezetben.]

A migráció összetett, komplex jelensége azt is jelzi, hogy túl a büntetőjogi, vízümpolitikai viszonylatain a szociálpolitika, a demográfia és a társadalompolitika elé is megoldandó kérdéseket állít.

A legtöbb európai országban hasonló problémák jelentek meg az utóbbi évtizedekben. A kontinens szinte minden állama az öregedő és számában csökkenő társadalom egyre égetőbb problémájával néz szembe.

Az OECD által végzett kutatás szerint az alábbi folyamatok várhatóak az előttünk álló évtizedekben. A Nyugat-Európában 2002-ben **63,4 millió** 65 és annál idősebb lakosság száma **92 millióra** fog emelkedni (37,2 %-os

²⁷ MÜNZ (2006) p.3.

növekedés) 2025-re. Ez a szám ugyanakkor 2050-re **84,3 millió** „fog” csökkenni.²⁸

Ám Kelet-Közép-Európában sem sokkal jobb a helyzet. A magyar társadalom demográfiai összetételével kapcsolatban már évek óta kongatják a vészharangokat a népmozgalommal foglalkozó kutatók. 2002-ben Európa keleti felén **16,6 millió** 65 és annál idősebb lakos volt, amely **23,6 millió** nő 2025-re (41%-os növekedés), és **29,2 millió** 2050-re.²⁹

Ha a bevándorlókkal nem számolunk, nehéz helyzetbe kerül a kontinens társadalmainak nagy része. Ki fog dolgozni, hogy a fent említett milliós nagyságrendű idősök nyugdíját, illetve a szociális ellátórendszert fenntartsa?

Az OECD erre vonatkozóan is végzett számításokat. A nyugat-európai államok 15 és 65 év közötti lakossága **259 millióról** (2000-ben) **237,3 millióra** csökken 2025-re (-8,5%), ami tovább apad **162,8 millióra** 2050-re (-37,2%).³⁰

A csökkenés a mi térségünkben is komoly problémát fog jelenteni ezek szerint. 2000-ben 15 és 65 év között **88 millió** fő volt munkaképes korú. 2025-re **80 millióan** (-9,2%), míg 2050-re már csupán **61 millióan** (-30,9%) lesznek munkára alkalmas korúak.³¹

Mielőtt bemutatnám, hogy milyen lépéseket tett meg a helyzet felismerése után az EU, tekintsük át a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organisation of Migration, továbbiakban: IOM) által ajánlott három megelőzési lehetőséget. Az IOM szerint megoldás lehet a korai nyugdíjazás visszaszorítása mellett a nők munkaerő-piaci jelenlétének bővítése (főleg Dél-Európában, Belgiumban, valamint Írországban, ahol még mindig alacsony a

²⁸ *World Population Prospects - The 2000 Revision*, OECD Online-Database, www.oecd.org, May 2002; Calculation: Humboldt University Berlin.

²⁹ *World Population Prospects - The 2000 Revision*, i.m.

³⁰ *World Population Prospects - The 2000 Revision* i.m.

³¹ *World Population Prospects - The 2000 Revision*, i.m.

nők részvétele a munka világában), és nem utolsó sorban *a migránsok szerepének növelése a munkaerőpiacon*.³²

Az ENSZ által 2000-ben megjelentetett elemzés szerint ugyan a vándorlás *nem* fogja megváltoztatni az öregedő európai társadalmak összetételét, ám hasznos lehet a munkaerőpiacon. Ahhoz, hogy az EU³³ stabilizálni tudja a munkaképes populációt, *évente* 550 000 külföldre lenne szüksége 2010-ig, és további *1,6 millióra* 2010-2050 között. Ez *68 millió* bevándorlót jelentene 2003 és 2050 között. Sőt további *46 millió* munkaerőre lenne szükség 2050-ig.³⁴

Talán nem is kell hangsúlyozni, hogy ezek a számok mit jelentenek. Vajon valóban hajlandók lesznek az uniós társadalmak felismerni, hogy nekik is „szükségük” van az országukat választó bevándorlókra, azon túl, hogy elfogadják az öregedő és egyre apadó populáció valóságát?

Az EU-ba költöző bevándorlók jellemzői alapján elmondható: ők a helyi lakosokhoz képest fiatalabbak, közöttük a férfiak aránya magasabb, ugyanakkor átlagos képzettségi szintje átlagon aluli. Ebből következik, hogy a bevándorlók többségének foglalkozási státusza alacsonyabb, emiatt a munkanélküliség és a szociális hálótól való függés erősebb.³⁵

Ezekre hivatkozva 2004 előtt számos politikus és kutató óva intett a munkaerőpiac nyitásától. Az EU 25 tagúvá válása megosztotta a kutatókat. Sok tanulmány foglalkozott azzal³⁶, hogy a csatlakozás után milyen kelet-nyugat irányú migráció várható. A tanulmányok 200 000 és 680 000 fő közé teszik azok számát, akik az újonnan csatlakozott országokat hagynák maguk mögött évről évre. A számok túlzónak tűnhetnek, ám mégis arra sarkallták a

³² *World Migration 2003.*, p. 245.

³³ Még a 15 tagállammal.

³⁴ *World Migration 2003*, p. 246.

³⁵ BRÜCKER (2002) pp. 12-15.

³⁶ MÜNZ – FASSMANN (2002) p.10.; 1. még: BAUER – ZIMMERMANN (1999)

nyugati vezetőket, hogy lépéseket tegyenek az egyik legfontosabb szabadság, a munkaerő-áramlás szabályozására. Az elmúlt évek bizonyították, hogy valóban sokan mentek főleg Lengyelországból és Magyarországról Nagy-Britanniába és Írországba, ám ott a „vendégek” jelentős szerepet töltenek be a gazdasági növekedésben, a finansiális pozitívumok érezhetőek.

Noha az európai bevándorlók jelentős része férfi, ma mégis a migrációról szóló diskurzusok középpontjában annak feminizációja van. Napjainkban sok szó esik erről, már az 1970-es években készültek felmérések a nők migrációjáról.³⁷

1970-ben a bevándorlók 47,2%-a, míg 2005-ben a 190 millió bevándorló 49,6%-a volt világszerte nő. Ebből következik, hogy a nemzetközi migrációban mindig is magas arányban vettek részt a hölgyek, ám egyes országokból (pl. Marokkóból Spanyolországba), illetve egyes munkákra kifejezetten nők indulnak a jobb jövő felé.³⁸ A számok mögött megemlítendő, hogy a korábban házastársként útnak induló nők helyét átvették azok, akik önállóan vesznek részt napjaink nemzetközi migrációjában (a német tipológia szerint a Heiratsmigration-t felváltotta az Arbeitsmigration).³⁹

Mivel közel hasonló arányban indulnak útnak a nők, mint a férfiak, komoly veszélynek vannak kitéve. A kényszerből migráló nők sokkal inkább áldozatává válhatnak az emberkereskedelemmel foglalkozó

³⁷ OSWALD (2007) pp. 38-42. illetve TREIBEL (2006)

³⁸ *World Migration 2005 - Costs and Benefits of international migration*, IOM Publications, 2005., p. 394. vö. még: PAIEWONSKY (2007)

³⁹ vö. CASTLES (1999) és BUTTERWEGGE – HENTGES (2006) pp. 107-109.

bűnszervezeteknek.⁴⁰ De megemlítendő az is, hogy sokkal több pénzt is küldenek haza keresményükből, mint a férfiak.⁴¹

1.2. Lépések az egységes uniós migrációs politika felé

Nincsen olyan európai ország, amelynek ne kellett volna, vagy inkább kellene, lépéseket tennie pro és kontra a migrációs tendenciák megoldására. Éppen ezért az EU tagállamainak vezetői megállapodtak egy közös, uniós szintű vándorlással kapcsolatos politika megalkotásában, felismerve és hangsúlyozva, hogy a vándorlásnak milyen gazdasági, politikai és demográfiai hatásai vannak.

Ma a migrációs politikák három javaslatra fókuszálnak.

1. A „helyettesítéses” (*replacement*) migráció – a már említett öregedő, és számában csökkenő tendenciát mutató társadalmak problémáinak megoldására.⁴²
2. Általánosságban a piacra: a bevándorlók a gazdasági fejlődés motorjai lehetnek (Nagy-Britanniában és Írországban a lengyel és magyar vendégmunkások kimutathatóan élénkítették a gazdaságot).
3. Speciális képzettségű munkaerő hiányának betöltésére⁴³, amely e nélkül hátráltatja a gazdasági növekedést.

⁴⁰ Erről l. bővebben Fehér Lenke tanulmányait. Többek között: FEHÉR (2002) és FEHÉR (2005) A nők áldozattá válásáról illetve az őket segítő áldozatvédelmi munkáról l. GÖRGÉNYI (2001) pp. 125-157. Albrecht kutatásai szerint évente kb. 200 ezer és 500 ezer közé tehető azon nők száma, akiket emberkereskedők prostitúciós céllal Nyugat-Európába visznek. L. erről bővebben: ALBRECHT (2002b), pp. 42-45. és OSWALD (2007) pp. 171-174.

⁴¹ 2005-ben a migráns nők 232 milliárd dollárt küldtek haza, kibocsátó országukba. Ebből 167 milliárd a fejlődő országokba érkezett. Szakértők szerint azonban a tényleges összeg ennél sokkal magasabb. (Már itt említést érdemel, hogy a kiinduló országok gazdasága számára milyen komoly segítséget jelentenek ezek az összegek.) ENSZ-jelentés: *a világnépesedés helyzete 2006, Népszabadság Online, 2006. szeptember 6.* <http://nol.hu/cikk/416348/> és EBBE – DAS (2008) és MITROVIC (2007) valamint MITROVIC (2006).

⁴² Vö. 'Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?' *Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, 2000. március 21.* (ESA/P/WP.160)

⁴³ SALT (2001) p. 2.

Kijelenthető, hogy a kilencvenes években a nyugat-európai államok egyre kérlelhetetlenebbül utasították vissza a nem európai bevándorlókat. Számuk így minimálisra csökkent. De a cél az, hogy a kapukat teljesen bezárják.⁴⁴

Az EU bevándorlási politikájának legfontosabb lépései 1990-ben, a Dublini Konvenció⁴⁵ megalkotásakor vették kezdetüket. A Genfi Egyezmény alapjaira építve, ebben a megállapodásban rögzítették a menekültekre vonatkozó szabályozásokat, az egyes kifejezések jelentését, amely során próbáltak utat kijelölni az egységes statisztikai rendszerek létrehozásához.⁴⁶ A tagországok felelőssége, hogy kicseréljék egymással az országukba irányuló bevándorlásról szóló információikat, adatokat gyűjtsenek, és azokat elérhetővé tegyék egymás számára is.⁴⁷

Az 1992-ben Maastrichtban aláírt, 1993-ban hatályba lépő, az EU életében alapvető változásokat hozó szerződés szintén lépéseket tesz az egységesülő bevándorlással kapcsolatos politika irányába. A három pilléren álló EU, a harmadik pillérbe, „közös érdeklődés” körébe tartozónak ítélte a migrációt és a menekültkérdést, hiszen számuk jelentősen növekedett a délszláv háború következményeként.⁴⁸

Az EU területén tartózkodó külföldiekkel kapcsolatos szabályokat két csoport szerint elemezhetjük. Egyrészt a már hosszabb ideje az EU területén tartózkodók integrálódását⁴⁹ segítő, az ellenük irányuló esetleges rasszizmus⁵⁰

⁴⁴ HUNTINGTON (2004) p. 334.

⁴⁵ 1990. június 15-én írták alá. OJ C 254, 19. 08. 1997

⁴⁶ Ez egyelőre sikertelennek látszik, hiszen az egyes tagállamok statisztikai adatainak összehasonlítása éppen az egyes kifejezések eltérő értelmezése miatt fullad kudarcba.

⁴⁷ A személyek szabad áramlását elősegítő Schengeni Egyezmény történetéről ehelyütt nem tesztek említést, de az 1985-ben, hat ország által aláírt jegyzék fontos állomása a bevándorlási politikának. L. később.

⁴⁸ Elérte az 1,3 milliót 1992-ben. *World Migration 2003* i.m. p. 259.

⁴⁹ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, OJ C 80, 18/03/1996 pp. 2 - 4.

⁵⁰ 96/443/JHA: Joint Action of 15 July 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning action to combat racism and xenophobia, OJ L 185, 24.7.1996, pp. 5 - 7.

és idegenellenesség (xenophobia) elleni fellépésről⁵¹ szóló dokumentumokat, másrészt az illegálisan, papírok nélkül tartózkodók eltávolításáról szóló, kibocsátó országukba való visszajuttatásukról szólókat.⁵²

Az Amsterdami Szerződés (ASz) már uniós hatáskört adott a kérdésnek 1999-ben. A vándorlással kapcsolatos kérdések átkerültek a Miniszterek Tanácsának hatáskörébe, amelyek 2004-ig a Bizottság és/vagy a tagállamok javaslatain alapultak. 2004-ig megosztotta a Bizottság a tagállamokkal az indítványozási jogait. A Szerződés kimondja, hogy minden ötödik évben felül kell vizsgálni, hogy milyen lépéseket tett a Tanács a menekültügy, az illegális bevándorlás, valamint a „visszaküldés” politikájának területén.

Az ASZ 63. cikke meghatározza azt a két területet, amelyen lépéseket kell tenni:

- A belépés és a tartózkodás feltételei, a folyamatok standardjai a hosszú ideig tartó vízum, a tartózkodási engedélyek, beleértve azokat is, akik a családtagok szándékával érkeznek.
- Illegális bevándorlók és letelepedők, beleértve az illegális lakosok hazatelepülését.⁵³

Az 1997-ben, Amszterdamban aláírt, 1999-ben életbe lépő Szerződés néhány módosítást tartalmazott. A harmadik pillérben, azaz a kormányközi együttműködés területén alapvetően a rendőrségek együttműködése, illetve a büntető igazságügyi területek közötti kooperáció maradt, nevezetesen a harc a rasszizmus, az idegengyűlölet, az embercsempészet és a gyermekek elleni erőszak, a terrorizmus, a kábítószer- és fegyvercsempészet, a csalás és korrupció ellen. Mindezekben fontos szerep hárul az Europolra, valamint a helyi bíróságok közvetlen együttműködésére.⁵⁴

⁵¹ Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism, OJ C 308, 20/11/1995 p. 140.

⁵² KENDE - SZÜCS (2002) p. 734.; *Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country*, OJ C 274 , 19/09/1996, pp. 20 - 24.

⁵³ Amsterdami Szerződés 63. cikk. Az európai migrációs politikáról I. még: OSWALD (2007) pp. 177-182.

⁵⁴ KOVÁCS (2000) p. 20.

Az Amszterdami Szerződés (ASz) módosításai nyomán a bel- és igazságügyi együttműködés alapját a következők jelentik:

- a korábbi harmadik pilléres együttműködés bizonyos területeinek közösségi szintre (első pillérbe) emelése;
- az EU harmadik pillérében maradó területeken folyó együttműködés hatékonyságának növelése;
- a Schengeni Egyezmények beemelése az EU keretei közé.

Ezek következtében közösségi hatáskörbe került:

- a vízumpolitika, külső határellenőrzés;
- a menekültügyi politika;
- a bevándorlási politika;
- a személyek szabad mozgásához kötődő egyéb politikák.

Ide tartozik továbbá az Európai Unió külső határainak ellenőrzése, valamint az igazságügyi együttműködés polgári ügyekben is. Ezeken a területeken a közösségi intézmények, az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bíróság kulcsszerepet kaptak a közös uniós politika kialakításában, megvalósításában és ellenőrzésében.

A Bizottság szerint véget kell vetni a bevándorlást tiltó politikáknak, sőt az EU-ban élő harmadik államok polgárainak az uniós polgárokéhoz közelítő státuszt létrehozó szabályozást sürgetnek, mindamellett, hogy fontosnak tartják a külső határok átlépésének szigorítását is.⁵⁵

⁵⁵ KENDE - SZÜCS (2002) p. 772., *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community immigration policy*, COM (2000) 757 final

I.2.1. Tampere

A legfontosabb lépés azonban Tamperében⁵⁶ történt, 1999-ben. Igazából három összefüggő dokumentumról kell itt említést tenni. Az egyik, még az 1998-ban, Bécsben tartott Tanácsi ülésen elfogadott akcióterv (Vienna Action Plan⁵⁷), amelynek megvalósítását a Tamperében ülésező Tanács az alábbi pontokban rögzíti. A másik az a 2000-ben elkészített, az elért eredményeket tartalmazó jelentés, amelyben a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakításáért tett lépéseket gyűjtötték össze.⁵⁸

A tamperei találkozón a bevándorlás- és a vízumpolitika tekintetében négy nagy feladatot állított maga elé az EU Tanácsa. Ennek keretei között tartja megvalósíthatónak a későbbi – kidolgozandó - egységes uniós migrációs politikát is:

1. Társulás (*partnership*) az eredeti, kibocsátó országokkal

Mind a tranzit, mind a kibocsátó országokkal szükséges politikai, emberi jogi lépések megtétele. Azon lépések megtétele, amelyek során megismerhetik a kibocsátó országokat⁵⁹ elhagyók okait, az ott lévő politikai, gazdasági, társadalmi problémák enyhítésével csökkentve a kivándorlók számát. Különböző közösségi programok létrehozása (pl.: TACIS, PHARE, MEDA, amelyek a képzés és a fejlesztés területén segítik a nehezebb gazdasági helyzetben lévő államokat⁶⁰), amelyek nagy segítséget nyújt(hat)nak.

2. Egy közös, Európai Menekültügyi Hálózat kialakítása, amelynek keretében az EU területén menedéket keresők számára a Genfi

⁵⁶ SN 200/99

⁵⁷ Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, OJ C 19, 23/01/1999 pp. 1 - 15.

⁵⁸ Ezek a jelentések évente látnak napvilágot. A Bizottság évről-évre vizsgálja, hogy mik valósultak meg a Tamperében körvonalazott lépésekből.

⁵⁹ Country of origin

⁶⁰ Pl. Oroszországot, Ukrajnát, a mediterráneumot.

Konvencióban foglaltak szerint biztosítva legyen az, hogy nem küldik vissza őket abba az országba, ahonnan elüldözték őket.

3. *Tisztességes bánásmód a harmadik országok polgáraival szemben.* Ebben a pontban fogalmazódik meg elsőként, hogy a harmadik államból származó polgárnak hasonló jogai és kötelességei legyenek, mint az uniós polgároknak. Ez alatt a pont alatt említették a diszkrimináció⁶¹, az idegenellenesség és a rasszizmus elleni fellépést is. Továbbá a családegyesítésről szóló irányelv is a harmadik országok állampolgárok jogaihoz tartozik.⁶²
4. *A migrációs folyamatok kezelése, az emberkereskedelem valamennyi formájának a megelőzésére.* Ennek során a Tanács hangsúlyt fektet a párbeszédre a cél⁶³-, a tranzit- és a kibocsátó országok között, magukat a bevándorlókat is bevonva ebbe. Ennek része egy olyan összetett fejlesztés is, amelynek során fellépnek a hivatalos papírok hamisítása ellen is. Ez a pont magában foglalja értelemszerűen a vándorlási folyamatok monitorozása mellett, a szabályok közé terelését is. Kijelöli a szabályos utat az engedélyt kérő bevándorlók, illetve a humanitárius okokból menekülni kényszerülők számára, amellet, hogy felveszi a harcot az illegális migráció ellen is. Egy nyitott, uniós szintű bevándorlási politika fontos eleme a közös és összefüggő, az illegálisan érkezők megfékezését szolgáló szabályozás is.

Egy évvel a tamperei mérföldkövek letétele után 2000-ben a Bizottság elkészített egy közleményt⁶⁴ a Tanács és az Európai Parlament részére, amelyben éppen ezeknek a politikai kritériumoknak megfelelő egységes Közösségi bevándorlási politika megvalósítását próbálja körülhatárolni. Ebben a Bizottság körvonalazza azt a három jelentős szempontot, amelyek mentén

⁶¹ 2002. június 29-e OJ 19/7/2000 L180

⁶² JOCE C116 E 24/2/2000; *Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification* (presented by the Commission pursuant to Article 250(2) of the EC Treaty) COM (2000) 624 final

⁶³ country of destination

⁶⁴ COM (2000) 757 i.m.

kell ezt megvalósítani: a humanitárius szempont mellett a családegyesítést, illetve a gazdasági vándorlás jelenségét.

Az EU Tanácsa az illegális migrációra vonatkozó közösségi politikáról szóló dokumentum III. pontjában *Akciótervet* fogalmazott meg, a jelenség meghatározása és bemutatása után.⁶⁵

Fontos szempont, hogy elsőként azt kellene meghatározni, hogy *kit* is tekint az EU illegális bevándorlónak, továbbá azt is fontos lenne megtudni, hogy *miért* jött az EU területére. Mindkét kérdés megválaszolása után lehet csak a közösségi politika alapjait lerakni, valódi megoldást kidolgozni a jelenség megfékezésére.⁶⁶

Egy 2003-ban végzett kutatás szerint az uniós polgárok nagy része támogatja a közös, egységes európai menekült- és bevándorlási politikát. Az Eurobarometer által végzett felmérés azt mutatja, hogy a megkérdezett európai lakosok 56%-a elismeri a bevándorlók gazdasági igényeit, valamint 66%-uk fontosnak ítéli a migránsok egyenlő jogainak biztosítását is. Sőt a tagállamok lakói kívánatosnak tartják a közös, egymással harmonizáló döntések és irányelvek alapján kidolgozott, az EU területén történő bűnözés megelőzéséről és megfékezéséről szóló politikát is (71%).⁶⁷

Az uniós normákról

A Bel- és Igazságügyi Együttműködés területén a szabálytalan (be)vándorlók kiszűrésére, illetve a jelenség kezelésére vonatkozó normákat három csoportba

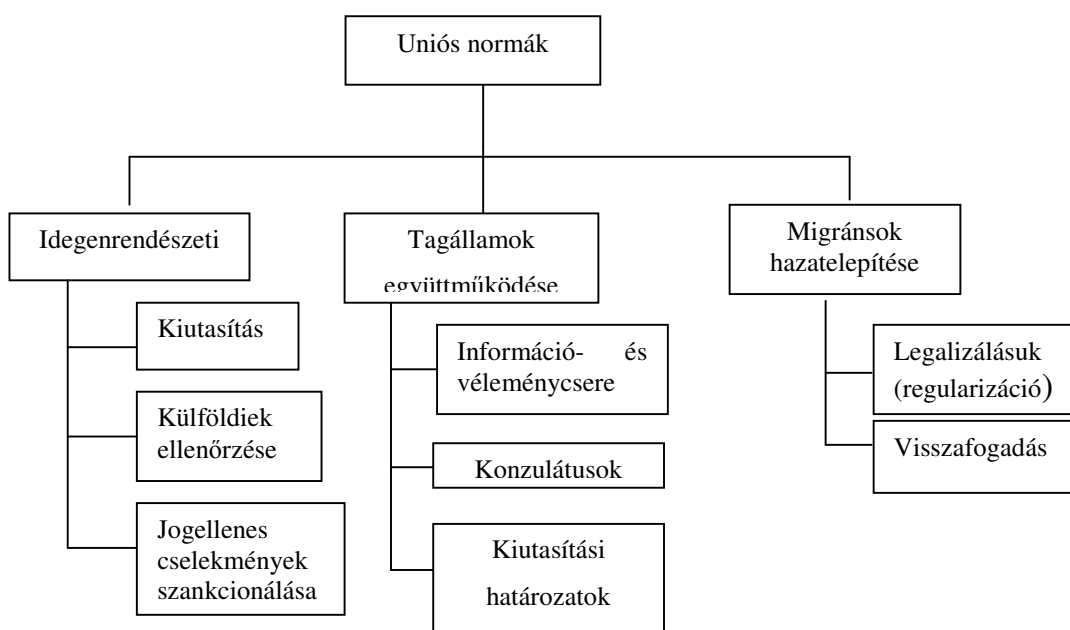
⁶⁵ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration*, COM (2001) 672 final

⁶⁶ vö. *A Bizottság közleménye a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára - Tanulmány a jogszerű és jogszerűtlen migráció közötti kapcsolatokról*, COM (2004) 412 végleges

⁶⁷ Az új tagállamok polgárai leginkább a korrupciótól, a kábítószerektől, a szervezett bűnözéstől és a pénzmosástól tartanak.

lehet sorolni egyrészt az idegenrendészeti⁶⁸, másrészt a tagállamok együttműködésére vonatkozó⁶⁹, harmadrészt a szabálytalan bevándorlók hazatelepítésére⁷⁰ vonatkozó szabályokra.⁷¹ A későbbiekben is ugyanezt a hármas felosztást követik az uniós szabályok.

1. ábra: Az uniós normák felosztása



Az *idegenrendészeti* témakör keretében sok lépés történt az elmúlt években. A migráns a cél- vagy a tranzitországba való megérkezése után igyekszik láthatatlanná válni, ezzel együtt kiszolgáltatottá válik. Bármikor lelepleződhet, vagy lebuktathatják a hatóságok előtt, semmilyen szociális juttatásban nem részesül, és ha munkát vállal feketén, az érdekvédelme sem biztosított. Éppen ezért ezeket az embereket nem szívesen látják a tagállamokban, sőt igyekeznek őket a lehető leghamarabb kiutasítani az országukból. A legtöbb lépés a *kiutasítások* esetében történt. A 2001/40 EK irányelv a kiutasítási

⁶⁸ pl. Az 1995. dec. 22-ei az illegális bevándorlók és illegális munkavállalás elleni harcról és az ellenőrzés hatékonyságának növeléséről; az 1996. szeptember 22-ei az illegális munkavállalásról valamint az 1997. december 4-ei az érdekházasságok elleni küzdelemről szóló normák.

⁶⁹ Pl. az 1996. március 4-ei a konzuli együttműködésről, az 1992. november 30-ai a kiutasítás célját szolgáló tranzitálásról szólók.

⁷⁰ Pl. az 1997. május 26-ai a harmadik országok állampolgárainak önkéntes hazatérésének elősegítését célzó információcsereéről, az 1994. november 30-ai a kiutasított személyek úti okmányával kapcsolatos előírásokról, az 1994. november 30-ai az egy tagállam és egy harmadik tagállam közötti toloncegyezmény mintájáról, valamint az 1995. július 24-ei a visszafogadási egyezmények végrehajtásáról szóló szabályok.

⁷¹ VASS Gizella (2001) p. 155.

döntések kölcsönös elismeréséről⁷², illetve tanácsi döntés született a közös repülőjáratok szervezéséről két- vagy több tagállamból kiutasított személyek közös eltávolítására.⁷³ A későbbiekben bővebben is foglalkozom ezzel, de már most meg kell említeni azt, hogy egy 2005-ös dokumentum⁷⁴ hatályon kívül helyezi a 2001/40 EK irányelvet.

Az EU 2001 óta átfogóan kezeli a bevándorlást, amely a migrációs lánc összes szakaszát felöleli, beleértve a *kibocsátó- és a tranzitországokkal való együttműködést*, a *határellenőrzést*, az illegális belépés után tett intézkedéseket, valamint a *visszafogadási és kitoloncolási politikát*. Ezt a megközelítést az illegális bevándorlásról, az integrált határkezelésről és a kitoloncolási politikáról szóló több dokumentum és cselekvési terv határozza meg.⁷⁵

Az illegális bevándorlás visszaszorítására irányuló hatékony politika vegyes stratégiát követel meg, amely mind a tagállamok jogszabályainak további harmonizálását célzó, mind a megerősített operatív együttműködésre irányuló intézkedéseket magában foglalja, valamint megfelelő politikákat és ösztönzőket tartalmaz, amelyek a kibocsátó országokban a gazdasági növekedés előmozdítását és a munkahelyteremtést célozzák. Ezzel egyidejűleg a külső tényezőket a kibocsátó- és tranzitországokkal való együttműködésen keresztül kezelik. A bizottság által az e területen javasolt összes intézkedés mélyreható vizsgálat tárgya, célja annak megteremtése, hogy ezek teljes mértékben összeegyeztethetők legyenek az alapvető jogokkal mint a közösségi jog általános elveivel, valamint a nemzetközi joggal, beleértve az emberi jogokról szóló európai egyezményből származó menekültvédelmi és emberi jogi kötelezettségeket. Külön hangsúlyt kapnak az eljárási biztosítékokkal, a

⁷² OJ L149, 2001, p. 34.

⁷³ Ez a Tanács 2004. április 29-ei 2004/573 EK határozata, amelyet a Tanács 2003. november 25-i 2003/110/EK irányelve előzött meg, amely a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtást szabályozta.

⁷⁴ Az *Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról*, COM (2005) 391 végleges

⁷⁵ VASS Gizella (2001) p. 155.

családegyesítéssel, valamint a letartóztatással és kényszerintézkedésekkel kapcsolatos biztosítékokkal foglalkozó rendelkezések.⁷⁶

Az EU migrációkezelésének lényegi eleme a *harmadik országokkal való partnerség*, amelynek feladata a belső és a külső fellépés közötti koherencia megteremtése. Az illegális bevándorlás csökkentését és megelőzését mint közvetlen célt szolgáló együttműködés mellett e partnerség olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyek a kibocsátó országokat segítik a rendszertelen migrációs áramlások alapvető okainak és ösztönző tényezőinek kezelésében.⁷⁷ Erre a kérdésre az Európai Unió mindig sok pénzt és energiát fordított. (Például a Marokkóból érkező bevándorlók megfékezésére az ország éves GDP-jének 10%-át utalja az EU, hogy segítse és támogassa az otthon maradásukat.⁷⁸)

A *migránsok hazatelepítésével* kapcsolatos szabályokról itt röviden csak annyit említenék meg, hogy ezek többnyire részei a harmadik államokkal való kapcsolatoknak, sőt a pénzügyi segítség ezeknek az előmozdítását is szolgálják. (A visszatérési politikáról l. bővebben: II.3.2.1. A visszatérési politikáról röviden című alfejezetben.)

2005-ben és 2006-ban jelentős lépések történtek az uniós migrációs politikában. Az *EU dokumentumaiban alaposabban elkülönülnek a legális és illegális bevándorlás különbségeire adott adekvát válaszok, a közöttük lévő szoros kapcsolat, a fellépéshez szükséges együttműködés alapelvei*. Az EU az elmúlt évtizedekben is jelentős mennyiségű pénzt költött a migrációval kapcsolatos kiadásokra. Az újdonság az, hogy a jelenlegi elképzelések szerint a jövőben ez szervezettebben, egységes gyakorlat kialakítására törekedve történik majd – bár ez 27 ország esetében nehezebb feladatnak tűnik.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Uo. p. 3.

⁷⁸ www.migration.ucdavis.edu/mn Létezik egy spanyol–marokkói akcióterv, ezeknek az intézkedéseknek ez adja a jogi hátteret.

Így is 5,9 milliárd eurót szánnak az EU körvonalazódó egységes migrációs politikájának megvalósítására. A fő szempont az, hogy egy átfogó, kiegyensúlyozott európai uniós megközelítés továbbfejlesztése és végrehajtása valósuljon meg 2013-ig.⁷⁹

Ki kell emelni azonban azt is, hogy a legális és az illegális bevándorlás közötti különbségtétel a közösségi bevándorlási politika alapvető jellemzője. Az illegális migráció elleni küzdelem annak minden dimenziójában az irányított migrációs program szükséges eleme.⁸⁰

I.2.2. Hágai Program

2004 novemberében dolgozta ki ezt az átfogó programot az EU. Célja: a Tampereben meghatározott a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésének alapuló térség kialakítása. Kimondott törekvés, az 1999 és 2004 között elért eredményeken alapuló, a jövőbeni kihívásokra adekvát választ adó többéves terv.

A hágai program szándéka az EU és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárási biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása területein. Védelem biztosítása a rászoruló személyek számára a menekültekről szóló genfi egyezményrel és más nemzetközi szerződésekkel összhangban; a migrációs hullámok szabályozása és az EU külső határainak ellenőrzése során; valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése. Továbbá az Europolban és az Eurojustban rejlő lehetőségek kiaknázása, a bírósági határozatok és tanúsítványok mind a polgári, mind a büntetőjogban történő kölcsönös elismerésének további megvalósítása; továbbá a határon

⁷⁹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a 2007–2013 közötti időszakra a szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása keretprogram létrehozásáról. COM (2005) 123 végleges

⁸⁰ A Bizottság közleménye a Tanácsnak hozzájárulás az Európai Uniónak az ENSZ nemzetközi migrációról és fejlődésről folytatott magas szintű párbeszédével kapcsolatos álláspontjához. COM (2006) 409 végleges. Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2006. július 14., p. 6.

átnyúló vonatkozással bíró polgári és családi ügyek peres eljárásaiban felmerülő jogi és bírósági akadályok megszüntetése érdekében.⁸¹

A hágai program meghatározta az illegális bevándorlás valamennyi említett formája elleni küzdelem erősítésének ütemtervét számos politikai területen; ezek közé tartozik a határok biztonsága, az illegális foglalkoztatás, a kitoloncolás, valamint a harmadik országokkal való együttműködés.⁸²

Az illegális bevándorlás elleni küzdelemmel kapcsolatos átfogó uniós megközelítést egy sor olyan alapelv irányítja, amelyek központi eleme az EU-n belüli szolidaritás hangsúlyozása, az alapvető jogok, a harmadik országok követelményei, valamint a tagállamok közvéleménye közötti egyensúly megtalálása.⁸³

2006-ban az előirányzott feladatoknak közel fele valósult meg, ám több fontos dokumentum született a migrációval és a vízumügyekkel kapcsolatban. (L. erről később.) Úgy tűnik, hogy a hágai program, amelynek célja a közeljövő feladatainak cselekvési programok szerinti meghatározása a tamperei cél elérése érdekében, némileg lelassult. A 2007. évben az előzőhöz képest még kevesebb intézkedés valósult meg.⁸⁴ Ennek ellenére éppen a migrációval, az illegális migrációval és a menekültügyel kapcsolatban történt valamennyi előrelépés (pl. a Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakasza elindult; nagyobb FRONTEX részvétel lehetőségének kidolgozása, a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatók elleni szankciókról szóló irányelvjavaslat⁸⁵).

⁸¹ *Hágai Program: A Szabadság, a Biztonság és a Jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*, 2005/C53/01., p. 4.

⁸² *A Bizottság közleménye a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól*, COM (2006) 402 végleges, p. 2.

⁸³ Uo.

⁸⁴ *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Jelentés a hágai program 2007. évi végrehajtásáról*, COM (2008) 373 végleges, p. 2.

⁸⁵ Ezekről később szó lesz.

A jogszerű migrációval kapcsolatban is elmondható: 2006 decemberében a Bizottság elfogadta a migrációval kapcsolatos általános megközelítésről szóló közleményt.⁸⁶ Bár ez nem szerepelt a hágai cselekvési tervben, mégis ez szolgált a 2006. december 14-15-i Európai Tanács következtetéseinek alapjául. A következtetéseken a Tanács olyan jól irányított migrációs politikák kialakítását kérte, amelyek a nemzeti hatáskörök teljes tiszteletben tartása mellett segítenek a tagállamoknak a már meglévő és a jövőbeni igényeknek való megfelelésben, valamint hozzájárulnak valamennyi ország fenntartható fejlődéséhez.⁸⁷

A migrációra és a menekültügyre vonatkozó statisztikák gyűjtéséről szóló uniós kerethatározatot (amelyet eredetileg 2005-re terveztek) 2007 júniusában fogadták el, a Bizottság javaslata alapján a Tanács és az Európai Parlament között 2006 decemberében létrejött politikai kompromisszumot követően.

2005. november 28-án a Bizottság elfogadta az Európai Migrációs Hálózatról (EMH) szóló zöld könyvet, amelyet 2007 során a hálózat felállításáról szóló jogalkotási javaslatnak kellett követnie.⁸⁸ Ez meg is történt, 2008. május 14-én a Tanács 2008/381/EK határozatával létrehozta ezt a hálózatot. A Migrációs Hálózatot a minden tagállamban kijelölt nemzeti kapcsolattartó pontok támogatják majd. Ezek tevékenységeit a Bizottság hangolja össze, amit egy „szolgáltató segít”, amely megfelelő szakértelemmel rendelkezik az EMH munkájának megszervezéséhez. Az azonban nem derül ki a dokumentumból, hogy mely szervezetet takarja a „szolgáltató”.⁸⁹

⁸⁶COM (2006) 735 végleges. Ezt egy második dokumentum követte, amely kiterjesztette az általános megközelítést a kelet- és dél-európai országokra (COM (2007) 247).

⁸⁷COM (2007) 373 végleges i.m. p. 7. Az utóbbi évek történéseihez háttérként vö.: BENDEL, Petra: *Neue Chancen für die EU-Migrationpolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Aussenpolitik*, IN: BUTTERWEGGE – HENTGES (2006) pp. 123-134.

⁸⁸Jelentés a hágai program 2006. évi végrehajtásáról, COM (2007) 373 végleges, p. 6. I. *A Tanács határozata az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról* COM (2007) 466 végleges. Ez alapján: A hálózat a tagállamok által kijelölt nemzeti kapcsolattartó pontokból és az Európai Bizottságból áll. A Hálózatot egy *irányítóbizottság* vezeti.

⁸⁹2008/381/EK Tanácsi határozat (2008. május 14.) az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról, HL L 131, 21/05/2008, pp. 7-12.

Az EMH a tervek szerint „naprakész adatokat és információkat gyűjt és cserél”, valamint „biztosítja, hogy tevékenysége összhangban álljon a migrációra és a menekültügyre vonatkozó közösségi eszközökkel és struktúrákkal”.⁹⁰ A különböző migrációval és menekültüggyel foglalkozó szervezetekkel való együttműködése miatt ez a Hálózat nagyobb szerepet vállalhatna a közös menekültügyi politikában is, hiszen a működés egyszerűségével járhatna, ha csak egy szerv koordinálná mindkét területet.⁹¹

2008-ban a közös migrációs politika politikai terve is elkészült.⁹² A Bizottság publikálta azt a tervét, amely a jövőben Európában nagy valószínűség szerint teret fog nyerni. Az EU szerint „a belső határok nélküli Európában egyetlen tagállam sem képes egyedül kezelni a bevándorlás kérdését.” Ezek után végre egy uniós dokumentumban is olvasható: „a tagállamok szakpolitikái és intézkedései ezen a területen már nemcsak saját nemzeti viszonyaikat befolyásolják, hanem a többi tagállamra és az egész EU-ra is kihatásuk lehet.”⁹³

A Bizottság három „címszó” köré építette fel a közös migrációs politikát: a *jólét*, a *szolidaritás* és a *biztonság* szempontjait figyelembe véve dolgozza ki az Unió a bevándorlással kapcsolatos tevékenységét. Konkrét fellépések mellett, közös elvek meghatározására, valamint egységes módszerek és a monitoring hangsúlyozására is sor kerül ebben a dokumentumban.

A jólét, a szolidaritás és a biztonság alapján tíz közös elvben határozták meg a közös politika jövőjét.

A *jólét* aspektusa alapján az EU világos szabályokat, egyenlő és méltányos feltételeket szeretne teremteni a gazdasági migránsok számára. Cél az, hogy a legális bevándorlás erősítésével, jogszerűen tartózkodó és dolgozó külföldiek

⁹⁰ 2008/381/EK Tanácsi határozat i.m. 2. cikk

⁹¹ Mind később látható az EU külön intézményt szeretne felállítani a közös menekültügyi politika részeként, tovább növelve az ezen a területen illetékes szervek, hivatalok számát.

⁹² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök, COM (2008) 359 végleges

⁹³ COM (2008) 359 i.m. p. 2.

a lisszaboni stratégiának megfelelően a munkaerő-piaci hiátusokat töltsék meg. Sőt, ez a közlemény kiemeli, hogy az ezeknek megfelelő bevándorlók jogi státusza közelítsen az uniós polgárok jogi helyzetéhez. Ez azonban egyelőre kétségesnek tűnik számomra. Az Unió gazdasági aktivitásának növelése érdekében kihasznált vándorlási mozgalmakhoz kétség kívül szükség lesz a szakképzettség és a munkaerő-piaci hiányok összehangolására. Emellett kiemelt feladat a valóban dolgozó és beilleszkedni vágyó külföldiek integrációja. Az EU célja egy közös integrációs politika kialakítása, ugyanakkor ez abban a sokszínű Európában, ahol szinte tagállamonként más és más a külföldiek beilleszkedésével kapcsolatos politika, egyelőre megvalósíthatatlannak tűnik. Abban az Európában, amelynek nyugati felében szinte minden integrációs elmélet megbukott a gyakorlatban, kétséges, hogy milyen egységes, új rendszert tudnak kialakítani, a különböző problémák enyhítésére. Amíg Nagy-Britanniában és Hollandiában a multikulturalizmus, addig Franciaországban az asszimiláció csődjéről beszélhetünk, Németországban és Ausztriában a vendégmunkás rendszer bár másmilyen gondokkal küzd, mégsem lehet annak tökéletességéről beszélni. Ezek alapján kérdéses, hogy milyen szempontok alapján fogja ezt kidolgozni a jövőben az EU.

A *szolidaritás* alapján a Bizottság az átláthatóságot, a bizalmat és az együttműködést helyezik a közös migrációs politika homlokterébe. Ezek alapján szeretnék az eszközöket hatékonyan és koherens módon felhasználni. Magyarul a rendelkezésre álló pénzeszközöket azon külső határok mentén lévő, nagy nyomásnak kitett tagállamok megsegítésére fordítanák. Emellett kiemelt szerepet szánnak a harmadik országokkal való kapcsolatnak is. Jó útnak mutatkozik az a szoros együttműködés Afrikával, amely 2006-ban „rabati folyamatként”⁹⁴ indult el, valamint az a 2007 decemberében, Lisszabonban aláírt egyezmény, amely a mobilitás és a foglalkoztatás területére vonatkozott. Ehhez azonban a fejlesztési politikában is komoly

⁹⁴ 2006. júniusi rabati találkozón ült össze először néhány európai és afrikai vezető, hogy ezekről a kérdésekről tárgyaljon. Ezen az ülésen egy 62 pontos cselekvési tervet hagytak jóvá, amely „szoros partnerséget” kezdeményez Európa és Afrika között. Ugyanezt a célt szolgálná a Mediterrán Unió is.

lépésekre lesz szükség, hiszen annak hiányosságai, illetve aránytalanságai, a pénzek követhetetlen felhasználása mind hozzájárul az illegális migrációhoz.

A közös migrációs politika harmadik fontos címszava a *biztonság*. A biztonság kérdésén belül kiemelt szerepet szánunk az illegális migráció elleni hatékony küzdelemre, kiemelve, hogy az illegálisan tartózkodók legalizálásától mindenképpen tartózkodni kellene.⁹⁵ Ez éppen azon tagállamoknak szóló „üzenet”, amelyek a leginkább ki vannak téve az illegális migrációs nyomásnak.

A vízumpolitikán belül szeretnének egy négy szintű rendszert kiépíteni, amelyet integrált határigazgatás (az EUROSUR – I. később) egészít majd ki. Emellett az EU fokozni kívánja a harcot, és zéró toleranciát hirdet az emberkereskedelem ellen.

Kiemelt szerepet szánunk a jövőben a biometrikus adatok rögzítésének, amely komoly kételyeket vet fel a személyiségi és adatvédelmi jogok tekintetében, hiszen korántsem biztosított, hogy ezeket az adatokat ki és milyen célokra, az adott személy beleegyezésével használják-e fel.

I.2.3. Európa-erőd (!?)

Mielőtt a továbbiakra rátérnék, ennél a pontnál kell említést tenni az ún. Európa-erőd kifejezésről. Ez szoros összefüggést mutat a migráció kérdésével, de a korábban említett szolidaritás alapelvét is megkérdőjelezi.

Az első Európa-erődöt 1452-ben II. Mehmed építette a Boszporusz partjára a Rumeli Hisant, ennek segítségével ellenőrizve az ostromlott város vízi forgalmát. Fél évezreddel később egy „láthatatlan” erődre használják újra ezt a terminust.

Az Európai Unió a saját piacának előnyös helyzetbe hozatalával, a külső szereplők szemében alkotta meg ezt az új „erődöt”, amelyet először csak

⁹⁵ L. erről később bővebben a II.3.2.2. A jogszerűsítő intézkedésekről című alfejezetben.

gazdaságilag fogalmazták meg „protekcionista vasfüggönyként”. Az utóbbi években viszont sokkal inkább a személyek szabad áramlásával, a menekültkérdéssel kapcsolatban kerül elő ez a kifejezés. Az elmúlt közel egy évtized történései a döntéshozók számára egyre inkább igazolják ennek az új „vasfüggönynek” minél sűrűbbre szövését, ám éppen a civilek, a tudomány emberei szólalnak fel ellene.⁹⁶

A bevezetésben említett két világ között épül ez az erőd. Nils Christie szerint Nyugat-Európa egészét éhes szomszédok fenyegetik. A megoldás egyszerű: a Sztálin és diktátortársai által felépített kerítést most a túloldalról kell megerősíteni és a Dél felé is kiterjeszteni. Afrika és Ázsia is éheznek. Kikapcsolva az Európa-erőd, nyugati hadosztály.⁹⁷

Christie szerint ennek első jele az 1976-ban létrehozott TREVI csoport volt, amelynek célja eredetileg a terrorizmus elleni fellépés elősegítése, de mandátuma jócskán kibővült.

Elgondolkodtató, amit Christie 1994-ben fogalmazott meg:

„A külső határokat csak a hivatalos határátkelőhelyeken lehet átlépni. Az államok egyeztetett, közös politika jegyében lépnek fel az Európa-erődön kívüli országokból származó emberekkel szemben. Harmonizálják a vízum- és menekültügyi politikájukat, és közös információs rendszert működtetnek azokról, akiket nem látnak szívesen országaikban. A belépést bármely schengeni ország megtagadhatja attól a személytől, akiről egy másik schengeni ország valamilyen negatív adat birtokában van. Ha egy ország nemet mond, az tizenkét nemnek felel meg, ha egy ország igen mond, az csak egy igen. Hova vezet mindez? A maga módján ostromállapothoz. A belső határok meggyengültek, de ezért bőségesen kárpótolják magukat az államok a belső, megerősített és a nemzeti határok által nem korlátozott fegyveres rendőrségi ellenőrzéssel, valamint a közös információs

⁹⁶ Helyesbítenem kell, hiszen 2005-ben a szocialista és zöldpárti európai parlamenti képviselők „Az Európa-erőd fejjel rohan neki a szégyen falának” című kiáltványában emelte fel szavát ez ellen. Az Európa-erőd ellenzői honlapot is működtetnek: www.no-fortress-europe.eu címen. 1988 óta 9 425-en veszítették életüket Európába jutásuk közben a határokon (erről statisztikát vezetnek a <http://fortresseurope.blogspot.com/> oldalon).

⁹⁷ CHRISTIE (2004) p. 77.

rendszerrel, illetve ami a legfontosabb, a külső határok minden eddiginél hatékonyabb védelmével. A vasfüggönyt lebontottuk, csak éppen felhúzzuk helyette a vízumfalat. Nyugat-Európa, legalábbis egy ideig, talán fenn tudja tartani a fogva tartottak relatíve alacsony arányát oly módon, hogy a legveszélyesebbnek ítélt elemeket kívül tartja jómódban élő országai határán. *A külföldiek ellen folytatott háború következményeként meglehetősen kevesebbet foglalkozunk majd a hagyományosan belső ellenségnek tekintett elemek elleni harccal.* De vajon nem túl nagy az ár, amelyet a jól hangzó börtönstatisztikáért fizetünk?”⁹⁸ [Kiemelések tőlem: W.Sz.]

Ez a vélemény egyértelműen rámutat a ma és a közeljövő problémáira.

Hankiss Elemér közvetlenül a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás után fogalmaz így:

„Büszkék voltunk és vagyunk, hogy a „szabad világ” polgárai lehetünk. És szorongás tölt el minket, ha arra gondolunk, hogy a szeptember 11-ei rettenet arra indíthatja Amerikát, Európát, a Nyugatot, hogy bezárkózzék. Hogy a schengeni és más meglévő korlátoknál erősebb falakkal vegye körül magát. *Beteljesedhet az a néhány éve újra és újra megfogalmazott jóslat, hogy a nyugati világ előbb-utóbb arra fog kényszerülni, hogy visszavonuljon egy erődítménybe, egy "Amerika Erőd"-be, "Európa Erőd"-be, vagy akár egy "Nyugati Erőd"-be, mert csak így tudja megőrizni a maga szabadságát, jólétét, demokratikus rendjét az erődöt körül özőnlő szegénység és zűrzavar félelmetes világában.* A Római Birodalom hanyatlásának korában éltek a provinciák, a coloniák, a castrumok ebben az állandósult végvári állapotban. Várakban éltek, évszázadokon át a középkor lovagjai, lakótornyokban éltek Firenze vagy San Gimignano gazdag polgárcsaládjai... Érthető, hogy a riadalom utáni napokban felágaskodtak ezek a bezárkózási ösztönök. És tudjuk, nagyon nehéz lesz megtalálni a jó egyensúlyt a biztonság vágya és a

⁹⁸ CHRISTIE (2004) p. 77.

világ mindannyiunk számára elengedhetetlenül fontos nyitottsága között.”⁹⁹
[Kiemelés tőlem: W. Sz.]

2001. szeptember 11-e óta valóban komoly fordulatot vettek az egyes bevándorlással, a személyek szabad áramlásával kapcsolatos szemléletek. Az EU irányelvei, direktívái a bezárkózás, a szigorított ellenőrzések felé halad, ám a globalizáció hatásainak ellenőrzésére, az az elleni védekezésre ez természetesen nem alkalmas, sőt. Az Európa-erőd kifejezést lassan felváltja az Európai jóléti erőd, amely éppen a globalizáció következtében „híresebb, szebb, csábítóbb” lesz. Ekként pedig egyre többen igyekeznek majd Európába.¹⁰⁰

Simai szerint „a globalizáció a társadalmakban reményeket és elvárásokat ébreszt a jobb élettel, illetve ennek ígéretével kapcsolatban”.¹⁰¹

A globalizáció segítségével az emberek közelebb kerültek egymáshoz, bárhol bármikor ugyanazokat a termékeket, ugyanolyan felszereltségű, berendezett üzletben vehetik meg, a fogyasztási szokások változásával és egyúttal előtérbe kerülésével jár. A helyi kultúra hígulása azonban feszültséget okoz, az utóbbi években számos civilszervezet igyekszik felemelni szavát a globalizáció káros hatásai ellen, amely harc némileg Don Quijote-inek tűnik. Ezek a globalizáció ellenes érvek egyike piaci civilizáció érdek- és értékviszonyaival való szembenállás. Az életmódnak és az élet minőségének változásai, illetve ennek jóléti, etikai, egészségügyi, gazdasági és környezeti megközelítése a 21. században elválaszthatatlan a globális folyamatoktól és hatásoktól. A globalizáció-ellenességben kifejezésre jut a félelem attól is, hogy a globalizáció súlyos kárt okoz a helyi kultúráknak.¹⁰²

⁹⁹ HANKISS (2002) p. 779.

¹⁰⁰ Vö. NUSCHELER (2006) és ANGENENDT (2006) és ALBRECHT (2002a) pp. 1-22. és ALBRECHT (2002b) pp. 37-38.

¹⁰¹ SIMAI (2002) pp. 743-744. vö. Bös 1997-es könyvével, amelyben éppen a nyitott társadalmak problémájaként közelíti meg a migráció jelenségét. BÖS (1997) I. erről még: OSWALD (2007) pp. 143-174.

¹⁰² SIMAI (2002) p. 744.

Ezzel egy időben a globalizáció a társadalmi összetételben is differenciálódást okoz. Simai szerint a társadalmak három részre tagozódnak, és ez egyre inkább igaz a világ szinte minden részében. Az egyik a „globalizáltak” csoportja. Ebbe a körbe tartoznak a csaknem 70 000 transznacionális társaság több mint 800 000 vállalatának tulajdonosai, részvényesei, dolgozói, a velük kapcsolatban álló sok millió beszállító vállalkozó és a különböző elosztó hálózatok emberei, a politikai, a gazdasági, a katonai hatalmi elitek, a társadalmak olyan képzettségű tagjai, akik ennek alapján nemzetközi szempontból is mobilisak. A másik véglethez azok tartoznak, akik a globalizációból, annak kedvező hatásaiból gyakorlatilag tartósan vagy végérvényesen kirekednek. A parasztság széles rétegei, a szakképzetlenek, a mezítlábas kapitalisták és a mezítlábas értelmiségiek. A kettő között alakult ki az ún. közbenső réteg, amely mindkét irányba mozoghat: globalizálódhat, vagy a kint rekedtek közé kerülhet. A globalizációs folyamat egyik következménye a civil társadalmak etnikai és vallási keveredése. A multikulturális államok a civilizációk sajátos találkozóhelyei, a dialógus, az együttélés jó iskolái, de bizonyos rétegek vagy csoportok szembenállását, kizárását is eredményezhetik. Éppúgy lehetnek az alkotó diverzitás, mint a romboló, kirekesztő diverzitás táptalajai.¹⁰³ A világban kialakuló egyenlőtlenségek, torzulások miatt egyre nagyobb vándorlási hullámmal nézünk majd szembe, amely akár globális problémává is kinőheti magát.

Az Európa-erőd koncepció a szigorúbb ellenőrzést, a méltatlan személyek kiszűrését jelenti. Olyan válasz ez, ami a választók fülében jól cseng, hiszen több felmérés is bizonyította Európában, hogy a bevándorlók és az „idegenek” jelentése magában foglalja a konfliktust, a devianciát és a bűnözést. Ez a szemlélet némileg kritikai megjegyzéssel él a „szabad és nyitott” EU-ra, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy ki és mikor engedheti meg magának, hogy döntsön, ki az alkalmas bevándorló és ki nem? Felhívja a bevándorlás, ezen belül is annak szabálytalan formájára a figyelmet, az ebben rejlő

¹⁰³ SIMAI (2002) p. 744.

kockázatra és a gazdasági, társadalmi stabilitás gyengeségeire. De az uniós normákban is fellelhető ez a koncepció, ahogy a későbbiekben is látható lesz, a megszüntetett határellenőrzések mellett folyamatosan szigorodó kontrollt építenek ki folyamatosan, közösségi együttműködéssel igyekeznek valamilyen láthatatlan gátat szabni a tömeges vándorlásnak.

Az Európa-erőd koncepció kettőssége magában foglalja a bevándorlás pozitív és negatív konzekvenciáit is. Egyik oldalról válasszuk ki azokat a szorgalmas, tanult, képzett külföldieket, akik a hazai munkaerőpiac hiányait pótolják, másik oldalról szűrjük ki azokat, akik „veszélyt” jelentenek a társadalomra. Felmerül a kérdés, hogy azokkal mi történik, akik ugyan szabálytalanul érkeznek, alacsonyan képzettek, ám dolgoznak és a továbbiakban is azt tennék.

Az egységes Európával azonban csak gazdasági szinten számolhatunk. A kulturális diverzitás fenn- és megtartása mindig is elsődleges szempont volt, amit a már említett „multikulti” szemlélet képvisel. „Az erős európai identitás alapja mindenképpen a kulturális különbségek fenntartása, amely egyáltalán nem ellentétes a békével és a demokratikus stabilitással. Mint Alan Skad leszögezi, ma a nemzetállami kultúrákon kívül nem létezik egységes európai kultúra. Az európai integráció elmélyítése nemhogy nem igényli a nemzeti identitás feladását, de egyenesen annak védelmezője lehet a média univerzális kultúripari dömpingjével szemben. Az európai identitás tartalma inkább közös politikai kultúrát jelent, amely a kulturális pluralizmus kezelésének képességével tűnik ki.”¹⁰⁴

Az ún. Budapesti Nyilatkozat preambulumban is elutasították a civilek az Európa-erőd koncepciót. 2004. március 25-28-a között 33 uniós és EU-n kívüli ország 130 küldötte, közösségi munkások, kutatók, támogatók, döntéshozók, kormányzatok, társadalmi szervezetek és közösségek képviselői

¹⁰⁴ Bayer Józsefet idézi PALÁNKAI (2002) pp. 825-827.

találkoztak és készültek fel egy nemzetközi konferencia keretében a 10 tagjelölt ország csatlakozására.

„A résztvevők arra kérik az Európai Unió szerveit, a nemzeti, regionális és helyi kormányzatokat, hogy kötelezzék el magukat egy társadalmi és gazdasági értelemben befogadó, sokszínű, környezetileg fenntartható és igazságos társadalom kialakítása mellett, és biztosítsák az Európai Unió, illetve tagállamai és civil társadalmi közötti társadalmi párbeszéd kialakításához szükséges struktúrákat, irányelveket és mechanizmusokat. Ehhez a közösségi részvétel morális és anyagi támogatása mellett a megfelelő színvonalú jogi, intézményi és anyagi feltételek megteremtésére is szükség lesz, különös tekintettel magára a közösségfejlesztésre. A küldöttek hangsúlyozzák a közösségfejlesztés szerepét azoknak a mechanizmusoknak a kialakításában, amelyek elősegítik Európa minden lakosának bevonását, legyenek bár állampolgárok, állampolgárságra várók vagy bevándorlók. A résztvevők elutasítják a rasszizmus és az idegengyűlölet egyre nyíltabban jelentkező formáit, valamint a burkolt, a jelenlegi bevándorlási politikában megnyilvánuló rasszizmust is, amely létjogosultságot ad az 'Európa Erőd' jelenségnek.”¹⁰⁵

A civilek leginkább az emberi jogok sérülését látják a legveszélyesebbnek, továbbá nem mellékesen azt, hogy az emberektől több szabadságot vonnak el, a „biztonság” jelszavával, ám ennek a hatásfoka nem látszik bizonyítani ezt.

Lev Kreft szerint: „a társadalmak, amelyek nem részesültek a modernizációból és a fejlődésből, rizikóforrássá váltak még jóval azelőtt, mielőtt a fejlett népek ráismertek volna a saját metropoliszaik mellékutcáiban settenkedő rizikófaktorokra. *Egy globalizált világban nincs esélye a fenntartható biztonságna*k, *egy területileg lehatárolt védhető állam keretein belül, mint azt az Európa-erőd elképzelés vizionálja, és annak a globális rendnek sincs esélye, amelyet egyetlen nemzetállam tart fenn, amely egyben a világ egyetlen*

¹⁰⁵ www.adata.hu

központjává is válik, mint az az elképzelés, amely szerint az egész világ az USA hátsó udvarává válik.” [Kiemelések tőlem: W. Sz.]

A fentiekben csak néhány gondolatot villantottam fel ezzel a koncepcióval kapcsolatban, elemzése egy másik dolgozat témája lehetne pro és kontra egyaránt.¹⁰⁶

Összegzés

A migráció elméletének kialakulása Ravenstein nevéhez fűződik. Ő az, aki a XIX. század végén először próbálta meg a vándorlás elméletét megfogalmazni. Az emberek térbeli mozgása ma már hasonlóságok mellett különbségeket is mutat a közel másfél évszázados teóriához képest.

A második világháború után Európába jelentős beáramlás kezdődött a vendégmunkások toborzása miatt. A XX. század végére számos korábbi kibocsátó ország vált befogadóvá, jellemzően az afrikai kontinensről és kelet-európából érkező migránsok kedvelt úti céljává.

A migrációt elindító és azt fenntartó folyamatok bemutatása az értekezés további részéhez szolgáltak alapul. Az egyén (vagy a család) döntése, a jobb élet reményben történő mozgást kiegészíti a társadalmi kapcsolatokból származó információ, és háló továbbá azok az „intézmények”, amelyek erre épültek ki. Ezek a szervezetek felmérték és ismerik azt a keresletet, amely az európai kontinenst jellemzi, és amelynek erősödése a közeljövőben szinte biztosra vehető. E csoportok része azok az emberi jogokért harcoló szervezetek, amelyek a kiszolgáltatottakká váltak megsegítéséért jöttek létre, Más részük azonban éppen azok a bűnözői csoportok, amelyek komoly hasznot húznak a migrációból.

¹⁰⁶ vö. még: *Die Festung Europa formiert sich, der Widerstand auch?* IN: AutorInnenkollektiv (2000) pp. 269-272. és MILBORN (2006)

A kontinens szinte minden állama az öregedő és számában csökkenő társadalom égető problémájával néz szembe. Az ENSZ által 2000-ben készített jelentés szerint ugyan a vándorlás *nem* fogja megváltoztatni az öregedő európai társadalmak összetételét, ám hasznos lehet a munkaerőpiacon. Ahhoz, hogy az EU stabilizálni tudja a munkaképes populációt, *évente* 550 000 külföldre lenne szüksége 2010-ig, és további *1,6 millióra* 2010-2050 között. Ez *68 millió* bevándorlót jelentene 2003 és 2050 között. Sőt további *46 millió* munkaerőre lenne szükség 2050-ig.¹⁰⁷

A migráció markáns jellemzői közé tartozik a migráció feminizációja, amely a számokat tekintve nem mutat számottevő eltérést az 1970-es évekhez képest, ám a társadalmi változásokra reagálva, a női migráció is jelentős mértékben átalakult. A korábban csak házastársként migráló nők helyét átvették az önállóan útra kelők, akik komoly kockázatnak vannak kitéve. Az áldozattá válásuk pedig határozott nemzetközi fellépést igényel.

Az EU közös migrációs politikája felé tett lépéseket három szakaszra lehet bontani. Még a harmadik pilléren belül a jelenség kezelésére vonatkozó normákat három csoportba lehet sorolni egyrészt az idegenrendészeti, másrészt a tagállamok együttműködésére, harmadrészt a szabálytalan bevándorlók hazatelepítésére vonatkozó szabályokra. A második nagy szakasz 2001 után, a bevándorlás közösségi politikává válása után következett be. Ettől kezdve az EU átfogóan kezeli a bevándorlást, amely a migrációs lánc összes szakaszát felöleli, beleértve a *kibocsátó- és a tranzitországokkal való együttműködést*, a *határellenőrzést*, az illegális belépés után tett intézkedéseket, valamint a *visszafogadási és kitoloncolási politikát*. Ezt követően 2005-ben és 2006-ban jelentős lépések történtek az uniós migrációs politikában. Az EU dokumentumaiban az utóbbi években alaposabban elkülönülnek a legális és illegális bevándorlás különbségeire adott politikai

¹⁰⁷ *World Migration 2003*, p. 246.

válaszok, a közöttük lévő szoros kapcsolat, a fellépéshez szükséges együttműködés alapelvei.

Az *Európa-erőd* koncepció a szigorúbb ellenőrzést, a méltatlan személyek kiszűrését jelenti. Sokáig az irodalom csak elméleti szinten szólt erről. A „láthatatlan erőd” Ceutában és Melillában azonban valóban kézzelfogható. 2005. szeptember 29-e óta a világsajtóból mindenki ismerheti ezt. Ezen a napon „legkevesebb öt ember vesztette életét, amikor több száz ember megpróbált áttörni két spanyol enklávét, Ceuta és Melilla, valamint a Marokkó közötti határkerítésen. A spanyol hatóságok szerint a rohamrendőrség megpróbálta visszatartani a fekete afrikai bevándorlókból álló tömeget, de azt tagadják, hogy lövéseket adtak volna le. Néhány nappal ez előtt is történt hasonló eset, akkor több száz afrikai próbált meg betörni, Melilla területére.”¹⁰⁸

Az Európa-erőd a spanyol enklávékhoz hasonló módon próbálja útját állni a tömeges migrációnak. Ez a szemlélet némileg kritikai megjegyzéssel él a „szabad és nyitott” EU-ra. Felhívja a bevándorlás, ezen belül is annak szabálytalan formájára a figyelmet, az ebben rejlő kockázatra és a gazdasági, társadalmi stabilitás gyengeségeire.

¹⁰⁸ http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/09/050929_spain_ceuta.shtml

*„A világ az egyetlen piac és vásártér felé halad,
miközben a határokon szögesdrótok emelkednek és rögzülnek.”*
(Theo Sommer)

II. Az irreguláris migráció kriminológiai jellemzői

A négy szabadság elve fontos lépcsőfok volt a gazdasági integráció felé. Az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlása egyértelműen a belső piac kialakításának megkönnyítésére szolgált. Ugyanakkor a közgazdasági pozitívum mellett napjainkra ennek árnyoldalai is megjelentek.

A személyek szabad mozgása például szükségszerűen magával hozta azt is, hogy adott esetben éppen a bűncselekmények elkövetőjének mozgása miatt válnak deliktumok „nemzetközivé”, a határellenőrzés megszűnésével pedig adott esetben megkönnyítheti a hatóság üldözése előli menekülést, hiszen az kiváló szűrő és ellenőrző funkciót töltöttek be.¹⁰⁹

A szakirodalomban olvashatók olyan értékelések, amelyek szerint a határok létezése a belső biztonság fenntartása céljából sem mennyiségileg, sem minőségileg nem számottevő jelentőségű, legfeljebb az alkalmi bűnelkövetésre lehet megelőző hatással. Ennek ellenére az EU tagállamainak megítélésében az ellenőrzés megszűnése „biztonsági deficitet” jelent, amelynek egyes aspektusait a büntetőjog (anyagi és eljárásjogi) eszközeivel lehet és kell kiegyenlíteni.¹¹⁰ Ezt a schengeni rendszer kiépítésével igyekeznek csökkenteni (ezt 1. később a II.3. A jelenség kezelésére tett kísérletek című fejezetben). Tipikusan ilyen határon átnyúló cselekmény az illegális migráció is.

¹⁰⁹ KARSAI (2004) p. 23.

¹¹⁰ KARSAI (2004) p. 23.

II.1. Az irreguláris migráció fogalma

Az illegális migráció komplex jelensége miatt annak elnevezése is elég széleskörű.

A *migráns*, vagy bevándorló, az a személy, aki egy évnél hosszabb időt tölt távol hazájától, de mindenképpen saját megfontolásból döntött arról, hogy elhagyja otthonát/hazáját; a migráció lehet *reguláris* vagy *irreguláris*.¹¹¹ A reguláris migráció során a külföldi személy a fogadó állam szabályait figyelembe veszi. Az irreguláris migráció (a hazai szakirodalomban Nagy Boldizsár szerint¹¹²) lehet *illegális migráció* és *kényszervándorlás*, menekülés. Illegális bevándorlás akkor történik, amikor valaki saját akaratából, de nem a megfelelő papírokkal vagy helyen lép be egy állam területére, vagy bár a megfelelő papírokkal rendelkezik, mégis a megengedettnél tovább marad, és/vagy illegálisan vállal munkát.

A *kényszervándorok* azok, akik otthonukat nem hagyták volna el, ha bizonyos tőlük független és kívánságaikkal ellentétes (emberi vagy természeti) események nem következtek volna be.¹¹³

A legelterjedtebb a köznyelvben az „illegális” szó használata, azonban több emberjogi szervezet is hangsúlyozza, hogy „senki sem lehet illegális”. A tartózkodási engedélye, az okiratai, a munkavállalása lehet illegális, szabálytalan, de „szabálytalan bevándorló”, illegális migráns nem. A hivatalos dokumentumok az irreguláris kifejezést javasolják éppen ezért, enyhítve az illegális kriminogén szemantikáját.¹¹⁴

¹¹¹ Ezt a kifejezést, mint később látható, a gyakorlat ritkán használja, katonai jelentése miatt.

¹¹² L. bővebben NAGY (1996)

¹¹³ NAGY (2000) p. 429.

¹¹⁴ A magyar szakirodalomban I.: NAGY (1996) Ahol az irreguláris migráció a kényszervándorlás mellett az illegális migrációt is magában foglalja. L. még az Európa Tanács Parlamenti ülés, 1509 (2006) Határozat az irreguláris migránsok emberi jogairól, 2006. június 27. 7. pontját Az persze kérdés, hogy ez valóban jobb kifejezés-e.

Az illegális, irreguláris bevándorlás mellett a külföldi szakirodalom használja az „*unauthorized*”, azaz *jogtalan belépés* fogalmát is. Ez a fajta cselekmény a hamis vagy hamisított okiratokkal, vagy a nem legális úton-módon szerzett vízumokkal történő beutazást foglalja magában. Ugyanakkor ez csak egy aspektusa az irreguláris bevándorlásnak és kizárólag a határátlépésre vonatkozik. A migráció úgy is lehet jogtalan, ha az egyébként nem illegális.¹¹⁵ A 3. táblázat foglalja össze a létező terminusokat és azok használóit.

3. táblázat: A nemzetközi terminológiák

Terminus	Hol használják	Megjegyzés
Irreguláris	<ul style="list-style-type: none"> Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) Organisation for Security and Cooperation in Europe Global Commission for International Migration 	<ul style="list-style-type: none"> Az irreguláris migráció egy összetett kifejezés, inkább informális szinten használatos, A közvélemény számára ez a kifejezés annyira nem elfogadott.
Illegális	<ul style="list-style-type: none"> Kormányok Európai Unió A sajtó 	<ul style="list-style-type: none"> Az 'illegális' kifejezés a kriminalitással mutat kapcsolatot Az illegális migráns ki van téve a kiutasításnak, amely sokkal inkább adminisztratív, mint büntügyi cselekmény. Azzal, hogy valakit illegálisnak minősítenek, ki van téve annak, hogy az emberi jogainak védelme sérül, vagy legalábbis ennek kockázata felmerül. Annak a menedékkérőnek az engedélye, akit „illegálisnak” minősítenek, szintén veszélybe kerülhet.
Undocumented, "sans papier" ("papírok nélküli")	<ul style="list-style-type: none"> Nem kormányzati szervezetek (NGO-k, pl. PICUM) 	<ul style="list-style-type: none"> Ez a kifejezés elég kétértelmű. Azokat is így nevezik, akiknek nincs papírjuk és azokat a bevándorlókat is, akiknek az adatait nem regisztrálták. Nem pontos kifejezés az összes kiutasítással veszélyeztetett bevándorlóra
Unauthorised ("jogszerűtlen")	<ul style="list-style-type: none"> Belügyminisztérium (pl. Nagy-Britanniában) 	<ul style="list-style-type: none"> Nem minden kiutasítással fenyegetett migráns ilyen. A belépés során történik szabálytalanság.

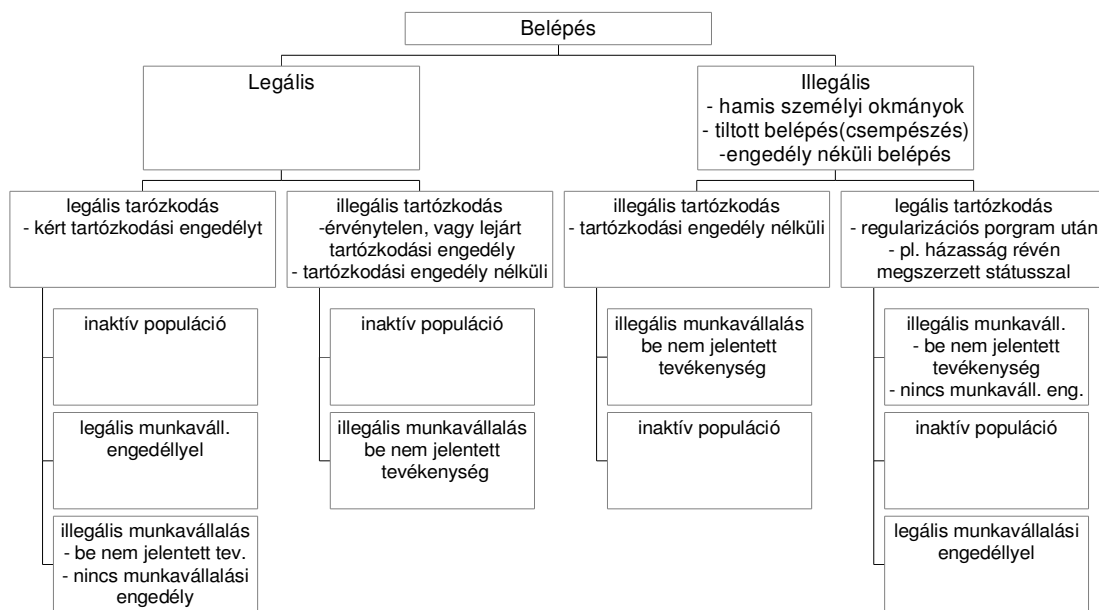
Forrás: Irregular Migration in the UK (2006)

¹¹⁵ CARLING (2004) Véleménye szerint „ez csak egy szegmense a migrációnak, és ezt a terminológiát rosszul is használja az EU definíciója.” A dolgozatban a továbbiakban az irreguláris és az illegális kifejezést szinonimaként használom, hiszen a korábbi dokumentumok még az illegalist, az utóbbi évek azonban már az irreguláris terminust alkalmazzák.

Az irreguláris migránsok: külföldiek legális jogi státus nélkül.¹¹⁶ Közös jellemzőjük, hogy nincs semmilyen érvényes törvényes engedélyük az adott idegen országban tartózkodni. A hiányzó jogi státus messzemenően meghatározza ezeknek az embereknek az életvezetését. Lederer szerint az ENSZ hivatalos terminusai - irreguláris, nem ellenőrzött, papírok nélküli bevándorlás - nem felelnek meg igazán valós élethelyzetüknek. Az illegalitás fő jellemzője szerinte az, hogy az érintett személyek megkísérlik magukat kivonni az állami felfedezés elől, s ezzel egy időben a hivatali-statisztikai nyilvántartás elől.¹¹⁷

A szabálytalan (be)vándorlás meghatározása nem egyszerű feladat: többfajta definíció létezik, a legátfogóbban a Tapinos-féle¹¹⁸ modellből Jandl által készített tipizálás fogja át az irreguláris migráció komplexitását.¹¹⁹

2. ábra: Tapinos modellje az irreguláris migrációról



Tapinos a határ átlépésétől kezdi az irreguláris migráció összetettségének felvázolását. A belépés eszerint történhet legálisan és illegálisan. A szabályos

¹¹⁶ Az irreguláris migráció fogalmi meghatározásának bővebb ismertetésétől itt eltekintenek. L. az alábbi szerzők más, bővebb értelmezését: pl. JANDL (2004a); NAGY (1996).

¹¹⁷ LEDERERT idézi CSERESNYÉS (2005) p. 181.

¹¹⁸ TAPINOS (1999b) p. 232.

¹¹⁹ Vö. GUILD (2004) p. 3.

belépés után, a tartózkodás során történhet jogellenes cselekmény. A legtöbb esetben a külföldi szeretne hosszabb-rövidebb ideig tartózkodni is, amelyhez szintén engedélyre van szükség ma Európában, ha valaki harmadik ország állampolgára. A tartózkodási vízum megléte, ám meg nem hosszabbítása szintén jogszerűtlen. A legtöbb külföldi, vándorló *munkavállalási céllal* érkezik. A munkavállalási engedély megléte illetve hiánya szintén vezethet szabálytalansághoz. Előfordulhat az az eset is, amikor valakinek van ugyan munkavállalási engedélye, de nem arra a munkahelyre, nem annyi időre stb. Ebből következhet, hogy valaki legálisan érkezik, tartózkodási vízummal szabályosan tartózkodik, amellyel munkát is vállalhat, ám nem azt vállalta és nem úgy, amelyre az engedélye szól.

Velük szemben léteznek olyan esetek is, amikor valaki szabálytalanul érkezett, ennek egyenes következménye az illegális tartózkodás is, amelyet azonban - mint később olvasható - bizonyos országokban jogszerűsítő intézkedések segítségével (vagy esetleg házasságkötés révén) *ideiglenesen* rendezni lehet. A szabálytalan tartózkodás illegális kereső tevékenységet von maga után, a szürke- vagy feketegazdaságban végzett munka miatt (erről l. 4. táblázat). Látható, hogy szinte minden esetben előfordulhat szabálytalan munkavállalás. Itt már lehet utalni arra, hogy nem véletlen, amiért uniós szinten ennek megakadályozására miért fektetnek olyan nagy hangsúlyt.

4. táblázat: Az illegális munkavállalás előfordulása

	Legális tartózkodás	Illegális tartózkodás
Szabályos belépés	Illegális munkavállalás	Illegális munkavállalás Nem dolgozik
Szabálytalan belépés	Illegális munkavállalás	Illegális munkavállalás Nem dolgozik

*Az irreguláris migráció lehetséges típusai*¹²⁰

A szabálytalan vándorlás a határ átlépése során csak részben „dől” el. A 2. ábra is jelzi, hogy a belépés csupán egy szelete ennek a jelenségnek, hozzá kell tenni azonban, hogy mégis erre helyezik a legtöbb hangsúlyt.¹²¹

Egyes kutatók szerint az irreguláris migránsoknak csupán **20%**-a lépi át a határt szabálytalanul, érkezik embercsempészek segítségével, a fennmaradók legálisan jönnek, de a túltartózkodás illetve az illegális munkavállalás miatt válnak szabálytalan bevándorlókká.¹²²

Az irreguláris migránsok illegális határátlépése az Európai Bizottság számára készített tanulmány szerint történhet egyénileg, illetve szervezeten.¹²³ Hozzátenném, hogy aki egyénileg próbálja a határt átlépni annak is nyilvánvalóan szüksége van segítségre, hiszen nem rendelkezik a megfelelő „terepismerettel”, amennyiben a zöldhatáron keresztül próbál átjutni, de akkor is, ha hamis vagy hamisított úti okmányokkal a határállomáson átlépve igyekszik „új” hazájába. Persze ebben az esetben az embercsempészek „szolgáltatásai” közül csupán néhány elemet használ ki, míg azok, akik szervezett keretek között lépik át a határt szinte az összes láncszemet igénybe veszik.¹²⁴ A már említett uniós tanulmány szerint a szervezett csoportokat igénybe vevők vannak nagyobb veszélyben, hiszen ők az embercsempészek mellett emberkereskedelemmel foglalkozó bűnszervezetek hálójába is kerülhetnek.

Egy 2004-es uniós tanulmány leszögezi, hogy „az Európai Unióba irányuló migráció elhatározásának hététerében álló indítékok általában széles

¹²⁰ JANDL (2004a) p. 142.

¹²¹ Az EU 2004-es hágai programja egy fejezetben tárgyalja az előírásoknak nem megfelelő bevándorlás elleni küzdelmet és a határellenőrzést. *Hágai Program: A Szabadság, a Biztonság és a Jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*, (1.7.1. pont), 2005/C53/01.

¹²² BIGO (2004) p. 72. vö. STALKER 15-30%-os becslésével, STALKER (2000)

¹²³ COM (2004) 412 végleges, i.m. p. 14.

¹²⁴ Vö. JUNGBERT (1996) p. 197.

választékot fednek le; a gazdasági megfontolások semmi esetre sem tekinthetők az egyedüli és kizárólagos tényezőknek. A migráció elhatározásának alapját általában az egyén által mérlegelt számos *kényszerítő tényező* szolgáltatja, mint például a munkanélküliség, az állandósult alacsony bérszínvonal; természeti katasztrófák vagy ökológiai rombolás, a klímaváltozás következményei, továbbá olyan *húzó tényezők* is, mint a nem hivatalos ágazatokban az elhelyezkedés lehetősége, magasabb munkabérek, politikai stabilitás, a törvényes rend fenntartása, az emberi jogok hatékony védelme, vagy különféle munkaerő-piaci állapotok. A jogszerűtlen migráns elhatározását véghez viszi a különféle elrettentő tényezők ellenére is, mint például a migrációt elősegítő szolgáltatások magas költsége, a határvédelmi hatóságok általi feltartóztatás és eljárás kezdeményezése.”¹²⁵

Az ún. push és pull faktorok mellett meg kell említeni azokat a „segítő”, „közvetítő” elemeket is, amelyekről a globalizált társadalmunkban nem feledkezhetünk meg. Ma már a média is nagy szerepet tölt be abban, hogy a világ egyes országairól az a kép él a köztudatban, hogy ott könnyebb munkát vállalni, az élet szép és napos, ezek a hamis üzenetek is segítik az elvagyódókat elindulni. Így a bevándorlásban a tömegkommunikáció szerepét sem szabad elfelejteni.¹²⁶ De a facilitáló tényezők között a média szerepe mellett megemlítendőek azok a rokonok, ismerősök is, akiknek „sikertörténetei” szintén indulásra készítetik a kilátástalan jövővel rendelkezőket.

Az irreguláris migrációt gerjesztő említett okok megsokszorozódása idézi elő azt, hogy egyes bűnözők kiváló lehetőséget, könnyű pénzszerzéssel kecsegtető tevékenységet látnak ebben.

¹²⁵ COM (2004) 412 végleges i.m. pp. 15-16.,

¹²⁶ Érdekességként említem, hogy a bevándorlás témája ma már a filmekben is megjelenik. Pl. 2004-ben egy francia filmrendező készített filmet két fiúról, akik megpróbálnak Afrikából Franciaországba jutni. Vö. BUTTERWEGGE – HENTGES (2006b)

Az EU-ban általános nézet, hogy a büntetőjog szigorával elsősorban a migránsokat kihasználó, az irreguláris migránsokat segítő személyek ellen kell fellépni. A szabálytalan vándorlással szemben a hatékony határellenőrzés mellett idegenrendészeti intézkedéseket kell alkalmazni.¹²⁷

E népesség esetében rendkívül heterogén csoportról van szó. Az illegalitásba kényszerítő eltérő utak és módok, valamint a különböző motívumok, okok miatt rendkívül sokrétű létformákból kell kiindulni. Lederer tipológiája szerint az alábbiakból:

- Bevándorolt munkavállalók, akiket gyakran az építőiparban, az ipari- és épülettakarításban, a mezőgazdaságban foglalkoztatnak illegálisan, és túlnyomórészt gazdasági okokból érkeznek,
- Egykori szerződéses munkavállalók, akik foglalkoztatási időszakuk lejártát követően visszatérnek, vagy azonnal illegálisan vállalnak munkát,
- Elutasított vagy kiutasított menedékkérők vagy menekültek, akik „eltűntek” a célország társadalmában,
- Családtagok - összeköltözést engedélyező jogosítványok nélkül; a külföldi migránsok 16 év feletti gyermekei,
- Külföldiek, akik az uniós polgársággal rendelkező házastárstól elválva elveszítik tartózkodási engedélyüket, ha 3 évnél rövidebb ideig voltak házasok, és felszólításra nem hagyják el az országot,
- Nők, akik vízum nélkül prostitúció céljából érkeznek (sok esetben kényszer hatására),
- Egyetemisták vagy turisták, akik a tanulmányi vízum lejárta után is az országban maradnak.¹²⁸

Ezek mellett meg kell említeni azokat is, akik szabálytalan módon (pl. papírok nélkül) lépték át a határt. Ezzel együtt sokfajta adat létezik arról, hogy milyen nagyságrendű problémával kell a befogadó társadalmaknak szembenézniük, hiszen a fent felsorolt típusokba tartozó személyek miatt az egyes országok

¹²⁷ VAS (2000) p. 77.

¹²⁸ CSERESNYÉS (2005) p. 181.

döntéshozói szociálpolitikai, társadalmpolitikai és nem mellékesen kriminálpolitikai nehézségekkel találják szemben magukat.

Az illegális migránsok milliói igyekeznek teljesen normális életet élni, azzal a nem mellékes körülménnyel, hogy ők hivatalosan nem léteznek.

Bár nagyon különböző emberekről van szó, három dolog szinte mindenkire jellemző: szinte kivétel nélkül minden illegális migráns állandó félelemben él, a hatóságtól valóban félnie kell. Ezen túl, de ezzel szoros összefüggésben megemlíthető, hogy nem férnek hozzá a társadalmi infrastruktúrához (orvos, iskola stb.) és nem utolsó sorban szinte semmilyen joguk nincsen, emberi jogaik tiszteletben tartása ezért igen fontos az aktivisták szerint.¹²⁹

A legnagyobb probléma ugyanakkor az, hogy egy olyan összetett jelenséggel szemben igyekszünk lépéseket tenni, amely nagyságát csak megközelítőleg tudjuk megmondani, becslésekre hivatkozva próbálnak a döntéshozók jogszabályokat alkotni. Nyilvánvalóan ez is oka lehet annak, hogy az irreguláris migráció elleni küzdelem immár negyed évszázados története bizonyítja, mennyire nehezen lehet jó és hatékony választ adni erre kérdésre. Az irreguláris migráció megelőzését valóban a határon kell kezdeni, de nem szabad ott megrekedni. Országonként más és más módon kell kezelni ezt a jelenséget, az adott viszonyokra, jellegzetességekre figyelemmel.

II.2. Az irreguláris migráció nagysága

A szabálytalan bevándorlók számát a statisztikai becslések módszereit használva, több faktor segítségével igyekeznek megközelítőleg meghatározni.¹³⁰ A becslések során sok adatot vizsgálnak: ilyen például a

¹²⁹ Vö. MILBORN (2006)

¹³⁰ Jandl tanulmányában alkalmazza az ún. „maradék”, a „szorzó”, a demográfiai valamint az indirekt adatokra alapuló becsléseket JANDL (2004a) pp. 141-155. vö. még Vogel tanulmányával, amelyben szintén a multiplikátor és a többváltozós becslési eljárásokat alkalmazza a német adat meghatározásához. L. VOGEL (2002)

menedéket kérők, a regularizáció során megjelentek száma¹³¹, valamint a határon az illegális átlépés során elfogottakról készült statisztikák.

Az EU-nak készített tanulmányban¹³² a becslések során több adatot is használnak, ezek együtt megközelíthetik a valós számot. A jogszerűtlen migrációs áramlásokról készülő becslések adatai a jelenséghez kapcsolódó rendelkezésre álló jelzőszámokból következtethetők ki, mint például a belépés elutasítások és eltávolítások száma, jogszerűtlen migránsok feltartóztatása a határokon vagy elfogása az országon belül, elutasított menedékjogkérelmek, vagy a nemzetközi védelem más formái iránti elutasított kérelmek száma, továbbá nemzeti jogszerűsítő intézkedések iránti kérelmek száma. Ezeket a jelzőszámokat ki kell egészíteni azoknak a migránsoknak a számával, akik semmiféle nemzetközi védelmet sem kérvényeznek, vagy azért, mert jogszerűen léptek be, vagy pedig azért, mert „túltartózkodók”. Ezek az alapján az Európai Unióba irányuló jogszerűtlen migráció becsült éves beáramlási nagyságrendje *hat számjegyű*. Ennél pontosabb szám adatok nem tekinthetők megbízhatónak.¹³³

Az IOM legalább **3 millió** nem hivatalos papírokkal élő bevándorlóval számol. Becsléseik szerint ez a szám tíz évvel ezelőtt csupán kb. *kétmillió* volt. Ugyanakkor senki sem tudja pontosan megmondani, hogy hányan is érkeznek és bujkálnak „papírok nélkül” az EU tagállamaiban.¹³⁴

¹³¹ A regularizációs programokat az uniós országok többsége rendszeresen alkalmazza, lehetőséget teremtve a szabálytalanul tartózkodó személyeknek a legális státusz megszerzésére, ugyanakkor elgondolkodtató, hogy pl. a spanyol, illetve az olasz gyakorlat azt mutatja, hogy a regularizációs programban az irreguláris migránsok csupán 10%-a (!) vesz részt; l. bővebben: *World Migration 2005* i.m. p. 144.

¹³² COM (2004) 412 i.m

¹³³ COM (2004) 412 i.m. p. 15.

¹³⁴ Jean- Philippe Chauzy, az IOM szóvivője szerint. Vö. egy 2007-es adattal, amely szerint 4 millió fölötti azon személyek száma, akik illegálisan tartózkodnak Európában. *Javaslat az Európai parlament és a Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról*, COM (2007) 249 végleges

A legtöbb szabálytalanul érkező bevándorló a mediterrán térségből, illetve Kelet-Európából származik. Feltételezések szerint százezrek érkeznek az EU területére Afrikából, Kelet-Európából, a Közel-Keletről, Közép-Ázsiából, illetve Kínából, többnyire szabálytalanul évről évre.¹³⁵

Németországba 100 000 főt csempésznek évente, míg az Egyesült Királyságban egymillió körülire teszik azok számát, akik nem hivatalosan telepedtek le. Belgiumban kb. 90 000, míg Franciaországban 500 000, Portugáliában pedig 60 000 a becsült illegálisan ott-tartózkodók nagysága.¹³⁶

A legtöbben Olaszországon és Spanyolországon keresztül közelítik meg a célországokat, amelyek főleg Franciaország, Németország, Svájc és az Egyesült Királyság vagy más gazdag észak-európai államok. Ennél azonban szomorúbb tény, hogy százas nagyságrendű minden évben azon halálesetek száma, amely a nem legális határátlépés során következik be.¹³⁷

Az 1990-es években öt uniós tagország elhatározta, hogy az addig illegálisan a területükön tartózkodók hivatalos státuszt kaphatnak. Ez a segítség az IOM becslése szerint ebben az évtizedben **1,5 millió** főnek adott lehetőséget arra, hogy szabályossá tegye tartózkodását az egyes tagországokban.¹³⁸

II.3. A jelenség kezelésére tett kísérletek

Az alábbiakban egy táblázatban foglaltam össze a fent említetteket a Tapinos-féle ábra segítségével, utalva arra, hogy mennyire sok eszköz szükséges ahhoz, hogy hatékonyan tudjanak e jelenségek ellen fellépni.

¹³⁵ *World Migration 2003.*, i.m. p. 253.

¹³⁶ *World Migration 2003.*, i.m. p. 253.

¹³⁷ *World Migration 2003* i.m. p. 254.

¹³⁸ Erről l. bővebben a II.3.2.2. A jogszerűsítő intézkedésekről című alfejezetben, illetve az országok bemutatásakor.

5. táblázat: A legális, illegális migránsok és a menekültek közötti hasonlóság - a megelőzés lehetséges pontjai

	<i>Legális migráns</i>		<i>Illegális migráns</i>	<i>Menekült</i>					
<i>Belépés, a határ átlépése</i>	Szabályos		Illegális	Szabálytalan			Szabályos		
				Embercsempészek segítségével					
<i>Tartózkodás</i>	Legális	Illegális	Illegális	A Befogadó Állomáson: legális		Onnan elmegy: illegális	A Befogadó Állomáson: legális		Onnan elmegy: illegális
<i>Munkavállalás</i>	Illegális	Illegális	Illegális	Legális	Illegális	Illegális	Legális	Illegális	Illegális

A 5. táblázat segítségével mutatom be az alábbiakban azokat a lehetséges pontokat, ahol megelőzhető az illegális migráció, illetve, ahol már történtek lépések a prevenció jegyében. Az ábra emellett kitér arra is, hogy milyen hasonlóságok lehetnek a menekült és a szabálytalan bevándorló között, amiről később lesz szó.

II.3.1. Határátlépés, Schengeni Egyezmény és az irreguláris migráció elleni fellépés

Mivel az irreguláris migráció elleni fellépés első lépése a határellenőrzés erősítése, feltétlenül vizsgálni kell a schengeni együttműködést.

A ma már EU-nak nevezett Gazdasági Közösség az 1970-es évek olajválsága és mezőgazdasági problémái miatt szorult revízióra, amit az akkori döntéshozók a közösen megoldandó feladatok körének szélesítésével igyekeztek enyhíteni. A gazdasági érdekek szem előtt tartása mindenekfeletti volt. Az áruk, a tőke és a szolgáltatások minél akadálymentesebb áramlása mellett a személyek szabad mozgását - elsőként hangsúlyozottan a munkaerőét - is valamilyen módon biztosítani kellett. Ezzel egy olyan előre nem látott szellemet engedtek ki a palackból, amelynek visszazárása ma már lehetetlen, ugyanakkor korlátainak meghatározása egyre nagyobb energiákat - és nem

utolsó sorban pénzt - emészt fel. A „határtalan” Európa víziója mellett ott van a valóság: a területi főhatalmat gyakorló és a közrendért felelős államok szuverenitásának védelme, a belépő, illetve a nemkívánatos külföldiek kiszűrése, a bűnözők elfogása. Az EU története során egyre nagyobb területeket engedtek ki az államok a kezükből, ha biztosítva látták a közös megoldásban azok megőrzését. Az államok a Schengeni Végrehajtási Egyezmény létrejöttekor szintén lemondtak a területi szuverenitásuk jó részéről, ugyanakkor nem lehet kétségünk afelől, hogy éberren figyelik, ha bármi módon ezek sérülnek.¹³⁹

A tagállamok a belső határokon a határellenőrzés felszámolásával szuverenitásuk egyik legfontosabb eleméről mondanak le. Az ennek nyomán kialakuló biztonsági deficit kiegyensúlyozására szolgál az EU külső határain az ellenőrzés megerősítése, illetve a személyek mozgásához kötődő egyéb területeken a közösségi szabályozás kialakítása. A külső határokon az ellenőrzést végző tagállamnak kell garantálnia az összes többi tagállam biztonságát.

A hágai program szerint a migrációs hullámok kezelését – beleértve az illegális bevándorlás elleni küzdelmet – egy olyan biztonsági intézkedésekből álló folyamat létrehozásával kell erősíteni, amely hatékonyan kapcsolja össze a *vízumigénylési eljárásokat* és a *külső határátkelőhelyeknél* a be- és kilépési eljárásokat. Az ilyen intézkedések fontosak a bűncselekmények, különösen a terrorizmus megelőzése és az ellenőrzés tekintetében is. Ennek elérése érdekében egységes uniós szemléletre és összehangolt megoldásokra van szükség a biometrikus azonosítókra és adatokra vonatkozóan.

¹³⁹ Vö. KENDE – SZÜCS (2002) p. 739.

Ennek keretében jelenleg a Schengeni információs rendszer (SIS II)¹⁴⁰, a vízuminformációs rendszer (VIS) és az Eurodac közötti kölcsönös átjárhatóságával foglalkoznak a döntéshozók, figyelembe véve a bűnüldözési célok és az egyének alapvető jogainak védelme közti helyes egyensúly megtalálásának szükségességét.

Az uniós törekvések középpontjában a minél szélesebb biometrikus adatokat is tartalmazó adatbázisok kiépítése szerepel, hiszen a hágai program folytatni kívánja a biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba, tartózkodási engedélyekbe, uniós polgárok útlevelébe és információs rendszerekbe történő beillesztését. 2012-2015-re minden uniós polgárnak és vízumot igénylő harmadik ország állampolgárának az ujjlenyomata, a fotója, egyes esetekben az arc-koordinátái is rögzítve lesznek. Az ilyen biológiai jegyek alapján történő azonosítás valóban az egyének biztonságérzetét növelik? Vagy sokkal inkább a döntéshozók megnyugtatóként szolgálnak? Kétség merül fel azzal szemben, hogy ezek a biometrikus igazolványok valóban biztonságosabbá teszik a világot. Kutatások bizonyították, hogy az igazolványokban található chipet a leolvasó fizikai érintkezése nélkül is le lehet olvasni, a rajta található adatokkal így könnyedén vissza lehet élni. A személyes adatok védelme mellett felmerül az is, hogy ki és mire használhatja fel ezeket az adatokat? Visszakövethető-e ez?

Az illegális migráció elleni fellépés egyik eszközeként állítják be a biológiai jegyek gyűjtését és rögzítését, ugyanakkor a vízumigényléshez kötött azonosítók ellenőrzése a hivatali eljárás idejének növekedésével járhat (annak ellenére, hogy azt éppen a folyamat "gyorsítása" miatt dolgozták ki¹⁴¹), amely éppen az illegális csatornák erősödéséhez vezethet.

¹⁴⁰ A SIS II rendszert a tanács 2001/886/IB határozata keltette életre. HL L 328. szám, 2001. december 13., pp. 1–3. A SIS II rendszer finanszírozásáról a HL 2001 L 328/1,4. oldalakon lehet olvasni.

¹⁴¹ A fénykép, illetve a tíz lapos ujjról vett ujjlenyomat rögzítése. *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közösségi vízumkódex létrehozásáról.* COM (2006) 403 végleges

Félelemre adhat okot az a már eldöntött tény, hogy a biometrikus adatok gyűjtése a közeljövő egyik „vívmánya”. A döntéshozók szerint az egyetlen üdvözítő megoldásnak a terrorizmus (illetve minden félelemre okot adó jelenség) ellen ezt látják, úgy, hogy ma még senki nincs tisztában azzal, hogy milyen mértékű biztonsági kockázatot jelentenek ezek az adatok.¹⁴²

A hágai programban alakították ki és a 2005-ös kerethatározat alapján 2008. január elsejétől lép életbe a hozzáférhetőség elve. Ez a kerethatározat nem a schengeni egyezmény továbbfejlesztéseként, sokkal inkább az Europol tevékenységének tökéletesítésére alkották meg. A prümi szerződésben is megerősítették: az információcsere fejlesztése érdekében szerteágazó intézkedéseket vezet be, kérdéses azonban az információcsere lépéseinek nyomon követhetősége, az igényelt és a megszerzett információ megismeréshez való jog és a hatáskör is.¹⁴³

Érdekes módon a jelenlegi közösségi szabályok nem rendelkeznek a harmadik országok állampolgárainak automatizált nyilvántartásba vételéről az EU területére való belépés vagy az onnan való kilépés esetén. A tagállamok be- és kilépéskor egyaránt kötelesek rendszeresen lepecsételni a harmadik országok állampolgárainak úti okmányát, ezt a határőrök kézzel végzik el, amikor egy harmadik országbeli állampolgár átlépi a határt. A megengedettnél tovább maradó személyek így csak a beléptető és kiléptető bélyegzők összehasonlításával azonosíthatók,¹⁴⁴ amely kétségesnek tűnik a gyakorlatban.

Az EU tervei szerint vízuminformációs rendszer lehetővé teszi majd a határellenőrző hatóságoknak a vízumkérelem folyamatának és annak ellenőrzését, hogy a vízumot bemutató személy egyezik-e azzal, akinek azt

¹⁴² Éppen ezért dolgozta ki az Európai Bizottság az ún. FIDIS projektet – a személyazonosítás jövője az információs társadalomban (Future of Identity in the Information Society), amelynek feladata a biometrikus adatok biztonsági kockázatának vizsgálata volt. Az erről készült kutatási összefoglaló az ún. Budapesti Nyilatkozatban olvasható:
http://www.fidis.net/fileadmin/fidis/press/budapest_declaration_on_MRTD.en.20061106.pdf

¹⁴³ A Tanács kerethatározata a hozzáférhetőség elve alapján történő információcsereéről, COM (2005) 490 végleges

¹⁴⁴ COM (2006) 402 végleges. i.m. p. 6.

kiállították. Nem követi azonban nyomon azt, hogy a harmadik országbeli állampolgár többször is beutazott-e, vagy, hogy vízuma érvényességi idejének lejártáig kiutazott-e. Továbbá a VIS nem érinti azon harmadik országból érkező állampolgárokat, akiknek az EU-ba való belépéshez nincs szükségük vízumra. A Schengeni információs rendszer második generációja (SIS II) hozzájárul majd a nagyfokú biztonság fenntartásához a belső határellenőrzések nélküli térségben. A harmadik országok állampolgáira vonatkozóan nyilvántartásba vett figyelmeztető jelzések csak azokat a személyeket érintik, akiknek a schengeni térségbe való belépését nem engedélyezték, ez nagyon korlátozott számú esetet jelent azokhoz képest, akiket egy beléptető-kiléptető rendszerben regisztrálni kellene.¹⁴⁵

A VIS és a SIS II azonban még nem működik tökéletesen. Hiányosságaik sürgető megszüntetése érdekében egy, a fennálló adatbázisokat kiegészítő általános és automatizált beléptető-kiléptető rendszer létrehozását tervezik, ami megkönnyítené az EU területére belépő és onnan kilépő harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásra való jogosultságának ellenőrzését. Ez erősítené a tagállamok kapacitását annak ellenőrzésére vonatkozóan, hogy egy harmadik ország állampolgára nem maradt-e a megengedettnél tovább, vagy a múltban ez már előfordult-e. E rendszer a harmadik országokból érkező munkavállalók és különösen az idénymunkások nyilvántartására is szolgálhatna, megkönnyítve ezzel – a legális migrációról szóló 2005-ös politikai tervvel összhangban – a legális migráció kezelését is.¹⁴⁶

II.3.1.1. A Schengeni Egyezmény

Az 1985-ben aláírt, majd 1990-ben megerősített Schengeni Megállapodás valóban nagy lépést tett az egységes gazdasági térség kialakítása felé. Ezzel

¹⁴⁵ COM (2006) 402 végleges. i.m. p. 6.

¹⁴⁶ Uo. p. 7.

egy időben a szabálytalan (be)vándorlás, az embercsempészet és -kereskedelem melegágya is lett az EU.

Schengen a gyakorlati, mindennapi szempontból komplex szűrőrendszerként arra hivatott, hogy ellensúlyozza a schengeni normák által megszüntetett belső határellenőrzés hiánya következtében keletkező biztonsági deficitet. Schengen hivatott az irreguláris migráció ellenőrzésére, kiszűrésére, s a rendszernek mintegy „mellékhatása” a rendőri együttműködés hatékonyabbá tétele, a schengeni csatornákon érkezett információk továbbítása következtében.¹⁴⁷

A Schengeni Egyezmény (I.) két részből áll: rövidtávon a személyellenőrzés megkönnyítését célzó intézkedések kaptak szerepet, amelyek az egyezmény megkötését követő napon már életbe léptek. Hosszú távon a belső határokon foganatosított határellenőrzések végleges lebontásával járó biztonsági deficitet kompenzáló intézkedések végrehajtását szolgáló programot rögzített a dokumentum. Ezek között szerepelt a vízumpolitika és a beutazási feltételek harmonizálása, a kábítószerekre, a fegyverekre és robbanószerekre, valamint a szállodákba történő bejelentésre vonatkozó jogszabályok és egyéb előírások közelítése, továbbá a harmadik országokra vonatkozó idegenrendészeti jog harmonizálása. Ez a program képezte később azoknak a tárgyalásoknak az alapját, amelyek a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) megkötéséhez vezettek.¹⁴⁸

Az EU-keretekben folyó és a schengeni együttműködés közötti párhuzamosságokat és átfedéseket számolja fel véglegesen a Schengeni jegyzőkönyv preambuluma: „ez az együttműködés az Európai Unió jogi és intézményi keretei között, az Európai Unió és az EK-szerződése vonatkozó rendelkezésének figyelembevételével történik”. A (3) bekezdés hozzáteszi: „a

¹⁴⁷ IGAZ (2004) p. 59.

¹⁴⁸ MASIKA - HARMATI (1999) p. 146.

schengeni aquis csak annyiban alkalmazható, amennyiben összeegyeztethető az uniós és a közösségi joggal”.¹⁴⁹

Vas Gizella szerint a schengeni szűrőrendszer területen kívüli és területi kontrollt is magában foglal, amelyek együttes működése az irreguláris migráció elleni fellépést hivatott elősegíteni: a harmadik országok állampolgárainak területen kívüli kontrolljára egyrészt a vízumkötelezett országok állampolgáraival szemben, a harmadik országok területén működő vízumkiadó hatóságok munkájával, valamint a harmadik országokba kihelyezett összekötő tisztviselők által szerzett (nem titkosszolgálati) információk gyűjtésével.¹⁵⁰ A már a schengeni zónában tartózkodó személyek kiszűrését az államhatár, a külső határon végzett ellenőrzés segítségével, a tagállamok területére belépett harmadik országok állampolgáira vonatkozó előírásoknak megfelelni nem tudók elleni hatékony fellépéssel, valamint a civil szférába tartozó szállítóvállalatok szerepének megállapításával.¹⁵¹

A migráció ellenőrzése azon törvényileg üldözendő magatartásformák kiszűrését célozza, amely bármely személy engedély nélküli határátlépését, illegális tartózkodását vagy a menekültjoggal való visszaélését segíti vagy támogatja. Egymást kiegészítő intézkedések sorát kell végrehajtani különböző szinteken, hogy a schengeni szűrőrendszer megfelelő hatékonysággal működhessen:

1. Harmadik országokban, különösen a származás- és tranzitországokban végzett vízumkiadási, okmányellenőrzési tevékenység, beleértve az összekötő tisztviselő segítségével történő információgyűjtést, valamint a konzulátusi hivatalok kulcsfontosságú szerepét a vízumkiadás folyamatában.
2. Nemzetközi határőrizeti együttműködés.
3. Intézkedések a külső határokon: határigazgatás.

¹⁴⁹ MASIKA - HARMATI (1999) p. 331.

¹⁵⁰ Az összekötő tisztviselők alkalmazása ma már a schengeni információcsere elengedhetetlen része.

¹⁵¹ VAS (2000) pp. 80-82.

4. További tevékenységek a schengeni államok területén és a schengeni államok között.¹⁵²

A szűrőrendszer egy tagállamon belül további elemekre bontható. Az uniós államok – ezen belül is elsősorban az ún. schengeni országok határőrizeti rendszere - soklépcsős, több szervet érintő komplex rendszert képez, így az egyes szűrőelemek hiánya vagy elégtelen működése a mögötte levőket terheli, vagy jelentős mértékben csökkenti a rendszer hatékonyságát. A schengeni államok területén és a schengeni államok között fogatosítandó ún. kiegyenlítő intézkedések az alábbi elemeket foglalják magukban:

1. harmonizált idegenrendészeti szabályok, eljárások;
2. a bűnügyi jogsegélyintézmények;
3. a rendőri, határőrizeti együttműködés kérdései;
4. az összehangolt információs rendszerek, adatbázisok (a már említett SIS, SIRENE, VISION).¹⁵³

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE)

Az SVE 41. cikkének (5) bekezdése korlátozza az üldözést¹⁵⁴, mégis Nagy Boldizsár szerint a szuverenitás, az erőszak monopóliumát érintő drámai változás tanúi vagyunk. Hozzá kell tenni, hogy az ügy ura továbbra is a területi állam marad, minden lépésről értesíteni kell, letartóztatást csak az ő hatóságai fogatosíthatnak, valamint bármikor, indokolás nélkül véget vethet az akciónak anélkül, hogy ezért felelősséggel tartozna.¹⁵⁵ Az SVE III. címe, amelynek nincsenek közvetlen bűnüldözési jogosítványai sokkal messzebb

¹⁵² IGAZ (2004) p. 64.

¹⁵³ IGAZ (2004) p. 65.

¹⁵⁴ (pl. b) Az üldözés kizárólag szárazföldi határokat átlépve történhet; c) A magánlakásokba és a nyilvánosság elől elzárt helyekre való belépés tilos. d) Az üldöző **tisztviselőknek** egyenruhájuk, karszalag vagy a járművükre erősített kellékek alapján egyértelműen **felismerhetőeknek** kell lenniük; civil öltözék és a fent említett azonosító jelek nélküli rendőrségi jármű együttes használata tilos; az üldöző tisztviselőknek mindenkor képeseknek kell lenniük annak igazolására, hogy hivatalos minőségükben járnak el. e) Az üldöző tisztviselők maguknál tarthatják szolgálati fegyvereiket; a **fegyverhasználat a jogos védelem esetét kivéve tilos.** [Kiemelések tőlem: W. Sz.]

¹⁵⁵ NAGY (2002) p. 750.

megy, mint az uniós együttműködés keretében létrehozott Europol, amely inkább az információcserére és azok elemzésére koncentrál, valamint még az ASz hatálybalépését követően sincsenek közvetlen bűnüldözési jogosítványai.¹⁵⁶

A Schengeni egyezménykomplexum, az egyezményt ratifikáló országok számára biztosítja a rendőrségi, biztonsági együttműködést. Alapvető eltérés a már korábban meglévő együttműködési formák és a Schengeni egyezménykomplexum között, hogy az egyezmény egy átfogó, komplex szabályrendszert próbál nyújtani a határmenti és a határokon túlnyúló rendészeti, rendőrségi együttműködés szinte valamennyi területét felölelve, és ezáltal szervesen illeszkedik a közösségi jogrendbe. Az EU tagállamai által a belső határok nélküli régió megvalósítására vonatkozó, általuk elfogadott egyéb egyezmények szabályait folyamatosan beemelik a Schengeni egyezménykomplexum szabályrendszerébe.¹⁵⁷

A nemzetközi bűnügyi együttműködés elsősorban azt foglalja magában, hogy az egyik országból származó bűnügyi információkat más országok rendelkezésére bocsátják, a nemzeti szervek nemzetközi szinten valósítják meg az információk cseréjét. Ennek érdekében a Schengeni egyezmény részes államai a SIS és a háttértámogató SIRENE rendszert hozták létre.¹⁵⁸

II.3.1.2. A Schengeni Információs Rendszer (SIS)

A schengeni mechanizmus központi eleme a Schengeni Információs Rendszer, a szerződő államok biztonsági hatóságait összekötő informatikai hálózat, ahonnan a tagállamok rendőrségei és erre felhatalmazott hatóságai adatokat kaphatnak egyes személyekről, illetve ellopott vagy elveszett tárgyakról,

¹⁵⁶ LAUKÓ (2004) p. 25. Vö. NAGY (2002) p. 750., MASIKA – HARMATI (1999) pp. 158.-162.

¹⁵⁷ MASIKA - HARMATI (1999) p. 309.

¹⁵⁸ MASIKA - HARMATI (1999) p. 310.

járművekről. A rendszer célja a közbiztonság, közrend és a nemzetközi személyforgalommal összefüggő biztonsági intézkedések elősegítése.

Az irreguláris migráció visszaszorításának a SIS a legfontosabb kompenzációs intézkedése a Schengeni Egyezmény után mind a beutazási- és vízumügyekben, mind az Európában folytatandó rendőri nyomozás szempontjából. A cél az, hogy minden rendőri alkalmazott mindenkor, minden helyszínen az egyes országok határain belül végzett minden nyomozás adataihoz hozzáférhessen. Ez az összekapcsolódás óriási előrelépés az európai rendőri együttműködésben. A SIS ez idáig az egyetlen országokat átfogó, hálózatba kapcsolt nyomozói rendszer, amely a rendőrségek számára azonnali hozzáférést biztosít.¹⁵⁹

A SIS Rendszer minden tagállamra vonatkozóan tartalmaz egy külön részt is, amelynek a tartalma megegyezik az összes többi tagállamra vonatkozó részekkel. Egy Strasbourgban működő Központi Egység (Central Unit) felelős a nemzeti rendszerek aktualizálásáért, az egyezés folyamatos biztosítása érdekében.¹⁶⁰

A SIS olyan automatikus informatikai rendszerként határozható meg, amely képes a személyek és tárgyak meghatározott körére vonatkozó információk fogadására és tárolására, illetve az ezekhez kapcsolódó lekérdezések kiszolgáltatására.¹⁶¹

¹⁵⁹ IGAZ (2004) p. 65.

¹⁶⁰ A Rendszer csak név vagy egy dokumentum azonosító számával érhető el. A keresést követő sikeres találat esetén további információ a felelős tagállamtól kérhető. Az információ azon hatóságok számára hozzáférhető, amelyek felelősek a határellenőrzésért, illetve egyéb rendőrségi és vámhatósági ellenőrzésért. LAUKÓ (2004) p. 34.

¹⁶¹ TARR László: *Tájékoztató a Schengeni Információs Rendszerről*, IN: LAUKÓ (2004) pp. 91-100., p. 91. SIS Rendszer *szorosabb értelemben*: Egy központi, koordináló és adattároló egységből - C.SIS valamint a tagállamok által létrehozott nemzeti egységekből (N.SIS) áll. A rendszer működésének jogi alapjául, egyéb nemzetközi szerződések/megállapodások mellett (pl. az Európai Büntetőjogi Kölcsonös Segítségnyújtási Megállapodás, Európai Kiadatási Megállapodás, Európai Adatvédelmi Megállapodás) elsősorban a Schengeni Egyezmény, illetve az 1993. szeptember elsején életbe lépett és 1995. március 26-án jogerőre emelkedett Schengeni Végrehajtási Egyezmény szolgál.

E mellett jelenleg folyamatban van az európai elfogatóparancs beépítése a SIS-jelzésekbe, amely arra utal, hogy Európában a SIS/Sirene előtérbe került az Interpollal szemben.

A SIS részét képező schengeni tiltólista jogszabályi hátterét a SVE 96. cikkelye nyújtja, amely alapján meg kell akadályozni olyan nem EU-külföldiek beutazását, akikkel szemben biztonsági szempontból aggályok merülnek fel, mivel ezeket a személyeket a szerződést aláíró valamely ország elutasította vagy kitoloncolta, és részükre nemzeti beutazási tilalom van érvényben. Ezeket a nemzeti beutazási tilalmakat nemzetközivé teszik, azaz valamennyi országnak figyelnie kell rá. Így valamely nem EU-külföldi SIS-körözése most európai szintűvé válik. A valamely ország által kitoloncolt és beutazási tilalommal sújtott nem EU-külföldi nem utazhat már be egy szerződésben lévő tagállam országába sem.¹⁶²

2007. június 12-én készült el az a határozat, amely a SIS II létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szól.¹⁶³

A schengeni egyezménykomplexummal kapcsolatban röviden említést kell még tenni a *prümi szerződésről* is, amelyet 2005. május 27-én írt alá hét uniós tagország.¹⁶⁴ A szerződés célja a határon átnyúló együttműködés fokozása, különös tekintettel a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció elleni harcra.¹⁶⁵

A *prümi szerződés* 20-23. cikkei tartalmazzák az illegális migrációval kapcsolatos intézkedéseket. Ezek közül kiemelendő az okmánytanácsadók kihelyezése a legtöbb migránst küldő országba, valamint a 23. cikk alapján a

¹⁶² IGAZ (2004) p. 65.

¹⁶³ A Tanács 2007/533/IB Határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának létrehozásáról, működtetéséről és használatáról. HL 2007. 08. 07. pp. 63-84.

¹⁶⁴ Egyes irodalmakban Schengen III-ként is emlegetik ezt a szerződést.

¹⁶⁵ A *prümi szerződés* megkötéséről és annak folyamatáról I. BÁRD (2007) A szerződés tartalmáról: STAUBER (2007)

szerződő felek segítséget nyújtanak egymásnak a hazatelepítési intézkedések során.

Hangsúlyozni kell, hogy ez a szerződés az irreguláris migráció tekintetében sok újat nem mond, az együttműködés erősítése a legfontosabb kezdeményezése.¹⁶⁶

II.3.1.3. A FRONTEX és az EUROSUR

Említést kell még tenni az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/ EK Rendeletéről, amely *a személyek határátlépésre irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengen határellenőrzési kódex) létrehozásáról* szól.¹⁶⁷

E szerint a **határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet**, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket.

A 12. cikk (1) bekezdése szerint a **határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása**, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala.

A 21. cikk szabályozza a tagállamok területén történő ellenőrzéseket, és kimondja, hogy a határellenőrzés megszüntetése a belső határokon **nem érinti a rendőrségi hatáskört**, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a

¹⁶⁶ STAUBER (2007) pp.77-78.

¹⁶⁷ 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., pp. 1-32., ez a rendelet 2006. október 13-án lépett életbe. Lásd még: *Commission Recommendation establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons*. C(2006) 5186 final Commission of the European Communities, Brussels, 06. XI. 2006.

határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú; ez a határ menti területeken is érvényes.¹⁶⁸

A közös fellépés hatékonysága a 2005. május elseje óta működő az Európai Unió tagállamainak Külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség (Frontex) munkáján jól látható.¹⁶⁹ Ennek célja olyan, az ellenőrzés és a határőrizet egységes és magas szintjét szavatoló integrált irányítás megvalósítása, amely erősíti a külső határok hatékony ellenőrzését is.¹⁷⁰ A határőrizeti ügynökség létrehozása segíti a tagállamokat a külső határok igazgatása operatív vonatkozásainak végrehajtásában, beleértve a tagállamokban illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldését is, fontos lépés ennek megvalósítása irányába.

A napi közös munka mellett a FRONTEX európai szinten folyó, közös képzést biztosít a határőrök nemzeti oktatói számára, illetve szemináriumokat szervez az illetékes nemzeti szolgálatok tisztviselői számára a külső határok ellenőrzésére és őrizetére, illetve a tagállamokban illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésére vonatkozóan.¹⁷¹

Az Ügynökség feladatának teljesítéséhez szükséges mértékben együttműködhet az Európával, harmadik országok illetékes hatóságaival, megkönnyíti a tagállamok és a harmadik államok közötti operatív együttműködést.¹⁷²

A FRONTEX működéséről szóló 2006-os beszámolójából¹⁷³ világosan látszik, hogy milyen nagy szükség van ennek a szervnek a tevékenységére. Három

¹⁶⁸ i. célja nem a határellenőrzés;

ii. a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalaton alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak;

iii. előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől;

iv. végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor;

¹⁶⁹ A tanács 2007/2004. EK rendelete. HL L. 349., 2004. november 25.

¹⁷⁰ Annak ellenére, hogy a külső határok ellenőrzése és őrizete a tagállamok felelőssége.

¹⁷¹ A Tanács 2007/2004 EK Rendelete, OJ 2004. L. 349, 6. cikk

¹⁷² A Tanács 2007/2004 EK Rendelete, OJ 2004. L. 349, 12. cikk

¹⁷³ FRONTEX Annual Report 2006, 11691/07, Brussels, 12 July 2007

területre koncentráltak: a szárazföldi (ezen belül is Szlovákia, Szlovénia, Görögország), tengeri (Szicília, Kanári-szigetek, Egyesült Királyság) határokra, valamint a repülőterekre (főleg Párizsban, Londonban, Frankfurtban, Amszterdamban, Milánóban és Madridban). Számos pilot projekt és együttműködés történt 2006-ban, és ezt a gyakorlatot követve fognak dolgozni a jövőben is.

2006-2007 folyamán mintegy 53 000 személyt fogtak el és tagadták meg a határátlépésüket. Több mint 2 900 hamis vagy hamisított úti okmányt azonosítottak, és 58 embercsempészt tartóztattak le.¹⁷⁴

Az Európai Unió terveiben szerepel a schengeni vívmányok és a FRONTEX együttműködésének sikerességének okán egy egységes határőrizeti rendszer kialakítása (EUROSUR¹⁷⁵), olyan határőrökkel, akik a külső határokon nemcsak a saját tagállamukat, hanem az Unió jelét is magukon viselnék, ezzel is hangsúlyozva, hogy ők az egész Közösség határait őrzik. Emellett ennek része lenne a közös képzés, a gyakorlat is.

Az Unió célja a közös európai integrált határőrizeti rendszer elérése, az ahhoz vezető első lépcsőfok az a 2008-as bizottsági közlemény, amely meghatározza a kihívásokat és a célokat.

Ez az uniós dokumentum jelzi, hogy a 27 tagállamból 8 felelős a külső határszakaszok védelméért, ugyanakkor csak ebben a néhány országban közel 50 hatóság végzi ezeket a feladatokat, amely már önmagában bizonyítéka a bürokráciának és a párhuzamos tevékenységeknek. A legkritikusabb pont ma az EU szempontjából a tenger, amelynek lefedettsége igen alacsony, ez azonban megerősíthető a harmadik országokkal való együttműködésekkel.

¹⁷⁴ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - a FRONTEX értékeléséről, COM (2008) 67 végleges, p. 3.

¹⁷⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról, COM (2008) 68 végleges

Az integrált határellenőrzési rendszer segítségével ma három nagy célt kívánnak megvalósítani a döntéshozók: az illegális határátlépés csökkentése mellett, amelyet gyors és megbízható információk segítségével szeretnének elérni: a határon átnyúló bűnözés visszaszorítása is kiemelt feladat lenne, beleértve a terrorizmus, az emberkereskedelem, a kábítószer-csempészet és a tiltott fegyverkereskedelem visszaszorítását. A harmadik cél azonban némileg kétségesnek tűnik első olvasásra. Ugyanis, ha az első két, felsorolt célt valóban jól és hatékonyan elérték, akkor valóban meg kell-e határozni a „keresési és mentési kapacitások javítását”? Az illegális bevándorlásból származó tragikus halálesetek számának csökkentése csakugyan egy integrált határellenőrzési rendszer feladata lenne? Az emberélet megmentése és a tengerbe fulladás megelőzése kétségkívül kötelessége mindenkinek, de az, hogy ez rögzítve legyen, sőt kiemelt célként szerepeljen, az arra utal, hogy a döntéshozók más módon nem tudják ezek előfordulását meggátolni.

„Az európai határőrizeti rendszernek támogatnia kell a tagállamokat a teljes *helyzeti tudatosság*¹⁷⁶ elérésében a saját külső határaikon kialakuló helyzetek esetén, és abban, hogy fokozódjon a nemzeti bűnüldöző hatóságaik *reagálási képessége*.”¹⁷⁷

Az EUROSUR kialakítását három szakaszban szeretné az EU megvalósítani. Az első szakaszban a nemzeti infrastruktúrákat egyetlen kommunikációs hálózatra kapcsolnák, amelyet kiegészítene a második szakasz, amelyben a megfigyelési eszközök, felderítést segítő technológiai háttér fejlesztésére irányuló kutatás célzott támogatás mellett, ezeknek az eszközöknek közös alkalmazását is erősítenék. A harmadik szakaszban a cél: „létrejön egy

¹⁷⁶ A hatóságok hogyan képesek felderíteni a határokon át irányuló mozgásokat és indokolt okot találni az ellenőrzési intézkedések végrehajtására.

¹⁷⁷ A reagálási képesség arra vonatkozik, hogy mennyi időre van szükség a határon átnyúló mozgások elérésére és ellenőrzésére, és hogy mennyi időt és eszközt vesz igénybe a szokatlan helyzetekben való megfelelő reagálás. COM (2008) 68 végleges p. 4.

közös információmegosztási környezet az érintett nemzeti hatóságok között”.¹⁷⁸

*Europol*¹⁷⁹

Az Europol más oldalról közelíti meg az illegális migrációt, mégis célszerű néhány szót erről a rendőrségi szervezetről is ejteni.

Amíg Schengen főleg a határőrségnek ad teendőket, az Europol¹⁸⁰ egy olyan kormányközi, koordinációs szervezet, amelynek feladata a tagországok rendőrségei közötti információcsere, azok elemzése, az együttműködés keretében a szervezett bűnözés elleni fellépés és megelőzés.¹⁸¹ Az Europol hatáskörébe tartozik a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, az illegális bevándorlás, a tiltott radioaktív és nukleáris anyagok csempészése, a lopott autók csempészése, a pénzmosás és az euró hamisítása elleni fellépés. Emellett az Europol fő prioritásai közé tartoznak még a személyek elleni bűncselekmények, a pénzügyi bűncselekmények, továbbá az informatikai és internetes bűnözés. Mindez azokra az esetekre vonatkozik, amikor szervezett bűnelkövetői hálózat van jelen, és ennek tevékenysége két vagy több tagállamot érint.

Az Europolit az EU tagállamai rendőri együttműködésnek egyik legfontosabb szervévé kívánják tenni, amely Farkas Ákos szerint előbb-utóbb önálló nyomozási jogkörrel is rendelkezik majd. Mindez beleillik az EU III. pilléres

¹⁷⁸ COM (2008) 68 végleges pp. 4.-5.

¹⁷⁹ Az Europol jövőjéről az osztrák elnökség több konferenciát is tartott. Az Európai Tanácsnak készített közel 40 oldalas dokumentumban igyekeztek a szakértők összefoglalni ezeket a megbeszéléseket arról, hogy merre haladjon tovább az Europol. 9184/1/06 REV1 Friends of the Presidency's report to the Future of Europol, 19 May 2006

¹⁸⁰ A Tanács 1995. július 26-án határozott az Europol felállításáról. A hágai székhellyel létrehozott szervezet 1999. július 1-jén kezdte meg működését, felváltva az 1995-ben ideiglenesen felállított és szűkebb feladat- és hatáskörrel bíró ún. Europol Kábítószerregységet (Europol Drugs Unit).

¹⁸¹ Az Europol jövőjéről szóló vitákban hangsúlyozták: az Europolnak kell lennie továbbra is annak a szervezetnek, amely koordinálja, segíti a nemzetközi bűnözés, a terrorizmus elleni megelőzést és fellépést, ha két vagy több tagállam is érintett egy ügyben.

együttműködésről vallott elképzeléseibe, amelyek szerint bizonyos, hogy minden EU tagállamot érintő, országhatárokat átlépő bűncselekmények esetén szükség van a bűnüldözés centralizálására.¹⁸²

Az Europol az elmúlt évek során nemcsak a bűncselekmények körét tágította, de hatáskörében, jelentőségében is egyre fontosabb szerephez jut. Míg az 1990-es évek elején az Europollal kapcsolatos elképzelések között az operatív együttműködés a jövőbeni elképzelések között sem szerepelt, addig 2000-ben ez a forma már a nemzetközi dokumentumok szintjén jelenik meg. Ezzel párhuzamosan a rendőri együttműködés intézményrendszere is bővülőfélben van.¹⁸³

Az Europol koncepciójának kialakulása és az egyezmény megszületése jelezte, hogy a belső határok megnyitásával elveszett szűrőrendszert az EU hatékony bűnüldözéssel kívánja ellensúlyozni, amelynek több funkciót is el kell látnia.¹⁸⁴ Egyrészt egyesítenie kell magában a különböző bűnüldöző hatóságokat és koordinálni azok tevékenységét. A rendőri együttműködésen belül az Europol lassan integrál minden együttműködési formát, és egységesíti az európai bűnüldözést a tagállamok számára.¹⁸⁵

Az Europol 2007 nyarán publikálta második éves beszámolóját munkájáról (European Union Organised Crime Threat Assessment (OCTA)¹⁸⁶), amelyben röviden elemzik az európai szervezett bűnözés jellemzőit, sajnos olyan

¹⁸² FARKAS (2001a) p. 100.

¹⁸³ FARKAS (2001a) p. 101. Magyarország és az Europol együttműködéséről az 1999. évi LIV. törvény rendelkezik, amely az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szól. Magyarország 2004. szeptember 1-jén az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) teljes jogú tagjává vált. A 2001. évi LXXXIX. törvény 3. cikke alapján az Európai Unió tagországai együttműködésének bővítése az Europol és Magyarország együttműködésén keresztül a nemzetközi bűnözés súlyos formái elleni fellépésben, különösen stratégiai és operatív információk cseréje útján. Meg kell említeni még a 2006. évi XIV. tv-t is, amely az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. módosításáról szól.

¹⁸⁴ MASIKA - HARMATI (1999) p. 303.

¹⁸⁵ MASIKA – HARMATI (1999) p. 304.

¹⁸⁶ EU Organised Crime Threat Assessment 2007, Europol, The Hague, 2007, [www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf)

számok és konkrét adatok nélkül, amelyek segítenék a kutató munkáját. Ennek ellenére elmondhatók azok az összefüggések, amelyeket az Europol tárt fel az európai határon átnyúló bűnözéssel kapcsolatban.

Ezeknek a csoportoknak négy jellemzője van: területi alapon szerveződött, homogén csoportok, nemzetközi szintű együttműködés keretében követnek el határon átnyúló deliktumokat. Ezek a csoportok etnikailag azonos személyekből állnak, dinamikusan változó szervezeti felépítés keretében. A szervezetek tagjainak feladatkörei jól körülhatároltak.

A kontinensünkön működő határokon átnyúló bűnözői csoportok négy nagy régióban működnek: a délkeleti régióban (amelyben az Europol szerint Magyarország is benne van) az etnikai albán szervezett bűnözés jellemző. A délnyugati régióban az északnyugat afrikai szervezett bűnözés érezteti hatását, míg az északkeleti régióban a balti országok és az orosz ajkú szervezett bűnözői csoportok vannak jelen. Az atlanti régióban nem lehet egy karakteres csoportot meghatározni: az adott ország hazai bűnözői valósítanak meg határon átnyúló cselekményeket is.¹⁸⁷

A területi és a bűncselekmények szerinti megoszlás alapján elmondható: hazánk főleg a heroincsempészzel, az emberkereskedelemmel és az embercsempészzel foglalkozó bűnszervezetek régiójába tartozik.

Ha az Europol „kiegészíti” a schengeni rendszert, akkor világos feladatokkal, a hatáskörök éles szétválasztásával, ugyanakkor szorosabb együttműködéssel valóban hatékonyan vehetné fel az EU az irreguláris migrációval, illetve a határon átnyúló bűnözéssel a harcot.

¹⁸⁷ Elhangzott Ivab Gelbard előadásán. GELBARD (2008)

II.3.1.4. Az illegális bevándorlás és az embercsempészs közötti kapcsolat

Az emberek csempészése mellett a bűnözői csoportok számára a fegyverek és a kábítószeres illegális szállítása is jól fizet, és szintén szervezettebb kereteket kíván. A szervezett bűnözés formái már nagy hasonlóságot mutatnak a terrororganizációk működésével. Braun Zsolt szerint „A nemzetközi szervezett bűnözés képessége arra, hogy országhatárokat átlépve növelje tevékenységét, a terrororganizációk számára is nagy lehetőséget rejt magában. A terrorizmus és a szervezett bűnözés jelenségének egymástól való elhatárolása nem egyszerű feladat, hiszen a két dolog sok szállal kapcsolódik egymáshoz. Ám természetük elég különböző: a szervezett bűnözői csoportok profitot akarnak termelni, míg a terrororganizációk tevékenysége politikai üzenetet akar közvetíteni.”¹⁸⁸

Az illegális migráció és a terrorizmus közötti kapcsolat számomra korántsem ennyire egyértelmű. Igaz, számos esetben láttunk arra példát, hogy bevándorlók követtek el terrorcselekményeket, ám többségük legálisan érkezett, sőt 2005-ben és 2007-ben Nagy-Britanniában állampolgársággal rendelkező, második generációs migránsok robbantottak. Sokkal inkább azt mondanám, hogy a migráció és/vagy az integráció (és annak hiánya!), semmint az irreguláris migráció az, amely egyértelmű összefüggést mutat a terrorizmussal. Hiszen az elég nyilvánvaló ma már, hogy az emberek szabad áramlása, a nemzetközi migráció és a nemzetközi terrorizmus között szoros összefüggés van.¹⁸⁹

Ez egy nagyon összetett probléma, aminek számos – így egyebek mellett politikai, kulturális, de elsősorban gazdasági – metszete és összefüggése van, ezek feltárása és tudományos igényű feldolgozása egy önálló értekezés témája lehetne.

¹⁸⁸ BRAUN (2002) pp. 119-120.

¹⁸⁹ SZABÓ (2006) p. 149.

A nemzetközi migráción belül embercsempészetéről beszélünk, amennyiben felmerül az anyagi ellenszolgáltatásért végzett tiltott szállítás.¹⁹⁰ Az embercsempészés során létezik egy közvetítő, illetve a csempészt szervező és bonyolító személy, akin keresztül az érdekelt információ mellett, hamis vagy lopott úti okmány(ok)hoz, vagy egyéb személyi okmány(ok)hoz juthat. Az embercsempészés folyamán országhatárt kell átlépni, a jelenség külföldre irányul, a tranzit- vagy célországba a belépés illegális. Ez történhet az érintett fogadó ország hatóságainak teljes kikerülésével vagy hamis úti- és egyéb okmányok bemutatásával, illetve olyan fogadó országbeli okmányok felmutatásával, amelyeket loptak, vagy részben meghamisítottak.¹⁹¹

Az irreguláris migráció általában úgy történik, hogy az adott országba a személy papírok nélkül érkezik be, azaz már a határátlépés során történik olyan esemény, amely felkeltheti a hatóságok figyelmét. Éppen ezért ennek megelőzésére hangsúlyt kell fektetni. Ez a határátlépés többféleképpen is történhet: egyrészt úgy, hogy a migráns egyáltalán nem kerül a határőrök szeme elé, azaz a földrajzi adottságokat kihasználva, embercsempészek segítségével lépi át a határt. Másrészt vannak olyanok is, akik hamis vagy hamisított dokumentumokkal a határőrök lankadó éberségére apellálva próbálnak az állam területére bejutni, de itt is jellemző a segítő jelenléte.

Az irreguláris migráció során mindig van segítő, aki a helyismeretét pénzért biztosítja a bevándorlónak. Az Európai Unió éppen ezért a „segítőket” is bünteti. Az Európai Tanács 2002/90/EK irányelvében határozza meg a jogtalan belépéshez való segítségnyújtásra vonatkozó szabályozást:¹⁹²

¹⁹⁰ L. még MÜLLER-SCHNEIDER, Thomas: *Einschleusung von Migranten: Eine soziologische Erklärung* IN: MINTHE (2002) pp. 55-63.

¹⁹¹ JUNGBERT (1996) p. 197.

¹⁹² A Tanács 2002/90/EK irányelve a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról.

„1. cikk (1) Minden tagállam megfelelő szankciókat állapít meg az alábbiakkal szemben:

a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon;

b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon;

(2) Bármely tagállam határozhat úgy, hogy az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálja, hanem saját nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amelyekben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás.”

Vass Ferenc szerint „az embercsempészség a migráció illegális formája”.¹⁹³ Véleménye szerint a törvénytelen vagy szabályozatlan migráción belül az embercsempészség különböző súlypontokkal ugyan, de világviszonylatban erősödő tendenciát mutat.¹⁹⁴

A csempészség csak a határátlépés segítségét foglalja magában, amely kivétel nélkül mindig illegális.¹⁹⁵

Az Europol szerint a szabálytalan bevándorlók gyakran nagy távolságokat tesznek meg és minél nagyobb a távolság, annál nagyobb a valószínűsége, hogy szervezett csoportok segítik útjukat. Továbbá, csoportokban utaznak, nagy összeget fizetnek ki az útért, és gyakran változtatják az útvonalat.¹⁹⁶

¹⁹³ VASS Ferenc (2002)

¹⁹⁴ VASS F. (2002)

¹⁹⁵ VASS F. (2002)

¹⁹⁶ VASS F. (2002)

Meg kell említeni, hogy a legtöbb csempésztett személy férfi, míg az emberkereskedők főleg nőket és gyermekeket zsákmányolnak ki.¹⁹⁷

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy milyen lényeges különbségek vannak az embercsempészs és az emberkereskedelem között.

Az embercsempészs és az emberkereskedelem közötti halvány, ám igen jelentős határvonal még mindig nem elég világos sem a szakma, sem a közvélemény szemében annak ellenére, hogy ezt az elhatárolódást már nemzetközi dokumentumok is rögzítik. Elsőként a Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezmény¹⁹⁸ jegyzőkönyveit említeném. Az ENSZ által készített Egyezmény világosan elhatárolta e két deliktumot, ennek ellenére azok az empirikus vizsgálatok, amelyek valóban az eltérések ismeretével, a valódi okok feltárásával foglalkoznak, elenyésző számúak.¹⁹⁹

Az embercsempészs bűncselekményének fogalmi körébe személyek illegális beléptetésének elősegítése tartozik az egyes államok területére, amely általában (de nem feltétlenül) profitszerzés céljából történik. A Transznacionális Szervezett Bűnözésről szóló ENSZ Egyezményt Kiegészítő Jegyzőkönyv a migránsoknak, szárazföldi, tengeri vagy légi úton való csempészséről²⁰⁰, meghatározza az embercsempészs fogalmát, illetve az illegális belépés valamint a hamis úti- vagy személyi okmányokkal utazás fogalmát is.

Az *embercsempészs* ezek szerint: közvetlenül vagy közvetve pénzügyi vagy más anyagi haszonszerzés érdekében, személyek illegális belépésének

¹⁹⁷ VASS F. (2002)

¹⁹⁸ *UN Convention on Transnational Organised Crime, 2000.* (TOC)

¹⁹⁹ lásd OSCE: *Trafficking in Human Beings.* Definition/elements of trafficking. <http://www.legislationline.org>

²⁰⁰ Protocol against the smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

elősegítése olyan Szerződő Államok területére, amelynek az adott személy nem állampolgára vagy állandó lakosa.²⁰¹

Az ún. *illegális belépés* a jogszerű belépéshez szükséges követelményeknek meg nem felelő határátlépést jelenti, a fogadó államba. A „*hamis úti- vagy személyi okmányok*” pedig bármilyen utazási vagy személyi okmányt jelentenek, amelyet

- bárki, az utazási vagy személyi okmányok kiállítására vagy kiadására jogszabályban feljogosított személyen vagy hatóságon kívül, valamilyen módon meghamisított vagy megváltoztatott; vagy
- amely illetéktelenül, megtévesztés, korrupció, vagy kényszer, illetve más jogellenes módon kerül kibocsátásra vagy megszerzésre; vagy
- amelyet a jogosulttól eltérő személy használ fel.²⁰²

Fehér Lenke szerint az emberkereskedelemmel foglalkozó kutatásokban két iskola alakult ki. Az egyik, az emberkereskedelmet a prostitúcióval való összefüggésében vizsgálja, míg a másik azt az illegális migrációval fennálló szélesebb összefüggésében szemléli.²⁰³

Fehér Lenke szerint az emberkereskedelem sértettjeit is gyakorta át kell juttatni a cél- vagy tranzit országba, ha kell, embercsempészek segítségével. A szervezett bűnöző csoportok egymás közötti és magánszemélyekkel kiépített kapcsolatai révén az emberkereskedelem sértettjeit esetenként (ha nincs más megoldás) így juttatják át a határon. Ilyen esetben, az embercsempész gyakran

²⁰¹ Article 3. Use of Terms. For the purposes of this Protocol:

(a) „Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not national or a permanent resident.

²⁰² Article 3. (b) „illegal entry” shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State;

(c) „Fraudulent travel or identity document” shall mean any travel or identity document:

(i) that has been falsely made or altered in some material way by anyone other than a person or agency lawfully authorized to make or issue the travel or identity document on behalf of the State; or

(ii) that has been improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or any other unlawful manner; or

(iii) that is being used by a person other than the rightful holder.

²⁰³ FEHÉR (2005) p. 210.

nem az átcsempészett személyektől, hanem a szervezett bűnözői csoporttól kap anyagi ellenszolgáltatást. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az embercsempész tipikusan a sértett határon túlra juttatásáért részesül (általában azonnali és egyszeri) díjazásban, míg az emberkereskedő a sértett eladása vagy kizsákmányolása révén jut (általában hosszabb ideig) anyagi ellenszolgáltatáshoz.²⁰⁴

A nemzetközi adatok tanúsága szerint, az emberkereskedelem zöme Európában a prostitúciós célú, illetve a szexuális kizsákmányolás más formáival kapcsolatos emberkereskedelem.²⁰⁵

Az utóbbi évek kiemelkedő eseményei közé tartozik, hogy az *Európa Tanács égisze alatt elkezdődött az emberkereskedelemről szóló európai egyezmény előkészítése*, amely eredményeként 2004 decemberében elkészült a tervezet szövege. Az Egyezmény 2008. február elsején lépett hatályba.²⁰⁶ Lényeges momentum, hogy az emberkereskedelemben az ENSZ Egyezmény Jegyzőkönyvében szereplő fogalmát érintetlenül hagyva, átemelte azt az európai egyezmény-tervezet szövegébe. Ez az emberi jogi szempontokat a nemek közötti esélyegyenlőség kérdéseit helyezi a figyelem középpontjába, illetve a sértett védelmének és segítésének széles módszer- és eszköztárát tartja kiemelkedően fontosnak.²⁰⁷ Emellett az emberkereskedelem országhatárokon belül, illetve azon túllépő, valamint a szervezett és nem szervezett formái elleni küzdelmet egyaránt sürgeti, és nagy figyelmet szentel az egyezmény az ún. monitoring rendszerének a kidolgozására is.

„Az emberkereskedelem a transznacionális szervezett bűnözés gyorsan és nagymértékben kiterjedő területe, amely a szervezett bűnözés számára hatalmas profitot termel, s amely a kábítószer-, illetve fegyver-

²⁰⁴ FEHÉR (2005) p. 215.

²⁰⁵ FEHÉR (2005) p. 217. vö. a migráció feminizációjával kapcsolatos elgondolásokat.

²⁰⁶ 2005. május 16-a óta ratifikálható az egyezmény. 2008 áprilisáig 22 ország írta alá, de a ratifikáció még nem történt meg. L. erről bővebben: www.coe.int

²⁰⁷ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings

kereskedelemmel, valamint az embercsempészettel együtt jár.”²⁰⁸ Az ellene való hatékony fellépés koordinált és komplex nemzetközi fellépést igényel.

Az embercsempészás számos, az emberkereskedelem jelenségével részint közös jellegzetességből áll:²⁰⁹

- a.) Szükség van egy *közvetítőre*, egy *csempészre*, aki *segíti a határátlépést*, de nem nyújt az ügyfeleinek olyan széles körű másfajta szolgáltatást, mint az emberkereskedelmi ügyletekben. A lopott, hamis vagy hamisított úti okmányokkal való ellátás, valamint a szállítás alatti „gondoskodás” néha az üzlet részei. A határátlépés csempészügyleteket szervező rejtett csoportokhoz tartozó csempészek segítségével történik földi, vízi vagy légi úton. A határátlépéshez a csempészek gyakran a legmodernebb technikát, gyorsabb kocsikat és jobb felszerelést használnak, mint a határőrök.
- b.) A *nemzetközi határokat* kivétel nélkül *illegálisan* lépik át. Ebből a célból az illegális utak gyakran éjszaka történnek és több csempész különböző feladatokat lát el. A csempészeknek jó kapcsolataik vannak és jól tájékozottak a különböző országokban uralkodó körülményekről, és ennek megfelelően választják ki az útvonalat.
- c.) A *mozgás teljesen önkéntes*.
- d.) A csempész ügyletekből jövő *nyereség a csempésznek fizetett díjből ered*. Az emberkereskedelem ügyleteivel ellentétben ezt a díjat előre, vagy közvetlenül a sikeres szállítás után fizetik. Egyre kevésbé van a csempészett személy számára pénzügyi kockázat, ha elfogják, ugyanis egyes csempészek garantálják a szállítás sikerét.²¹⁰

Az embercsempészásban a bűnöző csoportok többnyire eléggé specializálódtak és egyes esetekben csak a csempészésre összpontosítanak, míg az emberkereskedelemben a szervezett bűnöző csoportok mindig más bűnügyi tevékenységet és a szervezett bűnözés egyéb formáit is folytatják,

²⁰⁸ OSCE Declaration on THB adopted in Porto, 2002., FEHÉR (2005) pp. 220-221.

²⁰⁹ VASS F. (2002)

²¹⁰ VASS F. (2002)

ideértve a csempészt is. Más szavakkal az embercsempészes nem mindig egy közvetlen, horizontális összefüggési kapcsolat a szervezett bűnözés más formáival, míg az emberkereskedelemben az ilyen összefüggés nyilvánvaló. (A magyar embercsempész csoportokról 1. IV.5.2.2. Az embercsempészes jellemzői Magyarországon című alfejezetet.)²¹¹

Az embercsempészek által segített migránsnak a cél- vagy a tranzitországba való megérkezése után tartósan vállalnia kell a rejtőzködés körülményeit: teljes kiszolgáltatottságban kell várnia sorsának további alakulását. A mozgásszabadsága korlátozott, és életkörülményei semmiképpen sem tekinthetők normálisnak. Jungbert Béla szerint ezért *az embercsempészet több mint fel nem derített illegális határátlépés.*²¹²

Az embercsempészes esetében beszélni kell röviden a csempésztett személyekről is, akik büntetőjogilag nem, ám kriminológiai értelemben mindenképpen áldozatai ennek a cselekménynek. Éppen az illegális helyzetükből adódóan ritkán fordulnak a hatóságokhoz segítségért, így még inkább ki vannak téve annak, hogy áldozattá váljanak.

Vass Ferencsel nem értek egyet, sokkal inkább kísérőjelenségnek, élősködő jellegű cselekménynek gondolom az embercsempészt, amely a kiszolgáltatott embereket kiszipolyozva igyekszik minél nagyobb haszonra szert tenni. Szecsei József szerint az embercsempészes az irreguláris migrációra épül, nem mondhatjuk, hogy annak, egy fajtája.²¹³

II.3.2. Tartózkodás

A határátlépés legális vagy illegális volta még nem befolyásolja a tartózkodás szabályosságát. A legálisan belépők is válhatnak nemkívánatos személlyé a

²¹¹ VASS F. (2002)

²¹² JUNGBERT (1996) p. 198.

²¹³ SZECSEI (1997) p. 93.

tartózkodási és/vagy a munkavállalási vízum lejárta és meg nem hosszabbítása következtében. Egyes adatok alapján az európai irreguláris migránsok éppen a túltartózkodás miatt váltak azzá.

Az illegális tartózkodást még nehezebb számszerűsíteni: becslések szerint **4,5 és 8 millió** közé tehető a nagysága.²¹⁴

A közösségi jog, ideértve a schengeni szabályokat is, jelenleg nem tartalmaz szabályokat a tartózkodási engedély megadásával kapcsolatosan hozott határozat diszkrecionális jellegére vonatkozóan; e határozatok meghozatala jelenleg a *tagállamok* mérlegelési jogkörébe tartozik.²¹⁵ Az utóbbi években néhány tagállam, tekintettel a területén huzamosan tartózkodó nagyszámú, harmadik országból érkező illegális bevándorló megtűrésével kapcsolatos nehézségekre, átfogó szabályozási programokat hajtott végre.²¹⁶ E nemzeti intézkedések más tagállamokban aggodalmat és érdeklődést is kiváltottak. Továbbá az ilyen intézkedések a schengeni térségen belüli belső határellenőrzések eltörlése következtében a többi tagállamra is kihathatnak. Ezen kívül a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokkal kapcsolatos 2003/109/EK irányelv lehetővé teszi, hogy harmadik országok állampolgárai az első tartózkodási hely szerinti tagállamban töltött legalább öt év jogszerű tartózkodás után egy másik tagállamba költözzenek, és ott tartózkodjanak.²¹⁷

A közelmúlt eseményeire adott válaszként – ideértve a szabályozásokat is –, valamint a Tanács kérésének megfelelően a Bizottság kölcsönös tájékoztatási rendszer létrehozását javasolta a migráció és a menekültügy területén hozott olyan nemzeti intézkedésekre vonatkozóan, amelyek a többi tagállamra vagy a

²¹⁴ *Javaslat az Európai parlament és a Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról*, COM (2007) 249 végleges

²¹⁵ A hazai jogszabályok közül a Btk. 214. § (2) bekezdése a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése, illetve a Btk. 214/A §-a a jogellenes tartózkodás elősegítéséről. Vö. COM (2006) 402 végleges. i.m. p. 8.

²¹⁶ Regularizációs programok például Spanyolországban, Olaszországban stb. Bővebben: LEVINSON, (2005)

²¹⁷ COM (2006) 402 végleges. i.m. p. 8.

közösség egészére hatással lehetnek. E rendszer, a Bizottság szerint, 2007-től működőképes.²¹⁸

Az illegális tartózkodás megfékezésére, megszüntetésére Európa-szerte két módszert alkalmaznak: a visszatérési politikát, valamint a legalizációt, a jogszerűsítő intézkedéseket.

II.3.2.1. A visszatérési politikáról röviden

Az első fejezetben érintőlegesen már volt szó a visszatérési politikáról, amely úgy próbálja meg az illegális tartózkodást felszámolni, hogy a bevándorlót visszaküldi a hazájába.

A *visszatérést támogató* politika (Return policy) 2002-ben kapott nagy szerepet az EU életében. Elsőként a Bizottság készített egy zöld könyvet egy lehetséges közösségi, az illegális bevándorlókkal kapcsolatos problémák feloldására szolgáló, az ő eredeti országukba való visszatérésüket magában foglaló politika megalkotásáról. Ezt követte egy közlemény, amelyet szintén a Bizottság készített elő a Tanács részére 2002 októberében, majd egy cselekvési program.²¹⁹

2002 novemberében, Sevillában az Európai Unió Tanácsa elfogadta a *visszatérési cselekvési programot*²²⁰, amely rövid-, közép- és hosszú távú lépések fejlesztését határozta meg, beleértve az uniós szintű vezérelveket az illegálisan letelepedők körében.

²¹⁸ Uo.

²¹⁹ 2002 novemberében.

²²⁰ COM (2002) 175 final. i.m.

Számos jogszabály és egyéb intézkedés született a 2002. novemberi visszatérési cselekvési terv²²¹ nyomán. A visszatérés területén történő együttműködéssel összefüggésben a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló, 2003. november 25-i 2003/110/EK tanácsi irányelv és a kiutasításra szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/573/EK tanácsi határozat képviselte az első fontos jogi mérföldkövet.

A harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK tanácsi irányelv és a pénzügyi egyenlőtlenségek kompenzációjára vonatkozó szempontok és gyakorlati intézkedések meghatározásáról szóló 2004/191/EK tanácsi határozat jogi keretet nyújt a kitoloncolásról hozott határozatok kölcsönös elismerésének.

Egy hatékony közösségi visszatérési politika a legális bevándorlás- és menekültpolitika fontos kiegészítője, és nem mellékesen az illegális bevándorlás elleni küzdelem fontos eleme.

Éppen ezért 2005-ben elkészült egy irányelv, amely szabályozza az EU közös visszatérési politikáját. Irányelvként kötelező erejű jogi okmány, amely az alapelvek meghatározása mellett a tagállamoknak is lehetőséget biztosít, hogy ezeket saját jogi környezetükre adaptálják.

Ez az irányelv kiemeli, hogy az egyes tagállamokban a visszatérés irányítására tett erőfeszítések mind pénzügyi szempontból, mind politikai hatásuk és jelzésértékük szempontjából korlátozottak. A tagállamok a visszatérési

²²¹ Ezen intézkedések kimerítő listáját a bizottság 2004. október 25-i „Az illegális bevándorlásra, az emberkereskedelemre, az embercsempészetre, a külső határookra és az illegálisan tartózkodók visszatérésére vonatkozó közös politikák továbbfejlesztéséről szóló éves jelentés” személyzeti munkadokumentuma tartalmazza. *Commission Staff Working Paper – Annual Report on a development of a common policy on illegal immigration smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents*. SEC (2004) 1349. Commission of the European Communities, Brussels, 10. 25. 2004. 1. még:az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 1807 (2007) számú ajánlását (Regularisation programmes for irregular migrants).

műveletek végrehajtásakor hasonló nehézségekkel szembesülnek, és ezeket közösen, a források és a tapasztalatok egyesítésével könnyebben küzdhetik le. Az EU ösztönözni szeretné a tagállamokat arra, hogy dolgozzák ki „a visszatérés integrált igazgatását”, elemezzék és vizsgálják meg a potenciális visszatérők csoportját, a tagállamban fennálló jogi és logisztikai akadályokat és a visszatérési ország helyzetét, továbbá dolgozzanak ki a nehézségekkel arányos konkrét, egyúttal célzott intézkedéseket. Ennek következtében csökkenteni kell a harmadik országok illegálisan az EU-ban tartózkodó állampolgárai részéről a belső határok nélküli EU-ban történő másodlagos helyváltoztatásokat is.²²²

Az irányelv lefekteti az általános alapelveket, de a címzett tagállamokra bízva, hogy megválasszák az alapelvek fogantatásának legmegfelelőbb formáját és módszereit a saját nemzeti jogrendszerükben és az általános összefüggésekben.²²³

Ez az irányelv szabályként leszögezi, hogy az illegális tartózkodást²²⁴ igazságos és átlátható eljárás során kell megszüntetni. Elsősorban az *önkéntes hazatelepülés* elvét támogatja azon általános szabály felállításával, amely szerint rendes körülmények között „távozási időszakot” (4 hét) kell megállapítani.

Általános alapelvként egy összehangolt, két lépésből álló eljárást hoz létre az irányelv, amelynek első lépése egy *kiutasítási határozat*, és amennyiben szükséges, második lépése a *kitoloncolási végzés* kiadása²²⁵, ilyen módon összehangolva a tagállamok jelenleg eltérő rendszereit. Foglalkozik az

²²² COM (2005) 123 végleges i.m. p. 4.

²²³ Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, COM (2005) 391 végleges

²²⁴ Az „illegális tartózkodás” egy harmadik ország minden olyan állampolgárának jelenléte egy tagállam területén, aki abban a tagállamban való tartózkodás feltételeinek nem, vagy már nem felel meg. COM (2005) 391 i.m. p. 14.

²²⁵ l. bővebben: COM (2005) 391 i.m. pp. 15-16.

illegálisan tartózkodó, ám (még) nem kitoloncolható személyek helyzetével, akik további, később megoldandó problémákat vetnek fel. Megteremti a minimális eljárási biztosítékokat. Korlátozza a kényszerítő intézkedések használatát, kötve ezt az arányosság elvéhez és létrehozva a kényszerű visszatérések végrehajtására vonatkozó minimális biztosítékokat. Az EU egész területére érvényes *ismételt belépési tilalom* létrehozásával a nemzeti visszatérési intézkedések hatásait európai szintűvé teszi. Megjuttalmazza a szabályok tiszteletben tartását (többek között az ismételt belépési tilalom esetleges feloldásával) és bünteti a szabályok megsértését (pl. az ismételt belépési tilalom meghosszabbításával).

A nemzet- és közbiztonságot fenyegető súlyos veszély esetében védelmezi a tagállam érdekeit (az ismételt belépési tilalom meghosszabbításával). Korlátozza az ideiglenes őrizet alkalmazását, kötve ezt az arányosság elvéhez. Megállapítja az ideiglenes őrizet végrehajtására vonatkozó minimális biztosítékokat. Foglalkozik azokkal az esetekkel, amikor a harmadik ország az egyik tagállam által kiadott kiutasítási határozat vagy kitoloncolási végzés hatálya alá tartozó állampolgárát egy másik tagállam területén fogják el.

Fontolóra vették azt is, szükséges-e foglalkozni *a nemzet- és közbiztonsági okokból történő kitoloncolás/kiutasítás* kérdésével, különösképpen a feltételezett terroristák kitoloncolására vonatkozóan.

Ki kell emelni, hogy attól számítva, hogy egy harmadik országbeli állampolgár jogszerű tartózkodását közrendi okokból megszüntetik, ennek az irányelvnek az értelmében ez a személy a tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárrá válik, és az irányelv rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az irányelv célja a közös szabályok biztosítása a visszatérés, a kitoloncolás, a kényszerítő intézkedések használata, az ideiglenes őrizet és az ismételt belépés vonatkozásában. Ezekről a közös szabályokról, amelyek célja az illegálisan

tartózkodókkal való megfelelő és azonos elbánás biztosítása az EU egész területén, függetlenül attól, melyik tagállamban fogták el őket, csak közösségi szinten lehet megállapodni.

A gyakorlatban azonban a visszatérési politika megvalósítása meglehetősen kihívás, különösen a viszonylag alacsony GDP-vel és kevés tapasztalattal rendelkező tagállamokban. A visszatérés kezelése összetett folyamat: jó munkakapcsolatok kialakítására van szükség a visszatérési országokkal, miközben az egyéni jogokat és a humanitárius megfontolásokat egyensúlyban kell tartani az állam bűnüldözési érdekével. Egyes tagállamok hajlamosak az illegális helyzeteket továbbra is fennállni, és jelentős ráfordításokat áldozni az érintettek hosszú távú őrizetbe vételére, valamint a kiutasításukkal kapcsolatos hosszadalmas jogi csatározásokra.

A szabálytalan bevándorlás hatékony visszatérési politika keretén belül történő csökkentése minden tagállam érdeke. A belső határok nélküli térségben a személyek elvileg akadálytalanul mozoghatnak. Ha az egyik tagállam eltűri az illegális tartózkodást, az az egész EU-ban hátrányos hatással lehet, nem mellékesen az illegális munkavállalás elleni küzdelemre is, ez pedig húzó tényezőként kedvez az EU-ba történő további irreguláris migrációnak. Ellenben az EU egész területén folytatott hatékony visszatérési politikák kedvező hatással lehetnek a közös bevándorlás-politika hitelességére, és segíthetnek növelni a tagállamokban legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok elfogadottságát.²²⁶

Visszatérési Alap

A visszatérés pénzügyi dimenzióira vonatkozóan a Bizottság javasolta az Európai Visszatérési Alap létrehozását a 2008-2013 közötti időszakra a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános programon

²²⁶ WINDT (2007b)

belül²²⁷. A 2005-2007-re vonatkozó előkészítő intézkedések segítenek ezt a tervezett pénzügyi eszközt bevezetni.

Az Alap főbb célkitűzései a következők:

1. a visszatérés integrált igazgatása tagállami szervezésének és végrehajtásának bevezetése és javítása;
2. a tagállamok közötti együttműködés erősítése a visszatérés integrált igazgatása és annak végrehajtása keretében;
3. a visszatérésre vonatkozó előírások hatékony és egységes alkalmazásának elősegítése a területen zajló politikai fejleményeknek megfelelően.

Az Alap elvileg azon bevándorlók és menedékkérők visszatérését fedezné, akik elutasító határozatot kaptak.

Az alapelv továbbra is az, hogy a *visszatérés igazgatásának kidolgozása és végrehajtása minden szinten a tagállamok feladata*. A nemzeti költségvetés marad a beruházások és tervezett kiadások fő forrása. Azonban a visszatérés integrált igazgatása elvének a közös előírásokkal összhangban történő végrehajtására tett nemzeti erőfeszítéseket, tekintettel e politikák hatását a többi tagállamra, támogathatja egy alap. A támogatandó intézkedéseket világosan meg kell határozni, azoknak az egyes államokban objektív feltételekhez kell kapcsolódniuk, és hozzáadott értéket kell jelenteniük az EU számára.²²⁸

A kiutasítás, az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett az EU migrációs politikájának sarokköve. A hatékony kiutasítási politika döntő jelentőséggel bír a legális migráció és a menekültügy nyilvánosság általi támogatásának

²²⁷ COM (2005) 123 végleges

²²⁸ WINDT (2007b) pp. 301-306.

biztosításában. Ezek mellett további prioritás marad a visszafogadási megállapodások kötése is.²²⁹

II.3.2.2. A jogszerűsítő intézkedésekről

Általában elmondható, hogy Európában időről időre előfordulnak meghirdetett jogszerűsítő intézkedések, ám uniós szinten ezt a gyakorlatot nem nézik jó szemmel. Épp ezért a legalizációt utolsó eszköznek tekintve, az illegális migránsok tartózkodását és azok szabálytalan munkavállalását igyekeznek rendezni. A munkával rendelkező illegális bevándorlók törvényesítése egész Európában bevált módszer lett az 1990-es években.²³⁰

Európa államaiban jól látható, hogy hol húzódnak meg a határok ebből a szempontból. Szinte minden országban volt már példa és kísérlet erre, ám gyakoriságuk egyértelműen a déli, irreguláris migráció szempontjából a legfertőzöttebb területeken jellemző (l. még később az országok bemutatásánál). Ugyanis ezekben az országokban olyan nagy a nyomás, hogy egyszerűen nem találnak más módot arra, hogy kezeljék ezt a problémát. Ezeknek a dél-európai országoknak a vezetői úgy gondolják, hogy a már kialakult helyzetet, az országban tartózkodók életminőségének javítását igyekeznek középpontba állítani.

Spanyolország példájára már itt utalni kell. A FRONTEX 2006-os éves beszámolójából is kitűnik, és ma már megkérdőjelezhetetlen tény, hogy a spanyol határokon olyan erős a szabálytalan migrációs nyomás, hogy azt egyedül már képtelen kezelni. Éppen ezért uniós pénzekre, közös stratégiára, együttműködésre van szükség, amely a FRONTEX és a közös parti őrség

²²⁹ vö. COM (2006) 402 végleges i.m. p. 11.

²³⁰ Spanyolországban 1991-ben és 1996-ban, Portugáliában 1993-ban és 1996-ban, Franciaországban 1997-ben, Görögországban 1998-ban és Belgiumban 1999-ben. Magyarországon az uniós csatlakozás után próbálták meg ezen az úton szabályos papírokhoz juttatni a hazánkban illegálisan tartózkodó külföldieket.

felállításával meg is valósult. Azonban a már az országban tartózkodókkal szemben a spanyol hatóságok csak a jogszerűsítő intézkedéseket tudja alkalmazni.

Az EU tagállamainak többsége elismeri, hogy gyakorlati okok miatt szükségessé válhat bizonyos olyan személyek státuszának a jogszerűsítése, akik a letelepedési engedély megkapásához szükséges szokásos követelményeket nem elégítik ki.

A legfontosabb cél: a migránsok az illegalitásból egy rendezettebb státuszba kerüljenek, megkönnyítve ezzel beilleszkedésüket is az adott társadalomba, és nem mellékesen változtatni a kiszolgáltatott helyzetükön. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy bizonyos országok csak rendkívüli alkalmakkor és eseti jelleggel, egyébként pedig egyáltalán nem alkalmaznak jogszerűsítő intézkedéseket (pl. Nagy-Britannia vagy Franciaország).

Ezekben az országokban az ún. humanitárius vagy védelmet nyújtó jogszerűsítő intézkedések alkalmazásával letelepedési engedélyt adtak olyan rászoruló személyek számára, akik nemzetközi védelemben nem részesülhetnek, ugyanakkor nem térhetnek vissza a származásuk szerinti országba. Az ilyen típusú jogszerűsítő intézkedések gyakran a *menedékjogi* politikához társulnak.²³¹

Már korábban említettem, de itt is hangsúlyozni kell, hogy a jogszerűtlen tartózkodás illegális munkavállalást von maga után. Ennek a helyzetnek a tisztázására alkalmaz néhány tagállam ún. „megmásíthatatlan tények miatti” jogszerűsítő intézkedéseket. Ezek gyakorisága országonként változik, de a cél

²³¹ Itt is hangsúlyozni kell, milyen nehéz a menekült és az illegális migráns közötti halvány különbség megfogalmazása. Néhány tagállam végrehajtott ilyen típusú jogszerűsítő intézkedéseket olyan országokból származó menedékjogot kérelmező személyek csoportjainak megsegítése céljából, amely országokból jelentős mértékű beáramlást tapasztaltak, de akik a területükön hosszú időtartamon keresztül jelen voltak (például a korábbi Jugoszláv Köztársaságból a háborús konfliktus elől menekültek). COM (2004) 412 végleges i.m. p. 13.

közös: kifehéríteni a szürke- és feketegazdaságban dolgozó külföldiek munkavállalását.

Egy tagállamban hasonló jogszerősítő intézkedések végrehajtására valójában a munkáltatók kezdeményezésére került sor annak a felismerésnek a következtében, hogy bizonyos ágazatok, különösen a belföldi szolgáltatások működése az illegális munkaerő jelenlététől vált függővé, és az ilyen munkaerőt kívánatos bevonni a *jogszerűen* működő gazdaságba. Ennek az ágazatnak a fejlődése jelzésértékű a munkaerőpiac új lehetőségeinek a megnyitása szempontjából a lakosság elöregedésének és az időskorú emberek gondozási szolgáltatások iránti igényeinek a figyelembevételével. A nagy léptékű jogszerősítő intézkedések kihatással vannak a társadalom sok területére, hiszen a kormányoknak meg kell szerezniük a támogatást a gazdaság kulcsfontosságú szereplői, például a munkáltatók és a szakszervezetek részéről, ugyanakkor pedig a közvélemény támogatásának a megőrzése céljából további intézkedéseket kell végrehajtaniuk a jogszerűtlen migráció féken tartására.²³²

A jogszerősítő intézkedések története elég régre tekint vissza. Az első ilyen lépések már 30 évvel ezelőtt is megtörténtek, azonban hatékonyságuk, eredményességük megkérdőjelezhető. Jó példa erre Belgium esete.

Belgium két nagyszabású jogszerősítő programot hajtott végre, az egyiket 1974-ben, a másikat 1999-ben. Az 1999. évi jogszerősítő intézkedés a szándékok szerint egyetlen alkalomra szólt, azzal a céllal, hogy *megszüntesse* azoknak a személyeknek a *marginalizálódását*, akik jóllehet, jogszerűtlenül tartózkodtak az országban, mégis beilleszkedtek Belgium gazdasági és társadalmi életébe. A másik fő indíték a *társadalmi kohézió* építése mellett a jogszerűtlen migránsokat kiszípolozó bűnszövetkezetek hálózatainak a

²³² COM (2004) 412 végleges i.m. p. 13.

megfékezése volt.²³³ A jogszerűsítés iránti kérelmek benyújtására három hetes időszakot biztosítottak, és ez alatt az időszak alatt visszaállították a belgiumi határellenőrzést, hogy megakadályozzák a lehetőség kihasználásában reménykedő jogszerűtlen migránsok beáramlását a szomszédos tagállamokból.²³⁴

Több mint 37 146 jogszerűsítés iránti kérelmet nyújtottak be, a kérelmezők 80%-ának sikerült tartózkodását legalizálnia. A belga hatóságok a program kiértékelése során arra a következtetésre jutottak, hogy ennek nyomán érzékelhetően *megnőtt* a jogszerűtlen migránsok áramlása; ez az intézkedés valójában téves jelzést küldött a potenciális jogszerűtlen migránsok számára.²³⁵

Ezért érthető az az ellenszenv, amivel a legtöbb döntéshozó ódzkodik ennek az intézménynek az alkalmazásától, sőt óva intenek az olyan nagy volumenű legalizációs programoktól, amely pl. Spanyolországban 2005-ben valósult meg, ennek során több mint fél millióan kaptak legális státuszt, igaz, csak ideiglenesen.

Sajnos azonban egyértelműen elmondható, hogy az ilyen nagy léptékű jogszerűsítő intézkedések *önfenntartó* folyamatot hoztak létre, amennyiben egy néhány év eltelte után további nagy léptékű intézkedéseket kellett végrehajtani. Időről időre újat hirdetnek meg, minden alkalommal szigorodnak a feltételek, mégis kijelenthető, hogy átlagosan 6,5 évenként kerül sor jogszerűsítő programokra, ami jelzi a bevándorlási folyamat folytonosságát és a jogszerűtlen migránsok bizonyos állományainak az újra feltöltődését és azt

²³³ A gyakorlatban a jogszerűsítő intézkedés lehetővé tette, hogy a kormány biztosítsa a jogszerű státuszt azok számára, akiknek a hazatelepítése egészségügyi állapotuk miatt nem volt lehetséges, akik hosszú ideje jogszerűtlenül tartózkodtak Belgium területén, és jól beilleszkedtek, valamint akik három évnél hosszabb ideje várakoztak menedékjogi kérelmük elbírálására.

²³⁴ COM (2004) 412 végleges i.m. p. 12

²³⁵ COM (2004) 412 végleges i.m. p. 12. Ennek a jogszerűsítő intézkedésnek a hatására jelentős mértékben megnőtt a családegyesítési kérelmek száma; 2 122 kérelmet nyújtottak be 1999-ben, és 4 500 kérelmet 2003-ban

is, hogy talán éppen az ilyen intézkedések miatt választják az ezeket alkalmazó országokat.²³⁶

Az érintett bevándorlók számára ez nagy segítséget jelent, lehetőséget az újrakezdeésre, helyzetük tisztázására, és az arra érdekeseznek annak bizonyítására, hogy valóban van helyük az adott országban.

Ha az állam oldaláról vizsgáljuk, az említett hátrányok mellett vannak pozitív vonzatai is az ilyen programoknak. Pl. a kormányok áttekinthetőbb képet kapnak arról, hogy kik vannak jelen az általuk felügyelt területen. Az ilyen intézkedések alkalmasak az illegális munkavégzés féken tartására is, valamint a központi bevételek növelésére az adórendszeren és a társadalombiztosítási hozzájárulásokon keresztül annak köszönhetően, hogy az illegális munkavállalókat beviszik a törvényes munkaerőpiacra, feltéve, hogy az ilyen munkavállalók meg tudják őrizni, vagy meg tudják szerezni hivatalos munkaviszonyukat.²³⁷

Az illegális tartózkodás felszámolásával kapcsolatban még egy új módszert is be kell itt mutatnom. Ennek következményei és üzenete véleményem szerint hasonló a visszatérési politikához. Franciaországban ugyanis komoly problémát okoz az, hogy az oda vándorlók többsége - a többi nyugat-európai országgal szemben - főleg családjegyesítésre hivatkozva igyekezik letelepedési engedélyt kérni. A francia kormány szerint a megoldás az ún. *Sarkozy-bankó*.

2006 nyarán bejárta a világsajtót a hír, miszerint rejtegetni kell a gyerekeket Nicolas Sarkozy – akkor még belügyminiszter - elől.²³⁸ Ekkor járt le ugyanis az a moratórium, amely átmeneti tartózkodási mentességet adott a rendezetlen

²³⁶ COM (2004) 412 végleges i.m. p. 12.

²³⁷ COM (2004) 412 végleges i.m. p. 14.

²³⁸ Szócs (2006)

státusúak, az ún. „papír nélküliek”²³⁹ beiskolázott gyermekei számára, többségükre hazatoloncolás, repatriálás várt, ezért kellett bűjtatni őket.

A francia nemzetgyűlés 2006-ban fogadta el Nicolas Sarkozy új politikáját a „választott bevándorlásról”.²⁴⁰ Ennek lényege, hogy Franciaország nem képes befogadni azokat az új bevándorlókat, akik nem munkát vállalnak, hanem csupán a szociális ellátórendszer terheit növelik. A 2005-ben kiadott 160 ezer tartózkodási engedélyből kevesebb mint hét (!) százalékot kérelmeztek munkavállalási céllal.

A Sarkozy-terv részeként nem tűrnék meg a törvénytelenül ugyan, de már legalább tíz éve megtelepedetteket, mint korábban. Így a hazatoloncolás legalább 25 ezer embert érintett. Sarkozy miniszteri rendelete bizonyos esetekben - például, ha az illető gyerek vagy valamely testvére Franciaországban született, illetve tizenhárom éves korától ott él, vagy pedig legalább egy francia iskolai tanévet már kijárt - felmentést ad az általában afrikai, kisebb részben ázsiai országba történő hazatoloncolás alól.

Ám nem könnyű elérni, hogy valaki elhagyja választott hazáját. Ennek ösztönzésére dolgozta ki a belügyminiszter a róla elnevezett „bankókat”, amely segítségével pénzt fizetnének a jogellenesen tartózkodó családoknak a hazatelepülésért. Az összeg elég tetemes: négyezer eurót ad a bevándorló családfőnek, háromezret házastársának, gyerekeinek pedig fejenként kétezret, ha jobb belátásra térnek.²⁴¹ Egy migráns család számára ez elég sok pénz, ám az akció sikeressége és hatékonysága hosszú távon kérdéses: nem biztos, hogy nem éppen az ellenkezőjét éri el vele.

²³⁹ Franciaországban az irreguláris migránsokra a *sans papier* kifejezést használják.

²⁴⁰ 2006. július 25-én fogadták el Franciaország új bevándorlási és integrációs törvényét. 2006 júliusának végére végül közel 13 000 főt toloncoltak ki engedély nélküli tartózkodás miatt. Erről l. bővebben: MURPHY (2006)

²⁴¹ SZÖCS (2006) Sarkozy elnökségének első lépései között említendő, a bevándorlásügyi minisztérium létrehozása (angolul: Ministry of Immigration and National Identity). Ez is jelzi elkötelezettségét.

II.3.3. Illegális munkavállalás

A migráció okai között első helyen a gazdasági okok szerepelnek, ezen belül is a munkavállalás. A globalizáció egyik következménye – mint már említettem korábban – egyfajta polarizáltság: a nemzetközi gazdasági munkamegosztás egyfelől munkaerőhiányt idézett elő a fejlett ipari országokban, másfelől bizonyos régiókat a perifériára szorított, s ezekben munkaerő-felesleget hozott létre.²⁴² Ennek következtében a túlkínálat felől a kereslet felé indultak el a munkavállalók.

A nemzetközi migráció további okai között mindenképpen meg kell említeni az abszolút és a relatív szegénységet is. Az alacsony nemzeti jövedelem, az egyenlőtlen személyi jövedelmi és vagyoni viszonyok, a népesség növekedésének régióként kiugró üteme mind magyarázata a vándorlási kedvnek.²⁴³

A külföldi munkavállalók egy része szabályosan, a megfelelő papírokkal érkezik, ugyanakkor vannak olyanok is, akik már a határ átlépésekor szabálysértést, esetleg bűncselekményt követnek el.

Irreguláris migránsok munkavállalása

Cseresnyés Ferenc könyvében egy fejezetet szán annak, hogy összehasonlítsa az EU és az Egyesült Államok bevándorlási politikáját. Véleménye szerint a migráció politikai irányításának elvei, minden hasonlóság mellett, jelentősen eltérnek a két régió esetében az illegális migráció és az államilag szervezett elitmigráció esetében. A szabálytalan bevándorlás vonatkozásában lényeges annak mennyiségi dimenziója és politikai megítélése közötti jelentős

²⁴² CSERESNYÉS (2005) p. 23.

²⁴³ JUNGBERT (1996) p. 196.

különbség. Az Egyesült Államokban teljesen másként állnak ehhez a kérdéshez. Az amerikai politikai-adminisztratív rendszer nyilvánvalóan tolerálja a nagy hatalmú agrárlobbi igényeit, amikor szemet huny az „illegális” munkaerő milliós nagyságrendű foglalkoztatása fölött. Az Egyesült Államokban a hivatalos statisztikák szerint 2000-ben mintegy nyolcmillió illegális munkavállaló tartózkodott. Az illetékes bevándorlási és honosítási szolgálat (Immigration and Naturalization Service; INS) azonban kevesebb mint 1800 (!) esetben rótt ki büntetést a vállalkozókkal szemben. Ezzel szemben a külföldiek illegális foglalkoztatása keretében csak Németországban, 1995-ben több mint 79 ezer hatósági és bírósági büntetőeljárás indult.²⁴⁴ Úgy tűnik: Európa kevésbé toleráns az illegális munkavállalókkal szemben.

Az irreguláris migránsok tartózkodása – mint már említettem - lehet legális, de a munkavállalása attól még törvénybe ütköző, mivel a bevándorló nem rendelkezik érvényes munkavállalási engedéllyel. De előfordulhat ennek az ellenkezője is: azaz lehet, hogy az illető tartózkodási engedélye nem szabályos, de munkavállalóként jogosult egészségügyi ellátásra, munkajogi védelemre vagy a társadalombiztosítás különböző juttatásaira. (Ezeket egyrészt az ILO Konvenciója, valamint a vándormunkások kezelése és az esélyegyenlőség elősegítése, továbbá az ENSZ egyes ajánlásai szabályozzák.²⁴⁵)

Az illegális munkavállalásra alapvetően két lehetőség adott:

- Illegális határátlépés és illegális munkavállalás;
- Nem munkavállalási célzatú tartózkodás ideje alatt munkavégzés (pl. ösztöndíj, látogatás, gyógykezelés).²⁴⁶

²⁴⁴ CSERESNYÉS (2005) pp. 53–54.

²⁴⁵ No. 143. Bevándorlás abúzív kondíciók között ENSZ 1990-ben megalkotott, de csak 2003. július 1-je után életbe lépő *Vándormunkások és családtagjainak jogi védelme*; vagy az ENSZ konvenciója a vándormunkásokról. L. BOGUSZ – CHOLEWINSKI – CYGAN – SZYSZCZAK (2004)

²⁴⁶ BORÓK (2001) p. 376.

Az illegális határátlépést törvénytelen tartózkodás és engedély nélküli munkavállalás követi. Sok esetben erre szakosodott célországbeli csoportok a frissen érkezett migránsokat zsarolással, fenyegetéssel kényszerítik a szervezett bűnözésbe való bekapcsolódásra, annak kiszolgálására. Különösen áll ez olyanokra, akiket készpénzfizetés híján annak fejében szállítanak illegálisan más országba, hogy ott majd ingyenmunkával „ledolgozzák” a tartozást (pl. kábítószer-csempészás, -kereskedelem, prostitúció).²⁴⁷

Az illegális munkavállalás a Közösség egészét érintő probléma.²⁴⁸ Negatív hatása abban áll, hogy aláássa a szociális szolgáltatások finanszírozását, csökkenti az egyén szociális védelmét és munkaerő-piaci kilátásait, valamint befolyásolja a versenyfeltételeket. A feketegazdaságban²⁴⁹ való foglalkoztatás Európában jelentős, hiszen csak becsülten is, de átlagosan legalább a GDP 17%-a ilyen jellegű tevékenységekből származik.

Két cél van ezért: e jövedelmek „kifehéritése”, állami bevétel tétele mellett a munkavállalóknak garanciák biztosítása.

Mégis hangsúlyozni kell, hogy a be nem jelentett munkavégzés és a migránsok illegális munkavállalása nem azonos, és Európának szinte minden országában mindkettő jelen van.²⁵⁰

Az illegális munkavégzés oka az, hogy a munkáltatónak és a munkavállalónak egyaránt „olcsóbb”, ha nem kell adót és társadalombiztosítási járulékot fizetniük. Az irreguláris migránsok helyzete azonban ebben a tekintetben is különleges, hiszen már pusztán a jelenlétük sem kívánatos a fogadó országban. Az ő helyzetük különösen kockázatos: a bevándorlási szabályok megsértése miatt bármikor kitoloncolhatják őket.

²⁴⁷ JUNGBERT (1996) p. 198.

²⁴⁸ *Communication from the Commission on undeclared work*, COM (1998) 219 final

²⁴⁹ A feketegazdaság olyan engedély nélküli, az adózási kötelezettséget kijátszó, törvénytelen gazdasági, üzleti tevékenység, amelyben külföldieket és/vagy az adott ország állampolgárait is foglalkoztathatják. Az Európai Bizottság 2004-ben a *Bejelentetlen munkavállalás a kibővült EU-ban* címmel készített tanulmányt az illegális foglalkoztatásról. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*, COM (2003) 336 final

²⁵⁰ GYULAVÁRI - GELLÉRNÉ (2004) p. 546.

A hagyományosan érintett ágazatok: mezőgazdaság, gépgyártás és -szerelés, élelmiszeripar, vendéglátás, építőipar, kiskereskedelem és háztartási szolgáltatások.²⁵¹

Már több mint tíz évvel ezelőtt megfogalmazódtak az illegális foglalkoztatás megfékezésére ajánlások. Az illegális bevándorlás és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelmet célzó eszközök harmonizálásáról szóló, 1995. december 22-i tanácsi ajánlás²⁵² előírta, hogy a külföldi állampolgárokat foglalkoztatni kívánó munkáltatókat ösztönözni kell arra, hogy ellenőrizzék azok tartózkodásra és munkavállalásra való jogosultságát, és hogy az engedéllyel nem rendelkező külföldi állampolgárt foglalkoztató munkáltatóval szemben szankciókat kell alkalmazni. A harmadik országok állampolgárainak illegális foglalkoztatása elleni küzdelemről szóló, 1996. szeptember 27-i tanácsi ajánlás²⁵³ továbbá előírta, hogy meg kell tiltani harmadik országok azon állampolgárainak a foglalkoztatását, akik a szükséges engedéllyel nem rendelkeznek, és ilyen foglalkoztatás esetén büntetőjogi és/vagy közigazgatási szankciókat kell alkalmazni.

2007-ben az EU kidolgozott egy irányelvet az illegális munkavállalás visszaszorítása érdekében: ez az említett ajánlásokon alapul, mivel megköveteli, hogy a tagállamok tiltsák meg az illegális foglalkoztatást, írjanak elő büntetőjogi, illetve közigazgatási szankciókat, és követeljék meg a munkáltatóktól, hogy megelőző intézkedéseket hozzanak és egyéb ellenőrzéseket végezzenek.²⁵⁴

A be nem jelentett munka következményeit nemcsak a befogadó társadalom és a gazdaság viseli, hanem maguk a bevándorlók is. Jóllehet megélhetési

²⁵¹ GYULAVÁRI - GELLÉRNÉ (2004) p. 547.

²⁵² *Council recommendation of 22 December 1995 on harmonizing means of combating illegal immigration and illegal employment and improving the relevant means of control*, OJ C 5, 10.01.1996, pp. 1-3.

²⁵³ *Council Recommendation of 27 September 1996 on combating the illegal employment of third-country nationals*, OJ C 304, 14.10.1996, pp. 1-2.

²⁵⁴ *Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról*, COM (2007) 249 végleges, p. 3.

módként kénytelenek igénybe venni, ám azzal, hogy nem regisztrálják magukat az állami rendszerben, elesnek a munkával járó minden pozitív hozadéktól, amit egy munkaszerződés eredményezne.

Leginkább Ausztriában, Franciaországban, Németországban, Görögországban és Portugáliában jellemző, hogy a „feketén” munkát vállalók nagy része irreguláris migráns. Ennek kezelésére ellenőrző- és adóintézkedéseket részben még csak terveznek,²⁵⁵ részben azonban már végre is hajtanak.

Az Európai Unión belül sok jogszerűtlen migráns képes munkát találni a rejtett gazdaságban, ami bizonyítja, hogy egyértelmű a kapcsolat a jogszerűtlen migráció és a szabályozatlan munkaerőpiac között. Az Európai Unión belül a feketegazdaság becsült nagyságrendje a GDP 7-16%-át teszi ki, jóllehet, ezen a területen semmi esetre sem kizárólag jogszerűtlen migránsok tevékenykednek. A jogszerűtlen migránsok általában az alacsony szakismereteket igénylő ágazatokban végzett munkával szerzett jövedelmükből tartják el magukat, mint például az építőipar, a mezőgazdaság, a vendéglátóipar, takarító és házvezetői szolgálatok. Gyakran, a már említett, ún. „3 D”-s (dirty, dangerous and demanding – piszkos, veszélyes és megerőltető) munka végzésére fogadják fel őket, amilyen munkát a belföldi munkaerő – már - nem szívesen vállal. Az a tendencia, hogy a jogszerűtlen migránsokat az alacsony képzettséget igénylő árnyékgazdaság területén foglalkoztatják, nem kizárólag annak tudható be, hogy nem rendelkeznek megfelelő tartózkodási státusszal, képesítéssel vagy nyelvismerettel másféle munka végzéséhez. A szakképzettséggel rendelkező jogszerűtlen migráns nemcsak azért tapasztalhat nehézségeket a képzettségének megfelelő munka megtalálásában, mert nem rendelkezik megfelelő munkavégzési engedéllyel, hanem azért is, mert képesítését az Európai Unión belül nem ismerik el. Az ilyen személyek a megfelelő dokumentumok hiánya miatt alacsony szakképzettséget igénylő területeken illegális munkát végeznek egy tagállamban, és ezért a munkáért a bérezésük sok esetben sokkal magasabb,

²⁵⁵ GYULAVÁRI - GELLÉRNÉ (2004) p. 547.

mint a származásuk szerinti országban a képesítésüknek megfelelő munkáért fizetett munkabér.²⁵⁶

Az Európai Bizottság részére a jogszerű és a jogszerűtlen migráció összehasonlításáról készített tanulmány hangsúlyozza, hogy a bilaterális munkaügyi megállapodásokkal (szezonális munkavállalók befogadása, illetve az ideiglenes vagy állandó foglalkoztatású munkavállalókról szóló egyezményekkel), valamint a vízumpolitikával lehet eredményesen fellépni. Ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy a jogszerűtlen migráció elleni küzdelem megelőző intézkedések foganatosításával és a fő indítékok elnyomásának megkísérlésével kezdődik. A be nem jelentett munkaviszony számos országban és régióban jelentős húzóerőt jelent a jogszerűtlen migráció számára. A szabályozatlan munkaerőpiac háttérbe szorítása ezért közös célkitűzés, amely nemcsak a bevándorlás területét érinti, hanem a foglalkoztatását is. A rejtett gazdaságban tevékenykedők gyakran esnek kizsákmányolás áldozataivá, és megtagadják tőlük a más munkavállalókat megillető jogokat.

A be nem jelentett munkaviszony problémájával az Európai Foglalkoztatási Stratégia 2001-től kezdődően foglalkozik. 2003-ban a Bizottság hangsúlyozta a be nem jelentett munkaviszony rendes munkaviszonnyá történő átalakítását célzó politika alkalmazásának a szükségességét és sürgette az elérendő célok beállítását. Ez a probléma a 2003. évi foglalkoztatási iránymutatások 10 prioritást élvező területének egyike. A 2003. évi Nemzeti Akciótervek (NAP) alapján a be nem jelentett munkaviszony rendes munkaviszonnyá átalakítását célzó nemzeti intézkedések kiértékelését az Európai Bizottság által 2004 januárjában előterjesztett Foglalkoztatási Együttes Jelentés tartalmazza. Több tagállam említ nemzeti akciótervében külföldi munkavállalókat vagy jogszerűtlen bevándorlókat érintő különleges intézkedéseket. A tagállamok

²⁵⁶ COM (2004) 412 final, i.m. p. 16.

vonatkozó intézkedéseit a Bizottság az Európai Foglalkoztatási Stratégia szellemében kíséri figyelemmel.²⁵⁷

Az illegális munkavégzés empirikus kutatása igen nehéz. A feketén munkát vállaló és a munkaadó érdeke közös abban, hogy a foglalkoztatás ne jusson a hatóságok tudomására. Ebből következik, hogy a nemzeti és közösségi szabályozás is majdnem tehetetlen. Az illegális foglalkoztatás ellen csak a gyakori ellenőrzésekkel lehet felvenni a harcot, ez azonban tagállami kompetencia.²⁵⁸

Az illegális munkavállalókkal szembeni intézkedések hatékonysága azonban kérdéses, mivel nekik nincs vesztenivalójuk. A munkáltatókra kell nyomást gyakorolni, hiszen a „feketén” végezhető munkával ők ösztönzik a külföldiek illegális beáramlását.

Éppen ezért Hollandiában 1994 óta a munkáltatók is büntetőjogi felelősséggel tartoznak az illegális munkavállalók foglalkoztatásáért: egy évig terjedő börtönbüntetés, tekintélyes összegű pénzbírság és felszámolás alkalmazható velük szemben. Ezt az elvet követi egy 2006-os uniós dokumentum is.

A 2006-os bizottsági közlemény szerint a foglalkoztatás kérdése az illegális bevándorlás egyik motorja. Az Európai Bizottság szerint: „A tagállamok azzal is ösztönzőként hatnak, hogy megtűrik harmadik országok állampolgárainak illegális foglalkoztatását. Jelentős ösztönző tényező, hogy az egyén illegálisan tartózkodik ugyan az EU-ban, mégis találhat munkahelyet, mivel a hatósági leleplezés veszélye jelenleg nagyon kicsi a munkáltató és a munkavállaló tekintetében egyaránt. Ezen kívül az illegális foglalkoztatás, különösen a kis- és közepes vállalkozásokban, valamint idénymunka esetén súlyosan aláássa a legális migrációs csatornák hitelességét, és megrövidíti a tagállamok adóbevételét. Nagyfokú kizsákmányoláshoz, sőt rabszolgamunkához hasonló körülményekhez is vezethet, amit az Európai Unióban nem szabad megtűrni.

²⁵⁷ COM (2004) 412 final, i.m. p. 26.

²⁵⁸ BORÓK (2001) p. 376.

Az ilyen körülmények nem csak azokra az esetekre korlátozódnak, amelyekben a szervezett bűnözés is jelen van. Az illegális foglalkoztatás a munkavállalókat megfosztja a szociális jóléti rendszerek nyújtotta előnyöktől, a munkáltatók számára pedig egyenlőtlen feltételeket eredményez. Továbbá elégedetlenséghez vezethet az, ha a rendes munkaerőpiacról munkahelyek kerülnek át a feketegazdaságba, és ezeket illegálisan tartózkodó harmadik országból érkező állampolgárok töltik be. Az ilyen jellegű foglalkoztatás csökkentése hozzájárulhat a kizsákmányolás túrhetetlen formáinak visszaszorulásához, az adóbevételek növekedéséhez, valamint az idegengyűlölő megnyilvánulások csökkenéséhez.”²⁵⁹

Az európai foglalkoztatási stratégia és a foglalkoztatási iránymutatások a rendes foglalkoztatást elősegítő intézkedések megtételét sürgetik. Az olyan kezdeményezések, mint a társadalombiztosítás modernizálása, a nem bérjellegű munkaköltségek csökkentése, valamint az alacsony bérezésű/alacsonyan képzett munkavállalókkal kapcsolatos adóteher csökkentése, valószínűleg hozzájárulnának a be nem jelentett munkavállalás vonzó jellegének, illetve az illegális munkavállalók foglalkoztatásának csökkenéséhez.

Ezen kívül célzottan kell fellépni az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy olyan személyek foglalkoztatásával szemben, akik tartózkodási engedélyüket megsértve vállalnak munkát. Figyelmet kell fordítani egyúttal az EU munkaerőpiacainak általános működésére is. A Bizottság szerint e tekintetben három elterjedt jelenség szembeötlő: az építőipar, a vendéglátás és a textilipar területén végzett munka (többnyire szervezett bűnözői hálózatok általi beszerzés útján), a jellemzően hamis áruk eladása, valamint a háztartásokban végzett házimunka, ahol gyakran előfordulnak a kizsákmányolás szélsőséges formái is. *Az illegális bevándorlás és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelmet segítő eszközök harmonizálásáról, valamint a vonatkozó ellenőrzési eszközök javításáról* szóló

²⁵⁹ COM (2006) 402 végleges i.m. p. 9.

1995-ös tanácsi ajánlás után néhány tagállam intézkedéseket hozott, ideértve a munkáltatók kötelezését, hogy a munka felajánlása előtt ellenőrizzék a harmadik országbeli állampolgárok bevándorló jogállását a tartózkodási vagy a munkavállalási engedélyt kiállító hatóságnál. Szankciókat is bevezettek a munkáltatókkal szemben, a közbeszerzési eljárásokból való kizárástól kezdve a jövőbeli foglalkoztatással kapcsolatos korlátozásokon (feketelisták) és büntetőjogi szankciókon át a kitoloncolással kapcsolatban felmerülő költségek viseléséig.²⁶⁰

E szankciók kialakítása végett alkotta meg az EU Bizottsága azt az irányelvet, amely mentén a tagállamok a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szemben határoznak majd meg.²⁶¹ Cél az, hogy valamennyi tagállam hasonló szankciókat vezessen be, és azokat hatékonyan alkalmazzák is.

Ez az irányelv a bevándorlási és nem a foglalkoztatási vagy a szociális politika oldaláról közelíti meg az illegális foglalkoztatás kérdését. Sőt hangsúlyozni kell, hogy nem a munkavállalót, hanem a munkáltatót szankcionálják (annak ellenére, hogy a kiutasítási irányelvre vonatkozó 2005-ös bizottsági javaslat főszabályként megkövetelné, hogy a tagállamok hozzanak kiutasítási határozatot a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraival szemben.²⁶²)

A munkáltatói felelősség körébe tartozó jogsértésekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az irányelv értelmében nem vonják felelősségre azt a munkáltatót, aki ellenőrzi a potenciális munkavállalók okmányait, és például utóbb kiderül, hogy az okmányokat meghamisították. A büntetőjogi szankciók olyan súlyos esetekre korlátozódnak, amikor a büntetés alkalmazása arányos a

²⁶⁰ Az egyes szabálysértéseket szabályozó 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet 97. §-a a külföldiek illegális foglalkoztatásának elősegítését szankcionálja.

²⁶¹ COM (2007) 249 végleges i.m.

²⁶² vö. COM (2005) 391 végleges i.m.

jogsértés terjedelmével vagy súlyával. Az irányelv végrehajtása keretében a munkáltatók és hatóságok által kezelendő személyes adatokat a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről szóló 95/46/EK irányelvvel²⁶³ összhangban kell majd feldolgozni.²⁶⁴

Tartalmazza továbbá a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárai foglalkoztatásának általános tilalmát. A jogsértéseket (adott esetben közigazgatási jellegű) szankciók kísérnék, amelyek bírságok lennének, valamint vállalkozások esetén egyéb intézkedések is alkalmazhatók, ideértve az állami támogatásokból való kizárást és a kapott támogatások visszafizetését is. Büntetőjogi szankciók csupán a súlyos esetekben állnának rendelkezésre.

A tilalom hatékonyságának biztosítása érdekében a munkáltatók kötelesek lennének bizonyos ellenőrzéseket végezni a harmadik ország állampolgárának felvétele előtt, a panasztételi eljárás egyszerűbbé válna, és a tagállamoknak bizonyos számú vizsgálatot kellene lefolytatniuk.

Ez az irányelv a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraival szemben szigorúbb szankciókat és végrehajtási követelményeket ír elő, mint amelyek a jelenlegi közösségi jogi eszközök alapján – különösen az uniós polgárok és harmadik országok legálisan tartózkodó állampolgárai által történő szolgáltatásnyújtással összefüggésben – alkalmazandók; mindez indokolt az irányelv célkitűzése fényében, valamint a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak eltérő jogállására tekintettel megkülönböztetéstől mentes.²⁶⁵

A harmadik országok érintett állampolgárait ezen irányelv alapján nem szankcionálják. A Bizottság egy külön irányelvre vonatkozó javaslatot²⁶⁶ terjesztett elő, amely főszabályként megkövetel, hogy a tagállamok hozzanak

²⁶³ HL L 281., 1995.11.23., p. 31.

²⁶⁴ COM (2007) 249 végleges, i.m. p. 4.

²⁶⁵ COM (2007) 249 végleges, i.m. p. 6.

²⁶⁶ COM(2005) 391. végleges i.m.

kiutasítási határozatot a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraival szemben.²⁶⁷

Valóban jelentős számú bevándorló van (és lesz!) Európában, de rájuk bizony a csökkenő és öregedő nyugati társadalmaknak szüksége is van. Ez egy olyan óriási ellentmondás, amellyel természetesen a kutatók mellett a politikusok is tisztában vannak. Sőt. A luxemburgi folyamat egyik alapvető lépése, a gazdasági fellendülés érdekében a külföldi munkaerő „csábítása” Európába; az persze evidens, hogy ez a legálisan érkező, magasan kvalifikált személyekre vonatkozik.

Éppen ezért a tömeges irreguláris migráció kezelésére égető szükség van, hiszen ennek a jelenségnek negatív hatása van az egész munkaerőpiacra (is). Ezek a bevándorlók olcsó munkaerőt jelentenek, ezért sok állampolgárt és legális bevándorlót szorítanak ki a munkaerőpiacról. Rejtőzködésükkel kirekesztődnek a társadalmi életből, nem járulnak hozzá az állami bevételekhez, így elesnek a juttatásoktól. Ezáltal teljesen marginalizálódnak, és fokozódik velük szemben az állampolgárok ellenszenvé is.²⁶⁸

II.4. Az illegális bevándorlás jellemzői néhány országban (Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország)

Az alábbiak Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Spanyolország példáját mutatják be. Nem véletlenül, hiszen ezeken keresztül jól látható, hogy milyen változások történtek Európában, az utóbbi évtizedekben.

A brit társadalom számára nem új a migránsok jelenléte, míg Németországban az 1970-es évek óta próbálnak szembenézni ezzel a jelenséggel. Ebben a két országban a „*multikulti*” szemlélet uralkodott mindvégig. A külföldiek integrációját meghatározó multikulturális szemlélet a XXI. század elejére már

²⁶⁷ COM (2007) 249 végleges i.m., p. 9.

²⁶⁸ GYULAVÁRI - GELLÉRNÉ (2004) p. 548.

újrágondolásra szorul. Úgy tűnik: Nagy-Britanniában, annak ellenére, hogy mindig igyekeztek a külföldieknek minden tradícióit tiszteletben tartva az ország állampolgáraiként kezelni, komoly problémák vannak.

Németországban a vendégmunkás rendszerből adódóan élnek jellemzően török és más ázsiai országok állampolgárai, az ő helyzetük annyiban különbözik az előbb említett szigetországhoz képest, hogy velük szemben még kevesebb követelmény volt, hozzáátéve, hogy jogaikat sem ismerték el. A német vezetés korábban ideiglenesnek gondolta a vendégmunkások létét az országban, ám az utóbbi évtizedekben látható, hogy éppen emiatt nem szabályozták rendesen a tartózkodási, munkavállalási lehetőségeiket, amelyek mára szintén égető és rossz példaként bemutatatható jelenséggé váltak.

A mediterrán országoknak azonban az utóbbi tíz évben kellett megtanulniuk azt, hogy kibocsátó országból célország lettek, az, hogy mennyire befogadók is, még kérdéses. Spanyolország és Olaszország éppen ezért különösen jó példa hazánk számára arra, hogy elkerüljünk számos olyan helyzetet, amellyel ezeknek az országoknak az utóbbi tíz évben kellett szembesülniük.

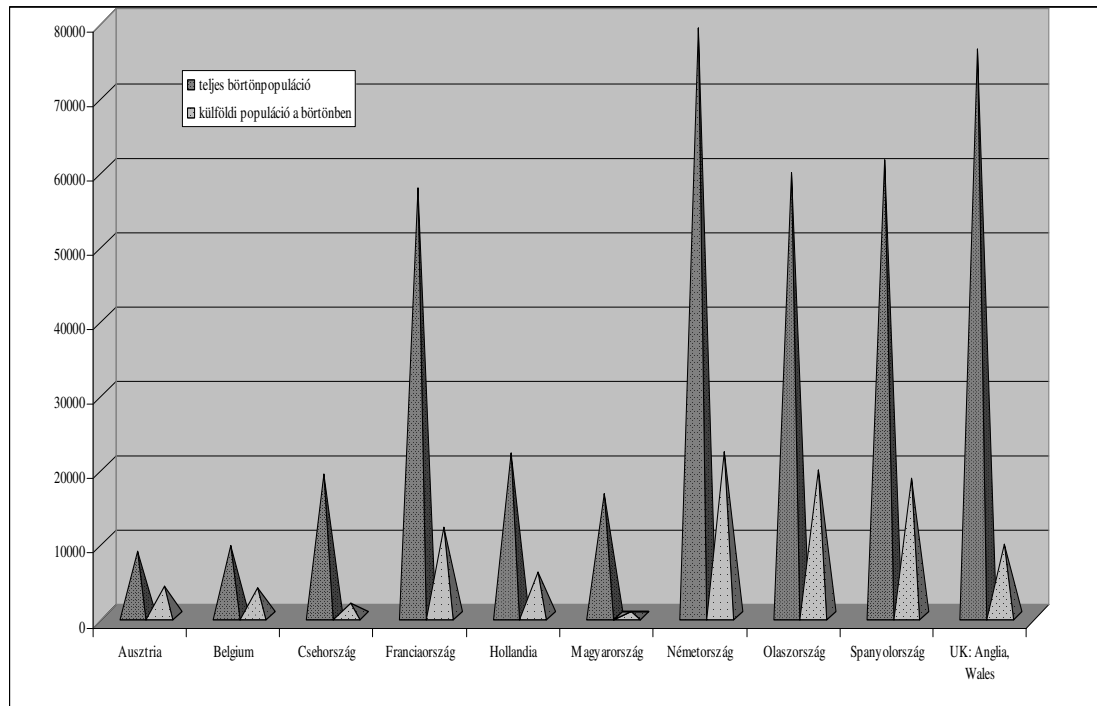
A bevándorlás mederbe terelésére, valamint az illegális migrációra adott válaszokra minden országban hasonló, mégis más gyakorlatot látunk. Ez nem független az adott ország elhelyezkedésétől, társadalmi beállítottságától, valamint attól, hogy kik és miért választják az adott országot.

Mielőtt az egyes országok bemutatása következne, érdemes néhány pillantást vetni arra, hogy az európai államok börtöneiben milyen arányban találhatók külföldiek. Ez némileg alátámasztja azt is, hogy miért választottam éppen a vizsgált és bemutatott országokat.

A 3. ábra mutatja az egyes államok teljes börtönpopulációját és azon belül a külföldi bűnelkövetők számát. Németországban és az Egyesült Királyságban vannak a legtöbb börtönben, míg a külföldiek aránya a börtönben szintén

Németországban a legmagasabb.²⁶⁹ A börtönlakosság arányaihoz képest jelentős az idegenek aránya Olaszországban és Spanyolországban, ami már itt jelzi az országok komoly migrációs nyomását.²⁷⁰

3. ábra: A külföldiek aránya a börtönökben, Európában, 2006.



Forrás: Space-Program, Európa Tanács

II.4.1. Nagy-Britannia

A korábban már említett multikulturalizmus, illetve az azzal kapcsolatos dialógusok Nagy-Britanniában szinte mindennaposá váltak. Sőt, egyes brit politikusok szerint a multikulturalizmus megbukott, idejétmúlt.²⁷¹ 2005 júliusában öngyilkos merénylők robbantották fel magukat, nem is sejtve, hogy a detonáció nemcsak életeket olt ki, hanem komoly vitákhoz és eddig mismásolt kérdések mielőbbi megválaszolásához is vezet.

²⁶⁹ A német börtönökben élőkéről illetve a segítség lehetőségéről l. SCHLEBUSCH (2002)

²⁷⁰ Az adatokat az Európa Tanács 46 tagállamának statisztikájából állította össze, ezek közül én választottam ki a bemutatott országokat. AEBI – STADNIC (2007) Egyes adatok alapján azonban az olasz arány nem egyenletes, az ország egyes területein 25, máshol 50% körüli a külföldiek jelenléte a börtönökben. CALAVITA (2005) p. 99. A bűnelkövető fiatalok között szintén felülreprezentált a kisebbségek, illetve a bevándorlók aránya. L. erről: CSEMÁNÉ VÁRADI (2006) p. 534.

²⁷¹ EGEDY (2006) p. 22.

Egedy Gergely tanulmányában idézi például, hogy egy meghatározó ellenzéki politikus szerint „az öngyilkos robbantók perverz értékeinek meggyökerezését az tette lehetővé, hogy a kulturális háttérrel rendelkező emberek mindennemű integrálódás nélkül települhettek le a szigetországban.”²⁷²

Természetesen nem új jelenség Nagy-Britanniában a kulturális heterogenitás, hiszen az egykori birodalom örökségeként rengeteg bevándorló érkezett gyakorlatilag minden jelentősebb civilizációból.²⁷³

A multikulturalizmushoz való viszonyulásukat nagymértékben meghatározta a nemzet mibenlétéről alkotott felfogásuk, a brit konzervatív gondolkodásban hagyományosan két megközelítés vetélkedett egymással. Az egyik a nemzetben mindenekelőtt egy politikai fogalmat látott, egy olyan közösséget, amelynek tagjait a közös államhoz tartozás intézményi szálai fűzik egybe, a másik pedig a nemzetet kulturális közösségnek tekinti.²⁷⁴

Ez utóbbi szemlélet erősebb, azzal, hogy Nagy-Britanniának van egy „domináns nemzeti kultúrája”, s a konzervatívok számára elfogadhatatlan Parekh professzor javaslata, amely azt hangsúlyozza, hogy a brit nemzeti identitás újrafogalmazására van szükség, mert annak jelenlegi formájában „faji kicsengése” van.²⁷⁵

A közvélemény hajlik arra a felfogásra, hogy a migránsok problémái csak látszólag kulturális problémák: azok a gazdasági és szociális dimenzióra vezethetők vissza. Ez azonban elvezet oda, hogy a beilleszkedés kudarcáért kizárólag a többség felelős.²⁷⁶ Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy az országban tartozó bevándorlók között valóban vannak szegények és

²⁷² EGEDY (2006) p. 22.

²⁷³ EGEDY (2006) p.22.

²⁷⁴ Vö. EGEDY (2005) pp. 276-277.

²⁷⁵ EGEDY (2006) p. 23.

²⁷⁶ EGEDY (2006) p.23.

depriváltak, ám többségük elérte a jómódú középosztály státuszát. Ez azonban arra mutat, hogy ezek a csoportok sokkal jobban zárnak, nagyobb az összetartozás közöttük, ezzel el is szigetelik magukat a többségtől, hiszen csak a saját „fajtájuktól” kérnek segítséget problémáik megoldásához.²⁷⁷

2004-ben és 2005-ben készült lakossági felmérésekben a válaszadók háromnegyede szerint túl sok a bevándorló, lazák a bevándorlási szabályok. A kormánynak lépnie kellett.²⁷⁸

II.4.1.1. Migrációpolitika – jogi háttér

II. 4.1.1.1. Migrációpolitika

A brit politikában 1905 óta ismertek kísérletek a bevándorlás korlátozására. Ennek első lépése a *Külföldiekről szóló törvény (Aliens Act)*²⁷⁹ volt, amely a Birodalmon kívülről érkező idegenek és zsidók bevándorlásának megfékezésére szolgált, miközben könnyítette az írek és az európai szövetséges államok polgárainak mozgását.²⁸⁰

Az 1962-es *Brit Nemzetközösség Bevándorlási törvénye* különbséget tett az Egyesült Királyság polgárai és a brit gyarmati alattvalók között, de egyes szakismeretek birtokosait mentesítette a korlátozások alól. A Munkáspárt később törvénybe iktatta a bevándorlókkal szembeni diszkrimináció tilalmát, különösen a munkavállalásnál, lakáshoz jutásban és az iskolában.²⁸¹ A konzervatív Heath-kormány által 1971-ben hozott bevándorlási törvény csak

²⁷⁷ vö. Roger Ballard kutatásait, amely még tovább megy, kimondva, hogy ezek a bevándorló csoportok azon túl, hogy nem szeretnék asszimilálódni, magukat „felsőbb rendűnek” tekintik. BALLARD (1994)

²⁷⁸ ENSOR – SHAH (2006) p. 4.

²⁷⁹ SRISKANDARAJAH– HOPWOOD ROAD (2005) p.1.

²⁸⁰ SRISKANDARAJAH– HOPWOOD ROAD (2005) p. 1.

²⁸¹ EGEDY (2006) p. 25., vö. KOOPMANS - STATHAM - GIUGNI – PASSY (2005) p. 14-15.

ideiglenes munkavállalási engedélyek kiadását tette lehetővé, a hozzátartozóktól megtagadva a letelepülés jogát.²⁸²

A 10 évvel későbbi állampolgársági törvény gyakorlatilag be is zárta a kiskapukat, önmagában a brit útlevél birtoklása sem jogosított letelepedésre és állampolgárrá válásra.²⁸³ Ettől kezdve az egykori brit gyarmatok (India, Pakisztán, Jamaica és más karibi szigetek) polgárait is kiterjed az idegenrendészeti ellenőrzés, ideiglenes letelepedésükhöz keresett szakma és állásígéret szükséges. A délkelet-ázsiaiak, színes bőrűek és családtagjaik bevándorlásának ellensúlyozására²⁸⁴ az 1971-es törvény a Kanadából, Dél-Afrikából, Új-Zélandról, Ausztráliából és más korábbi kolóniákról érkező fehér „törzsgyökeres britek” bevándorlását bátorította.²⁸⁵ Az 1981-es Brit Nemzetiségi Törvény tovább korlátozta a bevándorlást, csökkentette a tartózkodási jogcímeiket.

1993 óta²⁸⁶ Nagy-Britanniában hat jelentős törvény (1993, 1996, 1999, 2002²⁸⁷, 2003, 2004²⁸⁸ és 2006) született a bevándorlással és a menekültüggyel kapcsolatban, amelyek igyekeztek rendet tenni a birodalom leépítésével is összefüggő²⁸⁹ nagyarányú és összetett bevándorlási folyamatban és menekültügyben.²⁹⁰

2005 februárjában a kormány egy ötéves stratégiát publikált „A határaink ellenőrzése: a migráció váljon Nagy-Britannia előnyére” címmel.²⁹¹ Ez a dokumentum célként tűzte ki, hogy származzanak gazdasági előnyök a bevándorlásból, továbbá - a közvélemény megnyugtatására is - erősíteni kell a

²⁸² EGEDY (2006) p. 25.

²⁸³ EGEDY (1998)

²⁸⁴ SRISKANDARAJAH– HOPWOOD ROAD (2005) p. 2.

²⁸⁵ Vö. CURRLE (2004) p. 126.

²⁸⁶ Asylum and Immigration Act

²⁸⁷ A 2002. évi Nationality, Immigration and Asylum Act az 1981-es törvény óta először szabályozza a brit állampolgárságot. Erről a törvényről l. bővebben: CURRLE (2004) pp. 128-131.

²⁸⁸ A 2004-es Asylum and immigration Act szól kifejezetten a jogszerűtlen, szabálytalan bevándorlókról.

²⁸⁹ Vö. JOPPE (1999) p. 100.

²⁹⁰ SRISKANDARAJAH– HOPWOOD ROAD (2005) p. 2.

²⁹¹ *Controlling our borders: making migration work for Britain – Five year strategy for asylum and immigration.* Erről l. még: ENSOR- SHAH (2006) p. 4.

határellenőrzést, az idegen-rendészetet, csökkenteni a menedékkérők, és az 1997 előtti szintre növelni a hazájukba visszatérők számát, kiszűrni a szociális rendszer kihasználóit, megszüntetni a családtagok alanyi jogát a letelepedésre. Ezt egy háromszintű, a belépés előtti, a belépéskori és az országon belüli integrált ellenőrzési rendszer kiépítésével igyekeznek elérni. 2008-tól minden vízumigényléshez ujjlenyomatot kell csatolni, a kérelmezők TBC szűrésen esnek át. A 3 hónapnál hosszabb ideig tartózkodókat ellátják biometrikus adatokat (fénykép és ujjlenyomat) tartalmazó személyi kártyával. A légi társaságoknál összekötő tisztek dolgoznak az illegális bevándorlók kiszűrésén, az illegális munkásokat foglalkoztatók esetében pedig egységes pénzbüntetési rendszert terveznek bevezetni.²⁹² Külön büntetőjogi tényállássá válik az okmányok nélküli belépés, valamint szankcionálja az illegális munkával és a menekültügyi ellátórendszerrel kapcsolatos visszaéléseket is.²⁹³

II. 4.1.1.2. Menekültügy

Az 1999-es *Bevándorlási és Menekültügyi törvény* létrehozta a Nemzeti Menekültsegítő Szervezetet (National Asylum Support Service - NASS²⁹⁴), amely két különböző támogatási formát ajánl. Egyrészt, ha a személy a barátainál vagy családtagjainál száll meg, hetente készpénzben kap támogatást; másrészt létezik egy „támogatási csomag”, amely bútorozott szállást és „zsebpénzt” tartalmaz. Ennek során a menedékkérő bárhol tartózkodhat az országban. Ez a „szétszórtság” központi része a NASS stratégiájának, ezzel azt próbálják meg elkerülni, hogy a londoni, illetve a déli régiók szállásait túlterheljék. A menedékkérőknek senki nem mondja meg, hogy hol szerezzenek szállást, a szállás és az ellátás addig érvényes, amíg a kérelmüket el nem bírálják.²⁹⁵

²⁹² *Controlling our borders: Making migration work for Britain*, <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472/6472.htm>, p. 5.

²⁹³ *Controlling our borders: Making migration work for Britain*, <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472/6472.htm>, p. 31.

²⁹⁴ www.asylumsupport.info/nass.htm

²⁹⁵ SRISKANDARAJAH – HOPWOOD ROAD (2005) p. 5.

Az *Állampolgársági, Bevándorlási és Menekültügyi törvény* (2002) bővítette a „biztonságos országok” listáját. Így az ezekből az országból érkezők kérelmeit megalapozatlannak minősítik („clearly unfounded”) és nincs fellebbezési lehetőségük. Ez a törvény újra meghatározza a különbséget azon személyek között, akik a határon, illetve, akik az országon belül nyújtják be menedékkérelmüket (ezt az 1999-es törvény eltörölte!). A NASS által nyújtott támogatás nem jár abban az esetben, ha a kérelmet nem azonnal, amint lehetséges volt, adták be.²⁹⁶

Ez a törvény a menedékkérők munkavállalását és továbbképzési tréningjeit szigorította, és csak a pozitív döntés esetén engedi azt. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy, aki nem kérte a NASS támogatását azonnal, gyakorlatilag nyomorogni kényszerül.

II.4.1.1.3. Munkavállalás (legális, illegális)

2002-ben a brit kormányzat kidolgozott egy programot a magasan képzett külföldiek szigetországba „csábítására” (Highly Skilled Migrant Program - HSMP²⁹⁷). Ez a program az amerikai, a kanadai vagy az ausztrál hasonló programokhoz képest szigorúbban szabályozza a „kívánt” szakembereket, a képzettség, a munkatapasztalat, a korábbi fizetések alapján.

2003-ban az ideiglenesen munkát vállalók számára két tervet készítettek, hogy az alacsonyabb végzettséget igénylő állásokat is be tudják tölteni, pl. a mezőgazdasági szektorban, a vendéglátásban. Ez volt a Szezonális mezőgazdasági munkások terve (SAWS²⁹⁸) és a Szektor Alapú terv (SBS²⁹⁹).³⁰⁰

²⁹⁶ SRISKANDARAJAH – HOPWOOD ROAD (2005) p. 5.

²⁹⁷ www.workpermit.com/uk/highly_skilled_migrant_program.htm

²⁹⁸ www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/work_permits0/seasonal_agricultural.html

²⁹⁹ www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/work_permits0/sectors_based_schemes.html

³⁰⁰ SRISKANDARAJAH– HOPWOOD ROAD (2005) p. 6.

2005-ben a kormányzat meghirdetett egy ötéves tervet, amely a munkaerő migráció szabályait hivatott javítani és egyesíteni.

Ez az új szabály négy szinten fogja kezelni az Egyesült Királyságba migrálni szándékozókat. A legmagasabb szint, amely a HSMP-t szeretné megerősíteni és néhány más munkavállalási engedélyt, belépést biztosít a képzett munkaerő részére (valószínűleg alacsonyabb küszöbön, mint a jelenlegi HSMP).

A második szint, amikor a jövőbeli munkaadó kezeshet a képzett munkaerőért, mint pl. a tanár vagy a nővér.

A harmadik szint az alacsonyabb képzettséggel rendelkező, nem uniós polgárok részére jött létre, míg a negyedik a tanulóknak, a gyakornokoknak, specialistáknak szól, akik rövid időre jönnek vagy látogatóba.³⁰¹

A legnagyobb gond az illegális migránsokkal az, hogy feketén vállalnak munkát. Egyes brit közgazdászok szerint a GDP 6,8%-a a feketegazdaságban termelődik meg. Egyes becslések szerint az illegális migránsok fele, 216 850 fő munkát is vállal. Ez azt jelenti, hogy ha minimálbért kapnak, akkor is legalább 485 millió font (!) nem kerül be az állam bevételei közé adóként.

Ha a másik oldalt vizsgáljuk, azaz, hogy mennyibe kerül, pl. egy menedékkérő, akinek kérelmét elutasítják, ismét jelentős összeget kapunk. A menedékkérő, akit haza kell küldeni, 11 000 fontjába kerül a brit államnak, ha erre alapozva azt mondjuk, hogy a kormányzat küldjön vissza minden illegális bevándorlót, a teljes összeg 4,7 milliárd font lenne.³⁰²

Az 1996-os *Menekültügyi és bevándorlási törvény* 8. §-a szerint bűncselekményt követ el az, aki olyan 16 éves vagy annál idősebb személyt

³⁰¹ SRISKANDARAJAH – HOPWOOD ROAD (2005) p. 6.

³⁰² FARRANT - GRIEVE – SRISKANDARAJAH (2006) p. 12. Azt, hogy a brit kormány az illegális foglalkoztatás elleni fellépést mennyire komolyan veszi, a hivatalos honlap szigorúsága is jelzi. Az oldalon található, egy kérdés: „Mi történik velem, ha illegálisan tartózkodom Nagy-Britanniában?” A válasz egyértelmű, „megtaláljuk magát és nincs kegyelem”. A honlap jelzi, hogy 2007 elejétől további 800 fővel bővül a bevándorlással foglalkozó hivatalnokok száma, akik szorosan együttműködnek a szervezett bűnözés elleni hivattal.www.ind.homeoffice.gov.uk

foglalkoztat, aki a bevándorlási ellenőrzés alanya és nem rendelkezik munkavállalási engedéllyel az Egyesült Királyságban, vagy megszegi a tartózkodás szabályait az országban.

Ez a paragrafus először a 2004-ben életbe lépő *Bevándorlási szabályokban* változott meg, ez előírja, hogy a munkaadónak ellenőriznie kell a munkavállaló papírjait (a pénzbüntetés eszerint 5000 font volt munkásonként).³⁰³ A 2006-os *Bevándorlási, menekültügyi és állampolgársági törvény* is módosított ezen. (15-26. paragrafusok)

Azt azért érdemes még ehhez hozzátenni, hogy bár minden uniós polgárnak joga van belépni, tartózkodni és dolgozni is az Egyesült Királyságban, mégis könnyen illegálissá válhat a státusza, hiszen a munkavállaláskor kapott kártya csak arra az adott munkahelyre vonatkozik, amint máshová helyezkedik el, újabb kártyát kell igényelnie.³⁰⁴

II.4.1.2. Migráció Nagy-Britanniában: számok és tények

II.4.1.2.1. Külföldiek

A vizsgált országok közül Nagy-Britanniában kell megemlíteni, hogy míg az elmúlt évtizedekben valóban jelentős mértékben növekedett a bevándorlók száma, nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat sem, akik viszont elhagyták az országot. Ők azok, akik főleg Ausztráliába, Új-Zélandra és Spanyolországba költöztek. 2005-ben 565 000 ember érkezett Nagy-Britanniába, hogy legalább egy évet ott tartózkodjon. 380 000-en viszont távoztak, akiknek fele brit állampolgár volt.³⁰⁵ Az ország elhagyásában nagy szerepet játszik a zord időjárás, ám sokan éppen a bevándorlókra hivatkozva hagyták el szülőföldjüket.

³⁰³ L. bővebben az alábbi honlapon: www.ind.homeoffice.gov.uk

³⁰⁴ FARRANT - GRIEVE - SRISKANDARAJAH (2006) p. 10.

³⁰⁵ SRISKANDARAJAH – HOPWOOD ROAD (2005) p. 2.

A nem brit nemzetiségűek száma 1983 és 2003 között megduplázódott, 1,55 millióról 2,87 millióra emelkedett, a teljes populáció (59,3 millió) 5%-a. A külföldön született populáció a teljes lakosság kb. 8,6%-a jelenleg.

A legnagyobb külföldi populáció még mindig az ír (2003-ban számuk 374 000 volt), annak ellenére, hogy számuk már a félmilliót is elérte néhány évtizeddel ezelőtt. A külföldiek kb. felét a többi európai országból érkezettek teszik ki (kb. 1,2 millió fő), de jelentős a számuk az ázsiai országok állampolgárainak is. Ők főleg Indiából (159 000 fő) és Pakisztánból (76 000 fő) érkeztek. Jelentős számban vannak Nagy-Britanniában az Egyesült Államokból, (135 000 fő), Dél-Afrikából (99 000 fő) és Ausztráliából (76 000 fő).³⁰⁶

A külföldiek számát a tartózkodási engedélyek iránti kérelmek alapján is be lehet mutatni. Az 1980-as években évi 50 000 ilyen kérelem érkezett a hatóságokhoz, ez jelentősen emelkedett az 1990-es években több mint 100 000-re évente. 2003-ban 139 675-en nyújtottak be tartózkodási engedélyre kérelmet.³⁰⁷

A tíz új csatlakozó államból szinte egyből megérkeztek a kelet-európaiak a Szigetországba. 2004. május elsejétől 510 000 főre nőtt a Nagy-Britanniában munkát vállalók száma az EU- 8 tagállamból: 63% lengyel, 11% litván, 10% szlovák állampolgár.³⁰⁸

Az állampolgársági kérelmek alapján elmondható, hogy a többség afrikai és ázsiai országból érkezett. 2005-ben 161 780 fő kapott brit állampolgárságot, akik 70%-a afrikai és ázsiai országból származó volt.

Meg kell továbbá említeni, hogy Nagy-Britanniában 1,6 millió muszlim él, amely a lakosság 3%-át teszi ki. Az ő helyzetük ma már valóban központi,

³⁰⁶ Vö. CURRLE adataival (2004) pp. 135-141.

³⁰⁷ SRISKANDARAJAH - HOPWOOD ROAD (2005) p. 3.

³⁰⁸ www.migration.ucdavis.edu

érzékeny kérdéssé vált, amelynek során az integráció és a multikulturalizmus közötti egyensúlyt kell megtalálni.

Munkavállalók

A Gazdasági és Üzleti Kutatóintézet (Center for Economic and Business Research) szerint a brit gazdasághoz jelentősen hozzájárulnak a migránsok is, Nagy-Britannia GDP-jének 5%-át az ő munkájuk adja. Néhány közgazdász szerint a brit gazdasági növekedést a bevándorlás növelte 2,2-ről 2,8%-ra.

2003-ban kb. 1 396 000 külföldi dolgozott az Egyesült Királyságban. A külföldi munkavállalók száma jelentős mértékben emelkedett (62%) az utóbbi tíz évben, ezzel egy időben a Nagy-Britanniában letelepedett külföldiek száma (43%) kisebb mértékben növekedett.

A külföldi munkavállalók legnagyobb csoportja uniós polgár (a 2004-es csatlakozás előtt!) (37%). Az uniós polgároknak nincs szükségük külön munkavállalási vízumra, szemben a többi állam lakóival.

A brit munkavállalási engedély: időleges, de gyakran megújítható, az állandó letelepedés lehetőségével szolgál, ám ez a leghosszabb folyamat. 2002-ben kb. 130 000 munkavállalási engedélyt adtak ki: 87%-ukat vezetői, diplomás, szakértő, műszaki állásokra.

2000 óta kb. félmillió betöltetlen állás van Nagy-Britanniában, a legtöbb a házkörüli munkával kapcsolatos.

2003-ban a kb. 679 000 betöltetlen állásból 135 000 a szakképzettek hiányából fakadt, különösen az egészségügyben, az üzleti szektorban és az

építkezéseken. 2000 és 2002 között az egészségügy (24%) és az informatika (17%) területére adták ki leginkább a munkavállalási engedélyeket.³⁰⁹

II.4.1.2.2. Menekültek

A 90-es években Nagy-Britanniában évente kb. 20 000 és 40 000 fő kért menekültstátuszt. A legnagyobb emelkedés 1996 és 2002 között volt, amikor a 29 640 főről 84 130-ra nőtt a számuk, 2002-ben érve el a legmagasabbat. 2004-ben 33 930-an kértek menedéket a brit hatóságoktól.³¹⁰

1996-ban a döntések 19%-a volt pozitív (ennek kb. 6%-a jelentette a teljes menekültstátuszt), ez a szám 2002-ben 36% volt (12% kapott teljes menekültsátuszt). 2004-ben a pozitív döntések száma jelentős mértékben csökkent 11%-ra (ebből csupán 3% kapta meg a menekültstátuszt).

1996-ban a legtöbben Szomáliából, a korábbi Jugoszláviából, a volt Szovjetunió területéről, Kínából valamint Sri Lankáról érkeztek. 2002-ben a fő kibocsátó országok már Irak, Zimbabwe, Afganisztán, Szomália és Kína voltak. 2004-ben is mutatkozik némi változás, ebben az évben a menekültek főleg Iránt, Szomáliát, Kínát, Zimbabwét és Irakot hagyták el, hogy menedéket találjanak Nagy-Britanniában.³¹¹

A lakosság azonban nemtetszését fejezte ki azzal szemben, hogy ilyen sok menekült jelent meg az országban, így a kormányzat lépéseket tett a szigorítás érdekében.

³⁰⁹ SRISKANDARAJAH – HOPWOOD ROAD (2005) p. 6.

³¹⁰ Vö. CURRLE (2004) pp. 146-148.

³¹¹ SRISKANDARAJAH – HOPWOOD ROAD (2005) p. 4.

II.4.1.2.3. Irreguláris migránsok Nagy-Britanniában

Az utóbbi években a halálos esetek száma hívta fel a figyelmet Nagy-Britanniában arra, hogy kezelni kell ezt a problémát. 2000-ben 58 fő halt meg, 2004-ben 22 kínai vesztette életét.

2001 első hat hónapjában Nagy-Britanniát Franciaországgal összekötő alagútban 18 500 főt fogtak el, de ez a szám idővel csökkenni kezdett.

Szembetűnő ugyanakkor, hogy az Egyesült Királyságban az első hivatalos becslés arról, hogy hányan tartózkodnak illegális háttérrel az országban, csupán 2005-ben készült el. A becslések 310 000 és 570 000 fő közé teszik az illegális migránsok számát Nagy-Britanniában.³¹²

6. táblázat: Eljárás alá vont személyek száma (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
Illegális belépés kísérlete	47 325	69 875	48 050	na.	36 550
Kitoloncolás kezdeményezése	2 525	625	235	na	1 560
Hatósági visszatérési akció kezdeményezése	720	5 610	9 450	na.	12 670
Összesen	50 570	76 110	57 735	na.	50 780

Forrás: Office for National Statistics, 2005.

Az országban tartózkodó illegális migránsok a szigorú határellenőrzés és a földrajzi elhelyezkedés miatt sokkal inkább a vízum idejét meghaladó tartózkodás, mint a szabálytalan határátlépés miatt válnak nemkívánatossá. 1993 és 2002 között 3 490-en vesztették életüket, miközben megpróbáltak Európába jutni, ebből 72-en Nagy-Britanniába igyekeztek szabálytalanul. A leggyakoribb halálok fulladás volt, 61-en vesztették életüket a komponon való csempészések közben.³¹³

³¹² FARRANT - GRIEVE - SRISKANDARAJAH (2006) p. 9.

³¹³ L. bővebben egy 1999-es kvalitatív kutatásról, amelynek során interjúkat készítettek irreguláris migránsokkal: *Undocumented Immigrants*, IN: AutorInnenkollektiv (2000) pp.69-98.

2004. december 25-én az 19 500 fogva tartott migráns összetétele az alábbi volt: 39%-uk valamely afrikai országból, 28%-uk Ázsiából, 15%-uk Európából, 11%-uk Amerikából, míg 7%-uk a Közel-Keletről érkezett.³¹⁴

A legtöbb európai migráns Törökországból, Szerbia és Montenegróból valamint Romániából érkezett.³¹⁵

2001 decembere és 2002 márciusa között 3 befogadó állomáson random kiválasztott 83 migránssal készítettek mélyinterjú vizsgálatot. A legfontosabb kérdések: mi motiválta őket, hogy az Egyesült Királyságba menjenek, hogyan érkeztek, miként vált illegálissá a helyzetük, hogyan élték meg az illegalitást az országban.³¹⁶

A vizsgált személyek átlagéletkora 29 év volt, 88%-uk férfi. Több mint a felük középiskolai végzettséggel rendelkezett, 17%-uk még egyetemi vagy főiskolai diplomával is. A 83 fő kétharmada illegálisan érkezett Nagy-Britanniába, a többiek a vízum lejárta után is maradtak, így vált helyzetük jogszerűtlenné.

A megkérdezettek 2/3-át illegálisan foglalkoztatták, azokat, akik nem dolgoztak, a családjuk támogatta.³¹⁷ Az illegális foglalkoztatással kapcsolatban említették, hogy viszonylag könnyű volt munkát találniuk, ám a munkakörülmények elég rosszak voltak. A kizsákmányolás szinte minden esetben jellemző volt.

A többségük azt mondta, hogy veszélynek voltak kitéve, azért kellett elhagyniuk hazájukat. Az interjúalanyok kétharmadának ismerősei, családtagjai élnek Nagy-Britanniában, ezért is választották ezt az országot. 15-en említették, hogy egy közvetítő segített nekik Angliába menni.³¹⁸

Az interjúalanyok többsége illegálisan érkezett az Egyesült Királyságba, 40%-uk vízumuk lejárta után is az országban maradt.

³¹⁴ FARRANT - GRIEVE – SRISKANDARAJAH (2006) p. 10.

³¹⁵ Az 1999-es kutatásban egy török férfi „Bár illegálisan vagyok itt, békében élek.” *Ohne Papiere in Europa* (2000) p. 81.

³¹⁶ BLACK – COLLYER – SKELDON – WADDINGTON (2005)

³¹⁷ BLACK – COLLYER – SKELDON – WADDINGTON (2005) p. 16.

³¹⁸ BLACK – COLLYER – SKELDON – WADDINGTON (2005) p. 17.

II.4.2. Németország

Az 1960-as évektől az emberek lakhelyének változásaira vonatkozó statisztikák alapján Európában Németország volt a legfontosabb célország a nemzetközi migrációban. Az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elejének kivételével Németország ugyanolyan szintű befogadó országgá vált, mint Kanada, az Egyesült Államok és Ausztrália. A bevándorlás szintje messze a legmagasabb Nyugat-Európában, és az ezer főre eső bevándorlók számát tekintve a német társadalom az egyik „legnyitottabb” Európában.³¹⁹

Németország különleges eset a bevándorlás szerkezetére szempontjából is. A többi nagy célországgal összehasonlítva Németországba viszonylag kevesen érkeznek a „fejlődő” országokból, miközben a Kelet-Európából érkezők száma magas. Németország kevésbé érintett az ún. észak-dél irányú vándorlásban, viszont központi szerepet játszik az Európán belüli kelet-nyugati migrációban.³²⁰

A lakosság körében tapasztalható idegenkedés ellenére a tudományban időközben vitathatatlanná vált, hogy Németország további bevándorlás nélkül nem tudja kezelni a demográfiai problémákat, a lakosság elöregedését, ami számos negatív hatást tartogat a társadalombiztosítási rendszerre nézve. Egyre inkább elterjed az a felismerés, miszerint Németországnak bevándorlókra van szüksége, illetve, hogy Németország már most is a bevándorlók tömegeit felvevő ország.³²¹

Nagy-Britanniához hasonlóan a német közvélemény is kritikusan szemléli az országba irányuló bevándorlást. A Dél-Európából (német kérésre) az országba irányuló bevándorlás évtizedes tapasztalatai ellenére az állampolgárságról szóló vita is a téma érzékenységet mutatta. Összehasonlíthatatlanul kevesebb

³¹⁹ MELEGH (2002) p. 54., l. még: CURRLE (2004) pp. 18-19.

³²⁰ MELEGH (2002) p. 54.

³²¹ LUKÁCS - KIRÁLY (2001) p. 67.

azonban az ellenállás az országban a német származásúak bevándorlásával, mint más külföldiek letelepedésével kapcsolatban.³²²

II. 4.2.1. Migrációpolitika – jogi háttér

II.4.2.1.1. Migrációpolitika

A német bevándorlási politika története három politikai periódusra osztható. Az első 1976-ban kezdődött, amely évben a vendégmunkások toborzásának leállítása volt a válasz a recesszióra és az olajválságra. Ettől kezdve a vendégmunkás kifejezés tabutéma lett Németországban.³²³

A második szakasz 1989-hez köthető. Ebben az évben a Közép-Kelet-Európából érkező migrációval való küzdelem jellemezte, ennek következtében megerősítették a határellenőrzést, nemzetközi és kormányközi egyezményeket kötöttek. Ebben az időszakban készítették el a honosítási törvényt, szabályozták a munkaerő bevándorlását, a családegyesítést, a menekültügyi eljárást, a menekültek támogatását, és megtették az első integrációs lépéseket. Erre az időszakra tehető a bevándorlási politika normalizálása is.³²⁴

Az ezredforduló első éveiben a „Zuwanderung” politika helyett sokkal inkább a külföldiekkel foglalkozó politika lett elfogadott terminus.

A harmadik nagy ciklus kezdete a 2005-ben életbe lépő új bevándorlási törvényhez kapcsolódik. A döntéshozók rájöttek, hogy a migráció az ország szempontjából elkerülhetetlen. Ez az első alkalom, hogy a munkaerő-migráció

³²² LUKÁCS - KIRÁLY (2001) p. 67.

³²³ CYRUS – VOGEL (2006) pp. 1-3.

³²⁴ Németországban létezett az ún. „Duldung” fogalma, amely nem jelentette ugyan a tartózkodási engedélyezését, mégis 200 000 fő élt ezzel évekig. Ez a státusz valahol a legális és az illegális között volt. (Ézt magyarra kb. „eltűrt”, „megtűrt” személynek fordíthatnánk. A kitoloncolás ideiglenes felfüggesztése volt érvényben.) I. még CURRLE (2004) pp. 20-22. és BÖTTIGER (2006) pp. 110-132.

során nem kivételeket határoznak meg, hanem már szabályozott lehetőségeket teremtenek.³²⁵

2005. január elsejétől életbe lépő új *Bevándorlási törvény* említi a humanitárius bevándorlást is. A menekült státusz (a Genfi Konvenció értelmében) szintén garantált nem állami üldöztetés esetében is az EU Menekültügyi Kvalifikációs Direktívájának értelmében (60.§ (1)). A nemi alapú üldöztetés elismert az alábbi formula szerint (60.§ (1)). Továbbfejlesztett státuszt adnak azoknak, akik másodlagos védelmet élveznek (de azoknak nem, akik emberiség elleni bűncselekményeket követtek el - ez alapot szolgáltat az elutasításra)(25. § (3)). Tartózkodási engedély abban az esetben jár, ha a kitelepítés akadályba ütközik, hogy elkerüljék a kitelepítés folyamatos megszakítását, ha az ország elhagyása kötelezettségének 18 hónapon belül nem tesz eleget (25.§ (5)). Nincs tartózkodási cím annak, aki bűnöző életmódot folytat (pl. az igazi személyazonosság eltitkolásának kísérlete esetén). A kitelepítés felfüggesztését megtartották, „szabályozási” eszközként. (60. a §).

A letelepedési engedély megadása előtt mindkét esetben megvizsgálják, hogy a kiinduló országban nem történt-e változás.

Ez az új törvény létrehozta a szövetségi biztos intézményét, akinek az a feladata, hogy ügyeljen az egységes eljárásrendre (Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten). Ez gyorsítani fogja az eljárást, és (remélhetőleg) a döntéshozási mechanizmus egységesítéséhez vezet.³²⁶

II.4.2.1.2. Menekültügy

A politikai és más okokból üldözöttek tekinthető személyek bevándorlása gyakorlatilag a nyolcvanas évek második feléig még nem jelentett különösebb problémát a világ egyik legliberálisabb menekült-törvényével rendelkező

³²⁵ CYRUS - VOGEL (2006) pp. 1-3. Sajnálatos módon azonban a cikk szerzői szerint az új törvény a társadalomkutatók véleményével éppen ellenkező szabályozást tartalmaz.

³²⁶ L. még erről BÖTTIGER (2006) pp. 115-116. és OSWALD (2007) pp. 186-189.

NSZK-nak, hiszen a menedékjogot kérők száma körülbelül 1975-ig évente mindössze néhány ezer főre rúgott. A világgazdasági válság nyomában, a főleg a harmadik világból, illetve a szegényebb országokból érkező menekültek számában történt ugrásszerű növekedést követően azonban közéleti vita kezdődött az országban. Egyre többen kezdték hangoztatni, hogy a menekültek bizonyos hányada nem üldözöttek, hanem csak gazdasági menekültnek tekinthető, azaz az otthoni nyomor miatt keres menedéket Németországban.³²⁷

1993-ban a menekült törvény szigorítása miatt létrehoztak egy átmeneti szabályt.³²⁸ A menekültügyi kompromisszum jegyében megalkotott törvény speciális státuszt adott a háborús-, polgárháborús menekülteknek, válaszul a délszlávháború eseményeire. (§32aAusIG)³²⁹

Továbbá ebben az új megállapodásban a kibocsátó országok közül néhányat „biztonságosnak” minősítettek, így ha valaki ezekből az országokból igyekezett menekülsátuszt szerezni, rövid úton hazaküldték.

Az 1993-as törvénnyel együtt a német parlament elfogadta az úgynevezett *Repülőtéri eljárás*³³⁰-ra vonatkozó szabályozást. Ez arra vonatkozott, hogy ha egy a hazájában üldözésnek kitett és Németországban menedékjogot kérő személy olyan harmadik állam érintésével jut el német földre, amelyben az üldözés ténye órá nézve nem áll fenn, akkor az illetőt oda vissza lehet küldeni. Somogyi szerint ennek a módosításnak az elfogadásával a német állam már el is köszönt a menekültekre vonatkozó korábbi szabályozás példamutatóan liberális jellegétől.³³¹

A szakjogászok, menekültügyi szakemberek és emberjogi szervezetek által többszörösen elutasított repülőtéri eljárásban a hatóságok arra kaptak

³²⁷ SOMOGYI (2000) p. 94.

³²⁸ L. CURRLE (2004) pp. 24-26.

³²⁹ CURRLE (2004) p. 26.

³³⁰ *Flughafenverfahren*, (§ 18a AsylVfG) l. bővebben erről: *Asylverfahrensgesetz*, www.bamf.de

³³¹ SOMOGYI (2000) p. 97.

felhatalmazást, hogy a különböző német repülőtereken menedékjogot kérők ügyét olyan esetekben, amikor a politikai vagy vallási üldözés ténye *szembetűnően* nem megalapozott, három napon belül megvizsgálják, és elutasítás esetén máris kitoloncolják az országból az illetőket, hogy ne is léphessenek be a német felségterületre, ahol már más jogok is megilletnék őket.³³²

II.4.2.1.3. Állampolgárság

Közismert, hogy a német nemzetállam és vele a szorosabban definiált nemzettudat kialakulása Nyugat-Európa más népeihez képest csak jóval később fejeződött be. Az elmaradottság egyik tipikus termékének tekinthető, hogy a századelő állampolgársági definíciója, amelyet az 1913. július 22-i *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuSAG)*³³³ fogalmazott meg, gyakorlatilag egészen 1999-ig érvényben maradt.³³⁴

Az állampolgársági viszonyoknak kizárólagosan a származási-vérségi alapon történő meghatározásával azonban a XX. század végére (*ius sanguinis*) a Német Szövetségi Köztársaság már jószerivel egyedül maradt a művelt Európában, ahol a legtöbb országban a származási elv mellett már régóta érvényesült a területi elv (*ius soli*) is.³³⁵

Megemlítendő ugyanakkor, hogy a korábbi német szabályozás elvben nem tiltotta a kettős állampolgárságot, hanem elsősorban azt szögezte le, hogy ha valaki német állampolgárságot szeretne kapni, akkor ahhoz *előzetesen* le kell mondani minden más állampolgárságról. Ezzel gyakorlatilag az országban élő török közösségek tagjainak nagy többsége számára elzárta a német állampolgárság felé vezető utat, a hazai kötelekektől való elszakadást ugyanis

³³² SOMOGYI (2000) p. 97.

³³³ Birodalmi- és Állampolgársági Törvény, 1914-től volt hatályos.

³³⁴ SOMOGYI (2000) p. 99.; erről l. még JOPPKE (1999) pp. 62-99. és CURRLE (2004) pp. 26-28.

³³⁵ SOMOGYI (2000) p. 99.

a törökök (vallási és egyéb okokból) nem szívesen vállalták fel. Arról nem is beszélve, hogy a kérvények elbírálásának sokszor több hónapig (vagy akár egy évig is) tartó időszakára senki nem vállalta fel szívesen a hontalanság állapotát, hiszen a kérvényét *el is utasíthatták* a német hatóságok.³³⁶

Egyes vélemények szerint a kettős állampolgárság nem hogy elősegítené, de éppenséggel gátolja a külföldiek integrálódását, hiszen legyen csak német állampolgár belőlük, ha a német társadalom szerves részévé akarnak válni.³³⁷

2000-ben új állampolgársági törvény lépett életbe, amelyben már érvényesül a *ius soli* elve. Először - azok a külföldi gyermekek, akik Németországban láttak napvilágot, automatikusan megkapják a német állampolgárságot is, ha bizonyítják, hogy egyik szülőjük legalísan tartózkodik az országban legalább 8 éve. Ezek a gyerekek megtarthatják szüleik állampolgárságát is, azzal a kikötéssel, hogy 23 éves koruk előtt dönteniük kell, melyik állampolgárságot tartják meg. 2002-ben a német állampolgárságot szerzettek 43%-a tarthatta meg eredeti állampolgárságát, 2001-ben már 48%-uk.

II.4.2.2. Migráció Németországban: számok és tények

II.4.2.2.1. Külföldiek

Az 1990-es évek végén Németország lakosságának 8,9%-a nem rendelkezett német útlevéllal, a legtöbbjük, amelyik dolgozott, többnyire Törökországból és Jugoszláviából érkezett. Minden második külföldi több mint 10 éve élt már Németországban.³³⁸

³³⁶ SOMOGYI (2000) p. 100.

³³⁷ Vö. ILLÉS Sándor cikkével, amely a többes állampolgárságról szól. ILLÉS (2006)

³³⁸ *Erster Periodischer Sicherheitsbericht* 2001. www.bka.de, p. 25. A második világháború utáni német bevándorlást hat nagy csoportba osztja Oswald. L. OSWALD (2007) pp. 83-85.

2000-ben 41 300 gyermek kapott német állampolgárságot, úgy, hogy szülei nem német állampolgárok voltak, 2001-ben 38 600-an.³³⁹

Ha ezeket a külföldieket összehasonlítjuk a német lakossággal: ők átlagosan fiatalabbak és többségük férfi. Kevésbé képzettek, magasabb közöttük a munkanélküliek aránya, és inkább városban élnek, mint vidéken. Ezek alapján erősebb az ő esetükben a kriminogén hatás.

II.4.2.2.2. Menekültek

Az 1980-as évek végére azonban a bevándorlók számának emelkedése mellett a történelmi változások miatt a menedékkérők száma is jelentős mértékben megnőtt.

Amíg 1987-ben 57 400 fő kért menedéket Németországban, addig 1988 és 1992 között 1,1 millió kérelmet bíráltak el. 1992-ben volt a legtöbb: ekkor 400 000 fő fordult menedékért a hatóságokhoz.

A számokban is kimutatható volt az 1993-as törvény hatása. A délszlávháború következtében az 1990-es évek első felében Bosznia-Hercegovinából 345 000 menekült érkezett, akiknek több mint 90%-a 2002 végére azonban haza is ment.

2002-ben 71 127-en, 2003-ban 50 563-an kérvényezték a menekültsátsúzt. A legtöbben Törökországból (6 301), Szerbia és Montenegróból (4 909), Irakból (3 850) és Oroszországból (3 383) érkeztek.

A háborús konfliktusok vége a menekültek számában is megmutatkozott: 2004-ben 36 000, 2005-ben 29 000, 2006-ban kb. 20 000 fő kért menedéket.³⁴⁰

³³⁹ OEZCAN (2004) p. 5., l. még: CURRLE (2004) pp. 30-35. és pp. 40-41.

³⁴⁰ OSWALD (2007) pp. 182-184.

II.4.2.2.3. Vendégmunkások

A nem német nemzetiségű bevándorlók beáramlása az 1950-es évektől észlelhető. A munkaerő-hiány miatt Németország bilaterális egyezményeket kötött: elsőként Olaszországgal (1955), Spanyolországgal (1960), Törökországgal (1961), Portugáliával (1964) valamint Jugoszláviával (1968).

Ezek az egyezmények a vendégmunkások érkezését szabályozták: különösen az építési szektorba, és olyan munkákra, amelyekhez bizonyos képzettségre szükség volt. Ezek miatt Németországba ebben az időszakban főleg férfiak mentek, ők is csupán egy-két évre, egyfajta cirkulációt biztosítva. 1960-ban a külföldiek száma 686 000 volt, a teljes német népesség 1,2%-a. Ekkor a legjellemzőbb kibocsátó ország Olaszország volt.

A berlini fal felépítése az NDK-ból érkező munkásokat is megállította, így 1973-ig a külföldiek száma és a munkaerő-piaci szerepük is megnőtt.³⁴¹

Ezzel egy időben a kibocsátó országok körében is változások következtek be. A Németországban élő külföldiek száma 4 millió körülre emelkedett, a német lakosság 6,7%-át tették ki. Közel 2,6 millió külföldit foglalkoztattak. 1973-ban már nem Olaszországból, hanem Törökországból érkeztek a legtöbben. Az összes külföldi 23%-a Törökországból ment Németországba. A további kibocsátók: Jugoszlávia (17%), Olaszország (16%), Görögország (10%) és Spanyolország (7%) voltak.

1973-ban az olajválság és a gazdasági recesszió rányomta bélyegét a németországi bevándorlásra is. A vendégmunkások toborzása megszűnt, hiszen egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a legtöbb vendégmunkás nem szeretne továbbra is „vendég” lenni, sokkal inkább maradni és beilleszkedni a német társadalomba - ebben segítette őket a családgyesítés lehetősége is. Emiatt az 1980-as évekre többé-kevésbé 4-4,5 millió között megállt a külföldiek száma, sőt a munkaerő-piaci szerepük némi csökkenést mutatott.

³⁴¹ OEZCAN (2004) p.3.

Ilyen körülmények között, bár az 1973-74-es világgazdasági válság kitörését követően a bonni kormány leállított mindenféle toborzást, továbbá a munkavállalási engedélyek kiadását is megszigorították, az időközben az országban felhalmozódott népes vendégmunkás kolóniák jogi (és szociális) helyzetének rendezése egyfajta látens kényszer-integrációs folyamatot indított el, anélkül, hogy bárki is a külföldiek állampolgári státusának rendezésére gondolt volna. Utóbbinak nevezetes állomását jelentette például a *Bundessozialgericht*³⁴² mérföldkőnek tekinthető 1977-es döntése, amely megerősítette a vendégmunkásoknak (és családtagjaiknak) mint adófizetőknek a mindennemű szociális ellátásra, illetve a jóléti állam intézményeinek használatára vonatkozó, állampolgárságtól függetlenített jogosultságát. Ebben a tekintetben ugyancsak fordulópontnak számított az úgynevezett *Kühnmemorandum*³⁴³(1979), amely különösen a vendégmunkás családokban felnövőfélben lévő második generációs külföldi állampolgárok helyzetével kapcsolatban hívta fel a figyelmet a német társadalomba való integrálódás elmaradásából, vagy felemás jellegéből adódó következményekre és veszélyekre.³⁴⁴

1988-ban a 4,5 millió külföldi a német társadalom 7,3%-át tette ki. Közel 1,6 millió kereső mellett kb. 140 000 vállalkozó volt közöttük. A kibocsátó országok szinte semmit nem változtak - Görögországot, később Spanyolországot kivéve, mivel a Közösségi tagságuk miatt a személyek szabad áramlása rájuk is vonatkozott már.³⁴⁵

A német politikai és gazdasági vezetés azonban annak idején csak átmeneti, néhány évre szóló intézkedésnek tervezte a főleg Törökországból, Olaszországból, valamint később Jugoszláviából, illetve kisebb létszámban

³⁴² Szövetségi Szociális Bíróság

³⁴³ Stand und Weiterentwicklung der Integration der Ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn, 1979.

³⁴⁴ SOMOGYI (2000) p. 94.

³⁴⁵ OEZCAN (2004) p. 3.

Spanyolországból, Portugáliából, Marokkóból, Tunéziából érkező, az otthoni nyomasztó munkanélküliség elől menekülő emberek csábítását az országba. Így nem is nagyon gondoltak a német közegbe való integrálódás kérdéseire, mint ahogy az itt született utódok, illetve a családtagként esetleg később utánuk települő rokonok helyzetéből adódó problémákra sem. Már csak azért sem, mert ekkoriban a vendégmunkások nagy része még valóban csak átmenetileg tartózkodott az országban³⁴⁶, amiről a németek egyébként a tartózkodási és a munkavállalási engedélyek kiállításának módszerével is igyekeztek gondoskodni.³⁴⁷

Később azonban kezdett világossá válni, hogy a vendégmunkások egyre nagyobb hányada hosszabb távon sem kíván hazatérni, azaz Németországot második - választott - hazájának tekinti. Ezek az emberek hamarosan berendezkedtek új környezetükben. Emellett gyermekeik számára - elvileg - megnyílt a lehetősége annak, hogy modern nyugati egyetemeken tanulhassanak, ami hosszabb távon a többnyire az elmaradottabb régiókból érkező, egyszerű családok felemelkedésének kulcsát is jelenthette.³⁴⁸

A kényszerintegráció spontán fejleményei azonban természetesen nem tudták pótolni az átgondolt politika hiányát. Bár a vendégmunkások helyzetének rendezésére vonatkozó javaslatokból egyiket-másikat a bonni kormány valóban megvalósította, alapvetően továbbra is fennmaradt a helyzet felemás, ellentmondásos jellege.³⁴⁹

2000 augusztusában Németország is bevezette a „zöld kártyás” rendszert, amellyel segítséget nyújtanak az országba érkező jól képzett számítástechnikai

³⁴⁶ A statisztikák szerint például 1962 és 1972 között mintegy 5 millió külföldi vendégmunkás érkezett az NSZK-ba, miközben ugyanebben az időszakban 3 millió távozott is az országból

³⁴⁷ SOMOGYI (2000) pp. 92-93.

³⁴⁸ SOMOGYI (2000) p. 93.

³⁴⁹ SOMOGYI (2000) p. 94. 1. még erről: CURRLE (2004) pp. 52-54.

szakembereknek. Az amerikaival ellentétben a német zöld kártya a tartózkodás idejét 5 évben maximálta.³⁵⁰

Ezzel az új bevándorlási programmal kb. 12 000 magasan képzett munkaerő érkezett Németországba 2002 decemberéig. Ebből 2 673-an Indiából, 931 fő Romániából, 1660-an a volt Szovjetunió területéről jöttek. 936-an egyetemi tanulmányaikat Németországban folytatták, és engedélyt kaptak, hogy maradjanak és dolgozzanak 5 évig ennek a zöld kártya programnak köszönhetően.³⁵¹

A munkaadók ünneprontónak bizonyultak, nem tolongtak a zöldkártyás munkavállalók alkalmazásáért. Így az új szabályozás 2000. augusztusi bevezetésétől az év decemberéig csak 2500 munkavállalási engedélyt állítottak ki a mintegy 20 ezer tervezettel szemben. A frankfurti Központi Munkaügyi Hivatalnál (ZAV) 12 ezer külföldi számítógépes szakember keresett munkát, a felkínált állások száma azonban csupán 800 volt. A munkaadók körében azt lehetett hallani, hogy túl soknak tartják a járulékokat, túl nagyok a nyelvi nehézségek, túl fáradtságos a betanítás, és a beilleszkedés is nehéz. Bár a külföldi számítástechnikai szakemberek iránti kereslet kiábrándítóan alacsony volt, a szövetségi kormány 2004 végéig meghosszabbította a zöldkártya akciót.

Ahogy kezdetekben nem volt egységes álláspont a zöldkártyát illetően, úgy ma is megoszlanak a vélemények e kezdeményezés céljáról és értelméről. A zöldkártyának minden kritika ellenére sikere van a piacon, a legújabb adatok is alátámasztják. Tavaly decemberig 12 875 új engedélyt bocsátottak ki, 4020 esetben (munkahelyváltozás miatt) megújították, és 1719 esetben meghosszabbították az engedélyeket.

³⁵⁰ OEZCAN (2004) I. még: CURRLE (2004) pp. 29-30. és pp. 54-55.

³⁵¹ CURRLE (2004) p. 55. és BÖTTIGER (2006) pp. 32-43. A jelentkezők 88%-a 24 és 28 év közötti férfi volt.

2004. november végéig 17 775 zöldkártya kibocsátását hagytak jóvá. A munkaügyi szakértő szerint ezzel szinte elérték a tervezett 20 ezres számot, ám elismeri, hogy a külföldről jövő IT-szakemberek beilleszkedése a vártnál több gondot okozott.³⁵²

2004. december 31-én, 5 év után lezárult a zöldkártya korszak, és mint már említettem, életbe lépett 2005. január elsejétől a Német Szövetségi Köztársaság bevándorlási törvénye. Az új jogszabály szerint azoktól a külföldiektől, akik munkavállalás céljából akarnak bevándorolni, ugyanolyan magas IT-szakképzettséget várnak el, mint korábban a zöldkártya esetében.

II.4.2.2.4. Aussiedlerek

Az Aussiedlerek komoly problémát okoznak a kormánynak.³⁵³

1950 és 1987 között a Kelet-Európában élő német kisebbség (*Aussiedler*) arra kényszerül, hogy Nyugat-Németországba költözzön. Ebben az időszakban 1,4 millió német nemzetiségű személy hagyta el otthonát.

A Szovjetunióból érkező német nemzetiségű kisebbség a német-szovjet megállapodás alapján történt az 1970-as évek végén, 1980-as évek elején.³⁵⁴

A hazatelepülni szándékozó ilyen *látens* német állampolgárok száma az 50-es évektől az évi 10-30 ezer körül mozgott, míg később, a 70-es és a 80-as években már gyakori volt az évi 50 ezres létszám is.³⁵⁵ A fal leomlása után 1988 és 2003 között *hárommillió* német nemzetiségű személy tért vissza Németországba. Ennek a hárommillió németnek a megoszlása egészen mást mutat: többségük a (volt) Szovjetunióból (2,2 millió), Lengyelországból

³⁵² A zöld kártya kritikájáról l. még BÖTTIGER (2006) pp.38-43.

³⁵³ I. CURRLE (2004) pp. 55-58. A számos német nyelvű irodalomból l. még: OSTENDORF (2007), MÜLLER (2006) és KLEESPIES (2006).

³⁵⁴ OEZCAN (2004) p. 2.

³⁵⁵ SOMOGYI (2000)

(575 000) és Romániából (220 000) érkezett. A legtöbben 1990-ben mentek Németországba, abban az évben 400 000 főt kellett az akkori német vezetésnek befogadni.³⁵⁶

A hidegháború és a fal leomlása utáni eufóriát hamar lehűtötték a keletről érkező bevándorlók tömegei. A politikusok felismerték, szükséges lépéseket tenniük a visszatérés és a bevándorlás kezelésére. Ez magában foglalta azt is, hogy segítettek a német nemzetiségűeknek, hogy eredeti hazájukban maradjanak, biztosítva számukra ott egy kvázi német életszínvonalat.

Ezzel egy időben a kormányzat megalkotott egy kvótarendszert. 1993 és 1999 évente 225 000 főnek engedélyezték a visszatérést, ezt követően csökkentették a kvótát 103 000 főre. Ennek eredményeként 2000-ben és 2001-ben a német etnikumúak bevándorlása 100 000 körülire csökkent. 2002-ben 91 000, míg 2003-ban 73 000-an vándoroltak vissza eredeti hazájukba.

A német belügyminisztérium számításai szerint további közel 1,5 millió német nemzetiségű kisebbség él a volt Szovjetunió és Kelet-Európa területein.³⁵⁷

A nem német nemzetiségű bevándorlókkal összehasonlítva ugyanazok a privilégiumok illetik meg az aussiedlereket, erősítve a társadalomba és a munkaerőpiacra való beilleszkedésüket.

Ezek a privilégiumok magukban foglalják: a nyelvi kurzust, a foglalkoztatást és a jóléti rendszer előnyeit.

A német nemzetiségű bevándorlókkal kapcsolatban számos gazdasági és társadalmi probléma felmerült. Nehézségek főleg a szovjet utódállamokból érkező németekkel vannak, részint, mert esetükben nem sikerül számukat leszorítani, részint pedig összetételük miatt. Megemlítendő, hogy bár német nemzetiségűek, a német nyelvtudásuk igen alacsony volt. 2003-ban a kvótán belül érkező bevándorlók mintegy 20%-a volt csupán német etnikumú, a

³⁵⁶ OEZCAN (2004) p.2. és OSWALD (2007) pp. 185-186.

³⁵⁷ OEZCAN (2004) p.2

többség családtag volt. 1993-ban ez az arány épp a fordítottja volt, 75%-uk volt német etnikumú és csupán 25%-uk volt családtag. Ezzel alapjaiban kérdőjeleződött meg pozitív diszkriminációjuk értelme. Az új bevándorlási törvény alapján a jövőben csak akkor sorolják őket kedvező jogi kategóriába, ha megfelelő szinten képesek kitölteni a német nyelvtudást mérő tesztet. Ettől az apró jogi változtatástól azt várják az illetékesek, hogy növekszik a német társadalomban az áttelepülők elismertsége, másrészt könnyebb lesz társadalmi beilleszkedésük.³⁵⁸

Ugyanakkor az Aussiedlerekre kevesebb figyelmet fordítanak, mint a többi bevándorlóra, éppen azért, mert őket németeknek és nem külföldieknek tekintik. Ezt a legjobban az bizonyítja, hogy őket a statisztika nem említi külön, egybe regisztrálja a született németekkel, ami a „neutralizált”, honosított bevándorlókra szintén igaz.³⁵⁹

Ezért a kriminálstatisztikákban sem szerepelnek külön, így viszonylag nehéz a tendenciákat vizsgálni az ő esetükben. Egyes szerzők szerint a fiatal aussiedlerek bűnözése miatt nem kell aggódni, de mindenképpen az integrációra komoly hangsúlyt kell fektetni.³⁶⁰

II.4.2.2.5. Illegális migráció jellemzői Németországban

A már említett 1993-as menekültekről szóló törvény óta jelentős mértékben nőtt az illegális migráció Németországban. Ennek nagyságát nem lehet még megbecsülni sem, mégis Spanyolországgal vagy Olaszországgal összehasonlítva nem mutat olyan erőteljes jelenlétet.³⁶¹

³⁵⁸ CSERESNYÉS (2005) p. 199.

³⁵⁹ OEZCAN (2004) p.3.

³⁶⁰ vö. KAWAMURA-REINDL (2002) p. 50.

³⁶¹ L. még erről: *Illegalisierung der Migration in Deutschland sozialer und politischer Widerstand* IN: *Ohne papiere in Europa* (2000) pp. 97-124. és BÖTTIGER (2006) pp. 23-26. és Alt kutatását a Lipcseben tartózkodó irreguláris migránsokkal: ALT (1999).

2001-ben elkészült egy tanulmány „Zuwanderung gestalten - Integration fördern (Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung")”, amely a kormány számára a bevándorlási törvény kidolgozásához szolgált háttéranyagként, ez foglalkozik az illegális migrációval is.

Ebben olvasható, hogy a Németországban illegálisan élők számáról nincs biztos adat, a legtöbben 100 000 és egy millió közé teszik azt.³⁶² Azt valószínűsítik, hogy az illegálisan tartózkodók jelentős száma illegálisan munkát is vállal. A nekik munkát adók járnak a legjobban, hiszen az adókat nem fizetik, a profitjuk viszont növekszik.

Az illegálisan dolgozók nagy kockázatot vállalnak ezzel, hiszen betegbiztosítást nem fizetnek, így betegen sem fordulhatnak orvosi ellátásért, mert akkor lebuknak és kitoloncolhatják őket. (A gyermekeik iskoláztatása is ezért ütközik nehézségekbe.)³⁶³

Németországgal kapcsolatban él az a percepció, amely szerint ők nem foglalkoznak az országban található illegális migránsokkal, ám a valóság ettől eltérő. Olaszországhoz és Spanyolországhoz hasonlóan szintén voltak programok a státuszok rendezése miatt. A német hatóságok tolerálták az illegális határátlépés után humanitárius okokra hivatkozó bevándorlást, valamint a „megtúrt” bevándorlók szociális ellátásban részesültek, amely részben készpénz, részben természetbeni juttatást jelentett.³⁶⁴

Az elmúlt években két jelentős jogszabályi változtatás is történt: 2004 júliusában az illegális foglalkoztatás ellen indítottak harcot, majd októberben a kizsákmányolás céljából történő emberkereskedelem tényállása került a német büntető törvénykönyvbe.³⁶⁵

³⁶² *Zuwanderung gestalten - Integration fördern* (Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"), Jul 2001, www.bmi.bund.de, p. 192.

³⁶³ *Zuwanderung gestalten - Integration fördern* (Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"), Jul 2001, www.bmi.bund.de, p. 193.

³⁶⁴ CYRUS - VOGEL (2006) p. 14.

³⁶⁵ A büntetés mértéke a 10 évet is elérheti. Azonban az áldozatok védelméről kevés szó esik. Vö. CYRUS – VOGEL (2006) p. 14.

Kriminálstatisztika

Egyes kutatások szerint az áldozattá válás sokkal magasabb a külföldiek körében, mint a német lakosság esetében.³⁶⁶

Az áldozattá válással kapcsolatban meg kell említeni, hogy ők főleg a külföldi ellenes, erőszakos cselekmények áldozatai. A többi deliktum sértettjeihez képest idősebbek és jellemzően nők ellen valósítják meg ezeket. A külföldi áldozatok feljelentési hajlandósága igen alacsony, hiszen félnek a rendőrségtől, nem szívesen mennek el oda a tartózkodási engedély elvesztésétől való félelem, illetve a nyelvtudás hiánya miatt.

Az illegálisan tartózkodók csak a legritkább esetben, és akkor is már csak a legvégső kétségbeesésükben tesznek feljelentést (pl. kizsákmányolás, vagy feketemunkára kényszerítések esetében). Az emberkereskedelem, a kényszerprostitúció áldozatai között ugyanakkor még alacsonyabb a feljelentési hajlandóság.

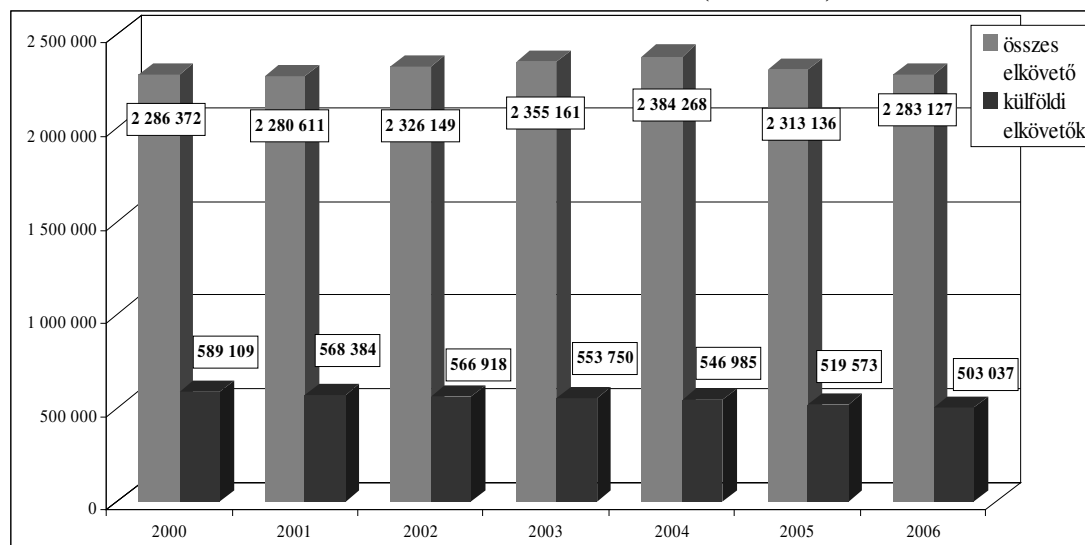
A legkiszolgáltatottabb helyzetben a török nők vannak Németországban. Minden második török nő már átélte valamilyen bántalmazást (szexuális is beleértve), és a kultúrájukból fakadóan a kényszerházasság is elég gyakori az ő esetükben.³⁶⁷

A német kriminálstatisztika adatai szerint az összes bűnelkövető kb. egynegyede nem német állampolgár, sőt arányuk 22%-ra csökkent 2006-ra.

³⁶⁶ Vö. GEISLER (2002)

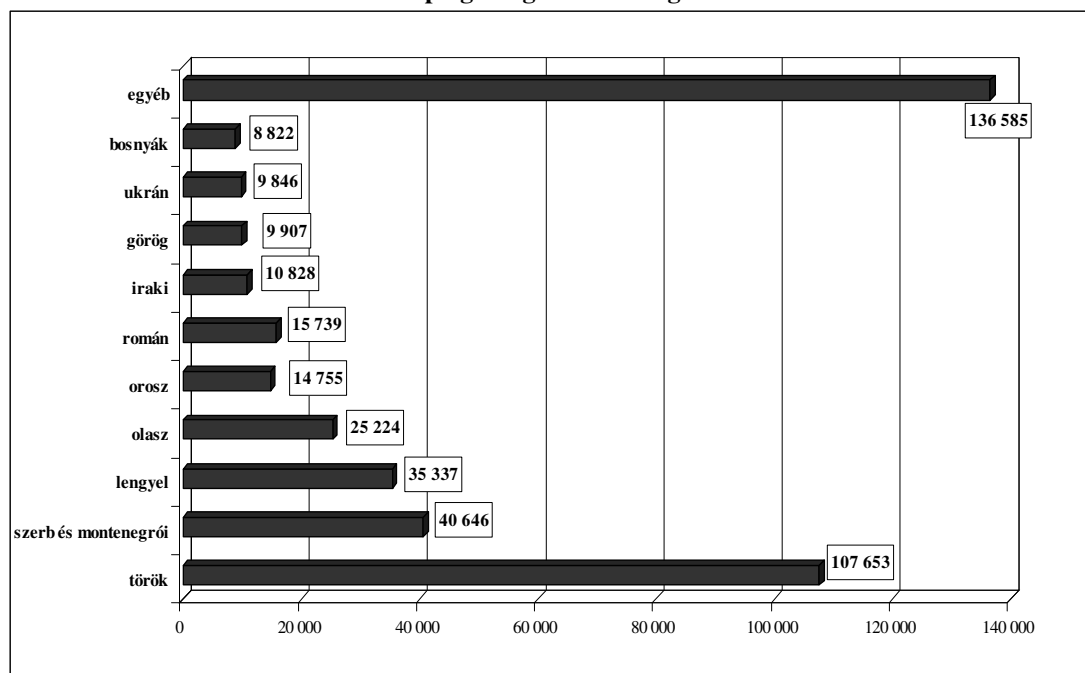
³⁶⁷ *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht*, BKA, 2006., pp. 414-415., Vö. ALBRECHT (2002b) pp. 46-47. l. még: KÜHNE (2002) pp 89-99. és ECKERT (2002).

4. ábra: A német bűnelkövetők és a külföldi elkövetők száma (2000-2006)



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

5. ábra: Külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerinti megoszlása



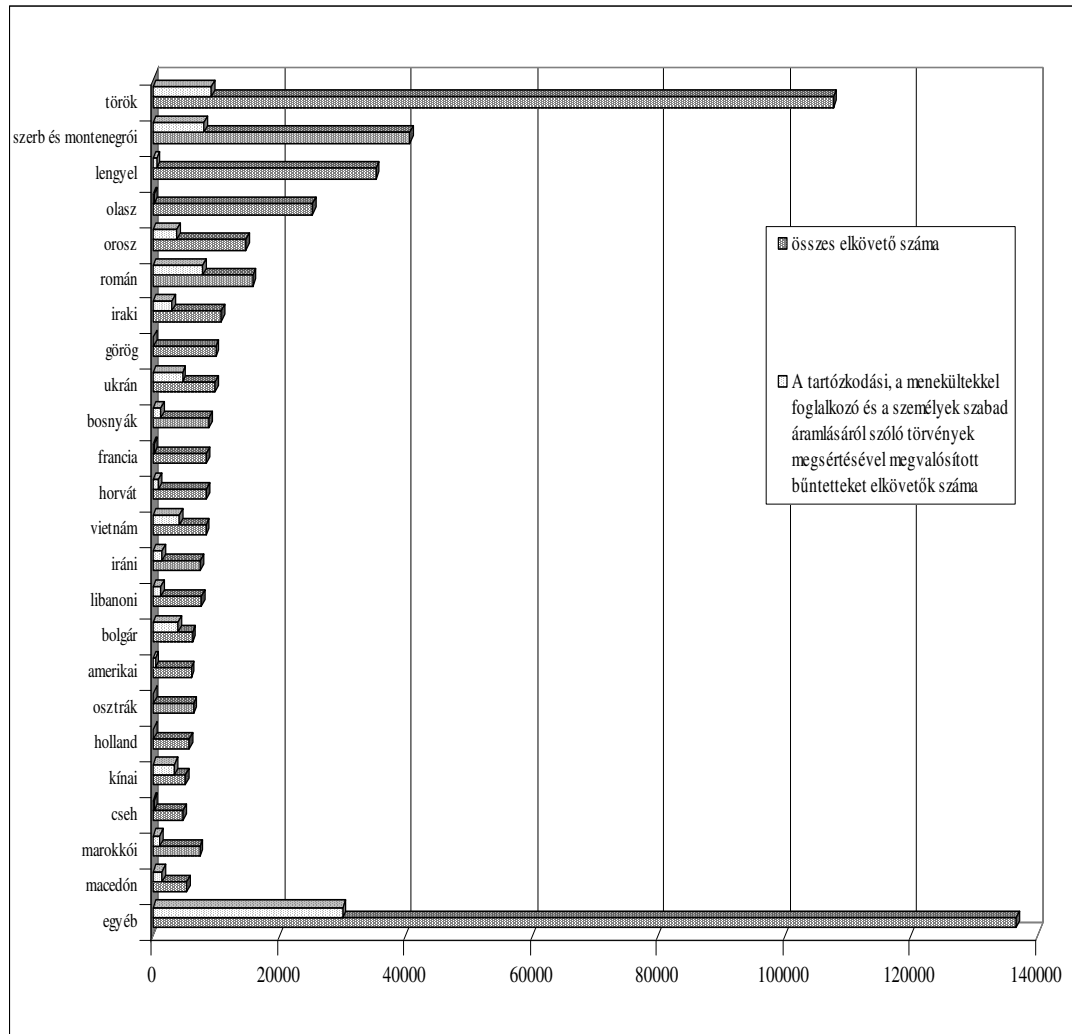
Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

A külföldi bűnelkövetők többsége az „egyéb” kategóriába sorolható, ők azok, akiknek állampolgársága nem tisztázott. Az ismert állampolgárságú elkövetők egyötöde török, szerb és montenegrói valamint lengyel volt 2005-ben.

A bevándorlók által megvalósított bűntettek jellemzően a tartózkodási státusszal kapcsolatosak. A menedékesek és az illegális bevándorlók főleg az Idegenrendészeti törvény ellen vétének, valamint bolti lopásokat követnek el.

2006-ban 2 283 127 elkövető valósított meg bűncselekményt Németországban. Ebből 503 037-en nem rendelkeztek német állampolgársággal. A német kriminálstatistikából számos kérdésre kapunk választ erre a kb. 500 000 személyre vonatkozóan. Meg tudjuk mondani, hogy közülük hányan tartózkodtak illegálisan Németországban, milyen deliktumokat követtek el.

6. ábra: A külföldi elkövetők bűncselekmény szerinti megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

A fenti ábrán látható, hogy noha török állampolgárok vannak a külföldi elkövetők között nagyobb számban³⁶⁸, a tartózkodási, a menekültekkel foglalkozó és a személyek szabad áramlását szabályozó törvények megsértését leginkább a kínai, a bolgár, a román, a vietnámi és az ukrán állampolgárok

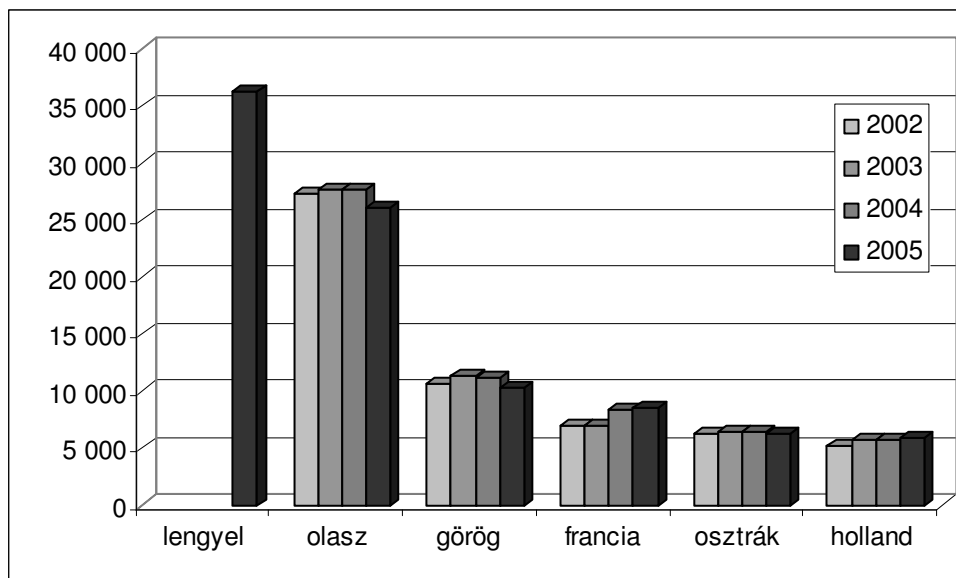
³⁶⁸ Ez nem véletlen, hiszen a legnagyobb külföldi populációt éppen a törökök adják.

követik el. Kiemelendő, hogy az összes kínai elkövető 65%-a, de a bolgárok esetében is közel kétharmaduk ezeket a cselekményeket valósította meg. (2004-hez képest azonban csökkent ez az arány: a kínaiak esetében 66,6%, míg a bolgárok esetében 64,7% volt.) A román elkövetők és a vietnámi elkövetők fele valósított meg ilyen deliktumokat.

2006-ban Németországban **123 161** uniós polgár követett el valamilyen bűntettet, ez az összes elkövető 5,4%-a. 2004-ig az uniós polgárok csupán az elkövetők 3,1%-át alkották. A növekedés 2004. május elsejével, azaz az EU bővítésével, a tíz új tagország felvételével függ össze. Ezzel magyarázható, hogy egy év alatt 75 065-ről miert emelkedett számuk közel 123 ezerre 2005 és 2006 között.

A volt szocialista országok felvétele után az uniós polgársággal rendelkező külföldi elkövetők között a lengyelek vették át az elsőséget az olaszoktól. A 2004. május elseje előtti időszakban, a táblázatban is látható, hogy főleg az olasz, a görög, a francia, az osztrák és a holland állampolgárok valósítottak meg bűncselekményeket Németországban.

7. ábra: Az uniós polgársággal rendelkező elkövetők megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

A 2006-os bűnügyi adatok szerint Németországban 6 304 223 bűnesetet regisztráltak. Ez 5%-kal kevesebb, mint 2004-ben.

A bűncselekmények 41%-a lopás volt.

Jelenleg 5 bűncselekményre fókuszálunk, amelyekben 2004-hez képest mindegyikben jelentős csökkenés mutatkozik:

7. táblázat: A tartózkodási, a menekültekkel foglalkozó és a személyek szabad áramlásáról szóló törvények megsértésével megvalósított büntetteket elkövetők száma

	2004	2005	2006
Illegális belépés, határátlépés	30 202	24 015	26 640
Külföldi csempészése	6 131	4 600	3 242
Csoportos csempészés	1 046	554	330
Tartózkodási engedély hamisítása	5 571	4 925	6 881
Illegális tartózkodás a Külföldiek Törvénye sz.	48 296	41 883	40 680

Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

A Bundeskriminalamt minden évben riportot készít a német szervezett bűnözői csoportokról. 2002 óta szinte mindig megemlítik az illegális bevándorlás segítségét is. 2002-ben a németek között nőtt ez a tevékenység leginkább. Ebben az évben főleg a litván bűnözői csoportok folytattak ilyen tevékenységet. 2002-ben főleg Ukrajnából és Irakból érkeztek, Csehországon, Lengyelországon, Olaszországon és Ausztrián keresztül, célországuk többnyire Olaszország, Spanyolország és Portugália volt. 2002-ben csökkent a volt Jugoszlávia területéről érkezők száma.

2003-ban 2002-höz képest a szervezett bűnözői csoportok már 10%-a foglalkozott az illegális bevándorlás segítségével (2002-ben 8,6%). E csoportok profitjának vizsgálata az alábbi mutatja, a legtöbb pénzt az alábbi cselekményekből szerezték:

- a gazdasági életből (kb. 164 millió eurót),
- a különböző áruk csempészetéből (kb. 124 millió eurót),
- az illegális bevándorlás segítségével (kb. 59 millió eurót).

Ebből a közel 60 millió euróból a német csoportok 41 milliót keresnek, ez is bizonyítja: a német csoportoknak jelentős szerepe van ebben a büntettségben.

Litván csoportok szerepe mellett kurd csoportok is megjelentek. A németek 35,6%-ról 25%-ra csökkent az arányuk ezekben a deliktumokban.

2004-ben 11% volt a szervezett bűnözői csoportok által megvalósított cselekményeken belül az illegális bevándorlás segítése. Ebben az évben is kiemelik a német csoportok szerepét. Hasznuk a korábbi évhez képest jelentősen nőtt. 2004-ben már kb. 208 millió euró hasznuk volt az illegális bevándorlás segítségén. 68 ilyen ügyben indítottak nyomozást 2004-ben.

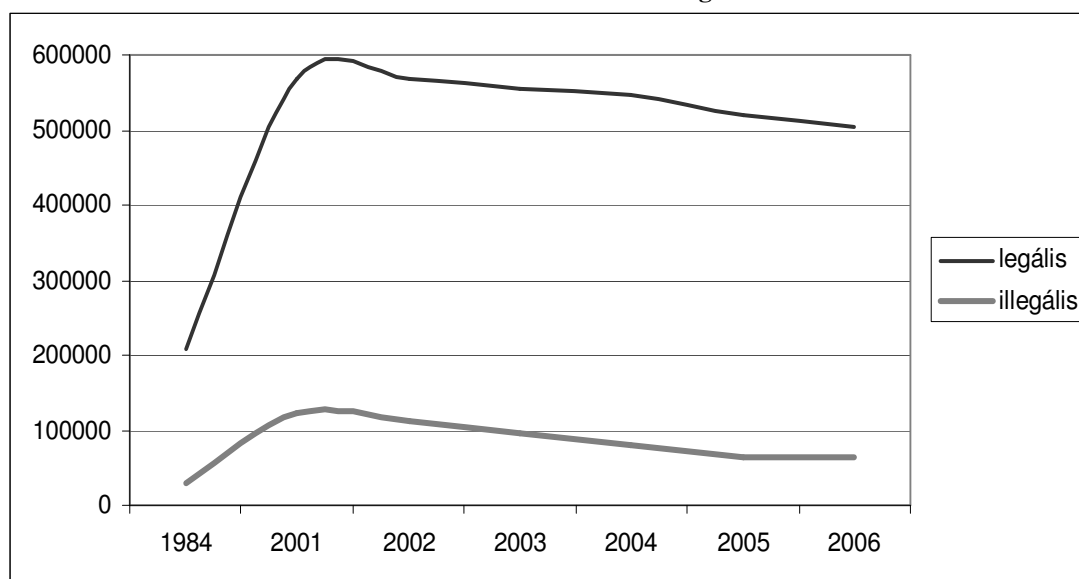
A német elkövetők mellett az oroszok esetében is említik e bűntettek számának emelkedését.

A nem német elkövetők megoszlása - legális, illegális

A külföldi bűnelkövetők Németországban jellemzően legálisan tartózkodnak az országban. A szabálytalanul tartózkodók inkább „mehúzzák” magukat, igyekeznek láthatatlanok lenni. Hiszen már az ottlétük is jogellenes, ezért próbálnak minél feltűnésmentesebb életet élni.

Az összes elkövető közel 3%-a tartózkodott illegálisan Németországban 2006-ban. Ők főleg a tartózkodási, a menekültekkel foglalkozó és a személyek szabad áramlását szabályozó törvényekbe ütköző bűntetteket (88%-uk) valamint okirat-hamisítást valósítottak meg (7,3%).

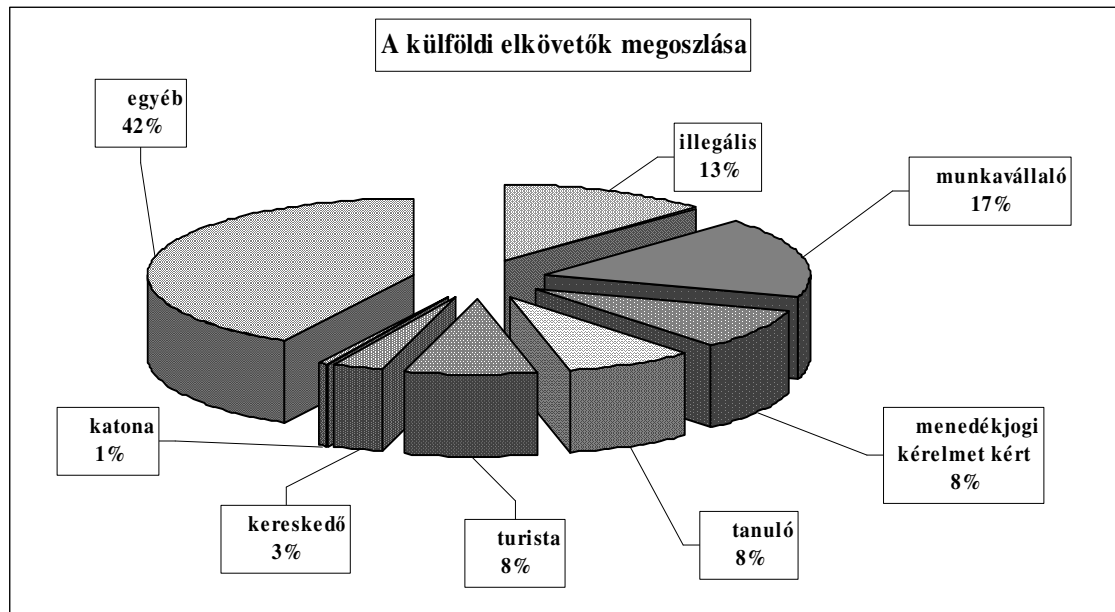
8. ábra: A külföldi elkövetők tartózkodás státusza szerinti megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

Ha a nem német elkövetők tartózkodását vizsgáljuk, látható, hogy a legálisan tartózkodó bűnözők jóval többen vannak. Az illegálisan tartózkodók az összes külföldinek 12,5%-a volt 2005-ben. Az időszori elemzésben látható, hogy 2001-ben volt ennél nagyobb az arányuk, akkor közel 22% volt.

9. ábra: A külföldi elkövetők státusz szerinti megoszlása



Forrás: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr, 2006.

Az összes külföldi elkövető megoszlása tartományonként főleg Északrajna-Vesztfália és Bajorország fertőzöttségét mutatja. Ha csak az illegális elkövetőket helyezük el a térképen, egyértelműen a keleti tartományokban élnek ők. Leginkább a brandenburgi, a szászországi tartományban, valamint Bajorországban.

II.4.3. Olaszország

Olaszország a többi dél-európai országhoz hasonlóan az utóbbi évtizedben tapasztalta meg, hogy milyen problémát jelent a bevándorlás jelensége, milyen nehézségekkel kell szembenéznie egy befogadó társadalomnak.

Itália - főleg annak déli régiói - korábban mindig kibocsátó volt. Két jelentősebb kivándorlási hullámot kell említeni: az első a 19. század - 20.

század fordulóján kezdődött, amikor a társadalmi – gazdasági válság következtében több hullámban is elindultak a kivándorlók nemcsak Észak-Olaszország, hanem az Amerikai Egyesült Államok felé is. A második nagyobb kivándorlási hullám a '70-es '80-as években zajlott, ekkor elsősorban Észak-Olaszország és a rohamosan fejlődő Nyugat-Európa (elsősorban Németország) voltak a célpontok.³⁶⁹

Ehhez képest jelentős változás következett be közel 20 év alatt. Ezt jelzi az is, hogy 2005-ben az 58,8 milliós olasz lakosság 4,5%-a már külföldi volt.³⁷⁰

II.4.3.1. Migrációpolitika - jogi háttér

II. 4.3.1.1. Migrációpolitika

Olaszországban az első kísérlet egy modern bevándorlási törvény megalkotására 1986-ban történt meg. Az első amnesztia- törvény az illegálisan tartózkodó külföldiek számára szintén az 1980-as évek második felében született meg. Ezekben az években került először az ország központi kérdései közé a bevándorlás problémája. 1990-ben alkották meg az ún. *Martelli* törvényt, amely az első széleskörű bevándorlással kapcsolatos jogi szabályozást keltette életre.³⁷¹ Több szempontból is jelentős lépéseket tartalmazott a törvény, egyrészt belpolitikai, másrészt külpolitikai téren is sikerült a bevándorlás kérdését némileg, időlegesen enyhíteni.

Az olasz hatóságok később is a jogtalanul tartózkodók szabályos vízumhoz juttatásával próbálták meg enyhíteni a negatív hatásokat. Az olasz „regularizációs” program a 489/1995-ös törvény alapján működik. Az 1995. évi 489. sz. rendeleti törvény (ún. Decreto Legge Dini) rendelkezik a kiutasítás

³⁶⁹ Vö. CALAVITA (2005) p. 3. A II. világháború utáni bevándorlás történetéről l. még: CURRLE (2004) pp. 282-283.

³⁷⁰ Migration News Vol. 13. No. 3, July 2006. www.migration.ucdavis.edu

³⁷¹ www.migrationinformation.org

- mint biztonsági és mint közigazgatási intézkedés - alkalmazásának feltételeiről és végrehajtásának módjáról. Ez alapján a kiutasítás az ún. questore (rendőrkapitány) hatáskörébe tartozik, és elsődleges módja, hogy a kiutasított személyt rendőrök kísérik az országhatárhoz (ez többnyire repülőtérre kísérést jelent, hiszen a kiutasított külföldit saját országába kell küldeni; ez pedig az esetek többségében nem határos Olaszországgal). Ez a rendeleti törvény egy új bűncselekményi tényállást is meghatároz: az *illegális bevándorlás elősegítését* (amely egytől három évig terjedő szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel, ha a cselekményt haszonszerzési céllal csoportosan követik el négytől tizenkét évig terjedő szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel, illetve ha szexuális kizsákmányolás vagy prostitúció folytatása céljából követik el, öttől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel büntetendő). E mellett felemeli az 1986. évi 943. törvényben meghatározott „Külföldi munkavállaló illegális alkalmazása” bűncselekményének büntetési tételét egytől öt évről kettőtől hat évre.

A IV. fejezetben található az a rendelkezés, amely „regularizálja”, azaz törvényesíti azokat az országban illegálisan tartózkodó külföldieket, akik igazolják, hogy szabályos munkával rendelkeznek, és mind a munkáltatót, mind a munkavállaló külföldi állampolgárt felmenti a büntetőjogi felelősség alól az addigi illegális foglalkoztatás, illetve tartózkodás miatt.³⁷²

Megemlítendő, hogy 1996-ban felállítottak egy szervezetet, amelynek célja, hogy a bevándorlókkal kapcsolatos feladatok, szolgáltatások egy kézben legyenek (ez az ISI). Saját költségvetéssel rendelkező intézetről van szó, amelynek feladata a bevándorlók tájékoztatása mellett, különböző nemzetiségű szervezetekkel való kapcsolattartás, programok, képzések biztosítása, adatbázis készítése stb.³⁷³

³⁷² KELEMEN (2004) p. 54., vö. CALAVITA (2005) p. 31.

³⁷³ Angolul: Institute for Immigrant Service, erről l. bővebben CALAVITA (2005) pp. 85-86.

Ugyanakkor csak az 1998-as Bevándorlási törvényben tettek először különbséget az olasz jogalkotók menekült és bevándorló között.³⁷⁴ Ez a jogszabály szigorúbb fellépést biztosít az illegális bevándorlókkal szemben³⁷⁵, kvóta-rendszer bevezetésével szabályozza a bevándorlási engedélyeket, és nagyobb figyelmet szentel a migránsok beilleszkedésének kérdésére is. Az illegális bevándorlás elleni lépések végrehajtása a deportálások nagy számát vonta maga után.

Az új törvény, amelyet *Bossi-Fini*³⁷⁶ törvénynek is neveznek, kiegészíti az 1998-ast, új cikkelyeket is tartalmaz. A legjelentősebb változások a következők voltak: a bevándorlók számának korlátozása, a kötelező munkáltató-bevándorló szerződés, szigorúbb illegális bevándorló kitoloncolás gyakorlat, amnesztia azon illegális bevándorlók számára, akik több mint három hónapja élnek és dolgoznak az országban, továbbá egy új bevándorlási hivatali-rendszer kiépítése, amely segíti a bevándorló munkásokat, valamint a családegyesítést.³⁷⁷

A törvény értelmében az olasz rendőrök megállíthatják azokat a bevándorlókat, akik érvénytelen személyi okmányokkal érkeznek. Ezt követően egy közösségi szállásra viszik őket, ahol 60 nap áll rendelkezésükre, hogy azonosítsák magukat, vagy ahol politikai menekült státusztért folyamodhatnak. Ha ezt az utóbbit választják, akkor átszállítják őket egy Befogadó Állomásra. Máskülönben illegális bevándorlónak minősítik őket és egy másik központba (az „Ideiglenes Tartózkodási Állomásra”) kerülnek, ahol kapnak egy visszautasítási határozatot³⁷⁸, és el is kísérik őket a legközelebbi

³⁷⁴ L. bővebben KELEMEN (2004) 55. old. Ezt a törvényt nevezik „Turco Napolitano”-nak. L. bővebben: CHALOFF (2006) p. 1.

³⁷⁵ Tovább szigorította a büntetőjogi rendelkezéseket, azaz az illegális bevándorlás szankciójában a pénzbüntetés nagyságát minden segített bevándorló után 15 ezer euróra emelte, a négy évtől tizenkét évig terjedő szabadságvesztés-büntetést hasznoszerzési céllal csoportosan elkövetett bűncselekmény esetén. KELEMEN (2004) p. 55.

³⁷⁶ 2002. évi CLXXXIX. Tv.

³⁷⁷ L. bővebben a kiutasító határozat Alkotmánybírósági felülvizsgálatát KELEMEN (2004) p. 56.

³⁷⁸ Ezt a helyi hatóságok adják: a questurák; míg a kiutasító rendeletet a prefektusok.

határig, vagy kiutasítási parancsot kap, amely után három napon belül el kell hagyniuk az országot (ez korábban 15 nap volt).

Ez a törvény két esetben biztosítja az illegális bevándorlók számára a legalizációt: egyrészt azoknak, akiket házvezetőnként, vagy háztartási kiegészítőként alkalmaznak, másrészt azoknak, akik a második keresők a családban.³⁷⁹

A Bossi-Fini törvényről megemlítendő még az is, amit az egyik kormánytag mondott a törvény üzenetének összefoglalásakor: „A törvény mögött meghúzódó filozófia egyértelmű: mi nem akarunk bevándorlókat, kivéve azon keveseket, akikre szükségünk van gazdasági okok miatt, ám rájuk is csak a lehető legrövidebb időre, bizonytalan körülmények között, ez megkönnyíti, hogy elküldhessük őket, amikor már nincs rájuk szükségünk.”³⁸⁰

Az Olaszországban kiéleződött helyzetet bilaterális egyezményekkel, de főleg Líbiával való együttműködéssel próbálják a hatóságok kezelni.³⁸¹ Tengeri, légi és szárazföldi őrzőjáratot szeretnének Líbiával közösen kialakítani (hiszen ez az egyetlen olyan észak-afrikai ország, amelynek nincsen megállapodása az EU-val az illegális bevándorlás felszámolásával kapcsolatban³⁸²), amelynek segítségével gátat szabhatnak az illegális bevándorlásnak. Emellett olyan „centrum” létrehozását is tervezik, amely „lebeszélne” a bevándorlókat arról, hogy hajóval Európába menjenek, ugyanis 2004 augusztusában bejelentette a

³⁷⁹ Az eredeti: „dependent worker”, feltételezi, hogy más is keres a családban, és az általa keresett összeg csak kiegészíti a családi költségvetést, azaz vannak családtagjai az országban, nem várható, hogy mások is érkeznek. www.migrationinformation.org

³⁸⁰ CALAVITA (2005) p. 36.

³⁸¹ www.migration.ucdavis.edu/mn

³⁸² Sőt meg kell említeni, hogy Líbia még a Genfi Konvenciót sem ratifikálta, amely az olasz hatóságok részéről is ismert, így az oda visszautasított személyek semmilyen garanciát nem kapnak arra vonatkozóan, hogy emberi körülmények közé kerülnek. Ez a tény komoly emberi jogi kérdéseket vet fel. Ám az utóbbi idők eseményei arra utalnak, hogy ez már korántsem jelent akkora gondot az európai vezetőknek.

líbiai kormány, hogy az országukban tartózkodó 1,5 millió bevándorló Európába szándékozik menni.³⁸³

II.4.3.1.2. Munkavállalás (legális, illegális) Olaszországban

Amíg 1998-ban 110 000-en, addig 2000-ben 272 000-en szerettek volna gazdasági okokból bevándorolni Itáliába.

Az olasz kormányzat 331 000 külföldi számára biztosított munkavállalási és tartózkodási vízumot 2006-ban, amennyiben találnak olyan olasz munkaadót, aki fizeti az adót a fizetésük után. 2006-ban kialakítottak két vendégmunkás programot: egyrészt a magasan kvalifikált munkaerő bejutásának megkönnyítését, másrészt a képzettség nélküli munkaerő számára olyan lehetőséget biztosít számukra, hogy ha a saját országukban található olasz hatóságoknál jelentkezhetnek munkára, képzéseken vehetnek részt.³⁸⁴

Az olasz munkavállalói rendszerben létezik egy kvótarendszer, amely szabályozza a legális belépést. Ez három időtartamra szól:

- 9 hónapra (szezonális munkák vállalására),
- 1 évre (rövid idejű szerződéses munkára),
- illetve két évre (határozatlan idejű szerződéssel illetve vállalkozóként). Ez 6 évre megújítható.

Olaszországban a migránsok kaphatnak ún. hosszú idejű tartózkodási kártyát is. Ezt a már legalább 6 éve legalisan (bármilyen engedéllyel) Olaszországban tartózkodó, valamint büntetlen előéletű külföldiek kaphatják. Ez a kártya egyben vízum is a ki- és belépéshez, de engedi a munkavállalást és a tanulást is.³⁸⁵

³⁸³ A migrációpolitika történetéről bővebben l. CURRLE (2004) pp. 282-285.

³⁸⁴ Migration News Vol. 13. No. 4, July 2006. www.migration.ucdavis.edu

³⁸⁵ LEVINSON (2005) vö. CURRLE (2004) pp. 286-287.

*Az illegális foglalkoztatásról*³⁸⁶

Az olasz Munkaügyi Minisztérium adatai szerint egyre növekszik az Olaszországban hivatalosan bejegyzett külföldi munkások száma. A bevándorló munkásokra negatívan hatnak az olasz munkaadók gazdasági csalásai – derül ki a Munkaügyi Minisztérium éves felméréseiből.³⁸⁷

A 2000-2001-es időszakban 25 000 olyan céget vizsgáltak meg, amelyek összesen 11-12 000 idegent foglalkoztattak. A vizsgálatok során a más nemzetiségű munkások 40%-ánál szabálytalanságot találtak, míg 25%-ának nem volt érvényes olasz tartózkodási engedélye.³⁸⁸

2000-ben a vizsgált cégek 4,9%-a, míg 2001-ben a vizsgált cégek 5,7%-a nem alkalmazta törvényesen a külföldieket. 2000-ben a vizsgált cégek 3,8%-a, míg 2001-ben a vizsgált cégek 6,7%-a érvényes olasz tartózkodási engedély nélkül alkalmazta a bevándorlókat.

Az olasz kormány 2002 nyarán két biztonsági rendelkezést hozott, egyiket a háztartásban alkalmazott munkások, másikat a cégeknél elhelyezkedő bevándorlók törvényes alkalmazásának érdekében.

A bevándorló munkások - jogaik védelme és az olasz bürokratikus problémák megoldásának érdekében - szívesen csatlakoznak az olasz munkásszervezetekhez. 2001 végén a munkavédelmi szervezetekbe beiratkozott bevándorlók száma (240 000) 10%-os növekedést mutatott 2000-hez viszonyítva.³⁸⁹

Az illegális foglalkoztatás jelensége Olaszországban nagyon jelentős. Ez az egyik varázsszó, amiért az illegális migránsok vállalják saját hazájuk

³⁸⁶ A bevándorlók helyzetéről és szerepéről az olasz gazdaságban I. CALAVITA (2005) pp. 58-65.

³⁸⁷ Istituto Nazionale Previdenza Sociale, www.insp.it

³⁸⁸

<http://www.caritasroma.it/immigrazione/Dossier%202002/Lingue/Dossier%202002%20ungherese.pdf>

³⁸⁹ www.insp.it

elhagyását is. Az illegális foglalkoztatás eddig viszonylag kevésbé volt ellenőrizve, 2003 óta azonban a Munkaügyi Minisztérium munkaügyi ellenőrei (INPS, INAIL) egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek erre.³⁹⁰

Az INPS munkatársai 2003-ban 147 469 esetben folytattak vizsgálatot. A cégek 61%-ánál találtak hibákat, összesen 111 484 személyt foglalkoztattak illegálisan. (Minden kilencedik foglalkoztatott feketén dolgozik ezek szerint!) A nagyobb vállalatok esetében találtak inkább illegális munkavállalókat, az összes vizsgált cég 71%-a ilyen volt.

2004-ben 26 256 céget vizsgáltak az INPS munkatársai, ezek több mint fele részben feketén foglalkoztatott, 1,3%-a pedig teljes mértékben illegális vállalkozás volt.³⁹¹ (Többségük építési vállalkozás, szolgáltatással foglalkozó cég volt.) A 161 165 munkavállaló 16%-a eredetileg legális státusszal rendelkezett, ám mégis a szürke gazdaság „haszonélvezője volt”, 15%-uk viszont teljes mértékben feketén dolgozott.³⁹²

Egyes becslések szerint 2005-ben, Olaszországban a bevándorlók 27,3 milliárd eurót kerestek, ebből 21,5 milliárdot el is költöttek.³⁹³

Röviden meg kell még említeni azt a hároméves programot, amit az olasz hatóságok kifejezetten a munkaerőpiac szerkezeti megújítása miatt alkottak meg. Ez a *National Action Plan for Employment*³⁹⁴ – amely kiemelt szerepet szán a feketemunka megelőzésének, regionális szintű és a szociális partnerekkel történő együttműködésre alapozva azt.

³⁹⁰ AMMENDOLA - FORTI – GARAVINI - PITTAU – RICCI (2005) p. 19.

³⁹¹ AMMENDOLA - FORTI – GARAVINI - PITTAU – RICCI (2005) p. 22.

³⁹² AMMENDOLA - FORTI – GARAVINI - PITTAU – RICCI (2005) p. 22.

³⁹³ CHALOFF (2006) p. 2.

³⁹⁴ 1. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004it_en.pdf, pp. 26-27.

II.4.3.1.3. Regularizációs programok³⁹⁵

Olaszországban elég összetett a regularizációs programokhoz való viszonyulás. Egyrészt az öregedő társadalom miatt gazdasági szükséglet a bevándorlók jelenléte, másrészt azonban a közvéleménynek nem tetszik, hogy a bevándorlók ilyen nagy szerepet vállalnak a fekete gazdaságban. Ennek eredménye, hogy a bevándorlóknak „elnyomással” és diszkriminációval kell szembe nézniük.³⁹⁶

Chaloff szerint a regularizációs programok csupán abban sikeresek, hogy helyrehozzák a korábban elkövetett hibát, és azt az üzenetet közvetítik, hogy ez volt az utolsó lehetőség a tartózkodás jogszerűvé tételére.³⁹⁷

Ennek ellentmond az a tény, hogy eddig már hat regularizációs program volt Itáliában:

1. 1986.

Ez volt az első jelentős regularizációs program Olaszországban, ennek során 118 000 munkavállaló helyzetét legalizálták. Ez a program igényelte egy munkaadó „szponzor” jelenlétét, és 1987 januárja előtt már az országban kellett tartózkodni. 1988. szeptember 30-áig tartott ez a program, de sokan kritizálták, mert kevés embert sikerült így megtalálni a már akkor is jelentős számú illegálisan tartózkodó populációból. Ennek a programnak még igen kicsi volt a publicitása, ez okozhatta annak sikertelenségét is.

2. 1990.

Az 1990-es Martelli törvény formálisan azonos státuszt adott a külföldieknek, mint amilyen az olaszoknak van, szigorította a belépés szabályait az országban és elindított egy új regularizációs programot. Kísérletet tettek arra, hogy a munkaerőt „kifehérítsék”. Ez a program

³⁹⁵ vö. REYNERI (2001) p. 8., vö. LEVINSON (2005) p. 2. és CALAVITA (2005) p. 39-41.

³⁹⁶ REYNERI (2001) p. 8

³⁹⁷ CHALOFF (2003)

azoknak a munkavállalóknak és diákoknak szólt, akik 1989. december 31-e előtt már Olaszországban éltek. Ez már szélesebb publicitást kapott, amelynek köszönhetően 235 000 fő kapott legális státuszt. A többségüket (180 000 fő) munkavállalóként regisztrálták.

3. 1995.

1995 és 1996 között a 256 000 jelentkezőből 238 000-en legalizálták státuszukat. Ez a program sokkal szigorúbb volt, mint a korábbiak: a jelentkezőknek bizonyítaniuk kellett, hogy már korábban is Olaszországban éltek, dolgoztak legalább fél évet, vagy munka ajánlatuk volt egy munkáltatótól, és három hónapig fizettek társadalombiztosítást.³⁹⁸

Eddig a többség egyedülálló fiatal volt, férfi és nő egyaránt. A családegyesítés gyorsan nőtt, főleg az utolsó regularizációs program után. A fejlődő és a kelet-európai országokból érkező 10 bevándorlóból 4 nő volt. (5%-uk szenegáli, 66-70%-uk fillippinó, perui, brazil és lengyel.)³⁹⁹

4. 1998.

1998-ban Olaszország megtette az első kísérletet arra, hogy megalkosson és végrehajtsa egy koherens bevándorlási politikát egy kvótarendszer kialakításával, amely a munkavállalók számát korlátozná Olaszországban. Ennek egyik kiegészítése volt az ebben az évben zajló újabb legalizációs program. Erre 308 323-an jelentkeztek, ebből 193 200 fő helyzetét legalizálták.

³⁹⁸ Az 1996-os regularizációs programok során kiderült, hogy a migránsokat négy csoportba lehet osztani: *hátrányos helyzetű* (alacsony státuszú), *kevésbé törtető*, *„emelkedő*”, *„kiváltságos”* csoportokra. L. bővebben: REYNERI (2001) p. 15.

³⁹⁹ REYNERI (2001) p. 8.

5. 2002.

A már említett Bossi-Fini törvény keretében hirdették meg a következő regularizációs programot. Erre a programra 2002. szeptember 11-e és november 11-e között lehetett jelentkezni, 700 000-en jelentkeztek is. 341 100-an háztartási munkákból, míg 361 000-en más munkákból éltek. Összesen 634 728-en tudták legalizálni a helyzetüket ennek a programnak a segítségével.⁴⁰⁰

6. 2003.

2003-ban 705 000-en jelezték hivatalosan, hogy státuszukat rendeznék. 20%-uk román, 15%-uk ukrán, 8-8% albán és marokkói állampolgár volt.⁴⁰¹

II.4.3.2. Migráció Olaszországban: számok és tények

II.4.3.2.1. Külföldiek Itáliában

A legálisan tartózkodó külföldiek száma is ugrásszerű növekedést mutat. 1985-ben 423 000, 1991-ben 896 800, 2000-ben viszont már 1 388 200 külföldi tartózkodott tartósan Olaszországban. A változás egyértelműen mutatja, hogy a korábbi kibocsátó országból célországgá vált Itália, sőt a legnagyobb jelentőségű emelkedést az 1990-es évek második felében tapasztalta.⁴⁰²

Az állampolgársági kérelem, a honosítás Olaszországban 10 év helyben lakást követel meg. Amíg 1995-ben 7 442-en, addig 1999-ben 11 570-en kérték és kapták is meg az olasz állampolgárságot (többségük házasságkötés révén).

⁴⁰⁰ LEVINSON (2005) pp. 2-3.

⁴⁰¹ BALDWIN-EDWARDS (2004)

⁴⁰² vö. CURRLE (2004) pp.292-295.

Itáliában főleg Afrikából, Dél-Amerikából, Kelet-Európából és Ázsiából érkeznek bevándorlók. Igazi menekültek száma Boszniából és Albániából csak rövid ideig volt jelentős.⁴⁰³

A migránsok többsége fiatal szülő, magasan képzett vagy középosztálybeli családból. Az iskolázottsági szint azonban a kiindulási országtól függ (35-50%-uk rendelkezik iskolai végzettséggel). A legképzettebbek Latin-Amerikából érkeznek, de jellemzően magasabb iskolai végzettséggel rendelkeznek a filippínók, az egyiptomiak és a kelet-európaiak. A legkevésbé a marokkóiak a tunisziak, a szenegáliak és a kínaiak képzettek. Egy Milánóban készült kutatás alapján elmondható, hogy a migránsok képzettsége ebben a térségben magasabb, mint az ország többi részén.⁴⁰⁴

8. táblázat: A becült külföldi populáció 1986 és 2000 között

	becült illegális populáció	teljes külföldi populáció	az ország teljes népessége	a külföldi pop. a teljes népesség %-ban
1986	212 000	450 200	56 500 000	0,7%
1991	236 000	863 000	56 700 000	1,5%
1996	250 000	1 100 000	57 300 000	1,9%
2001	n.a	1 300 000	57 500 000	2,2%

Forrás: Levinson (2005)

II. 4.3.2.2. Irreguláris migráció Olaszországban

Az Olaszországra nehezedő illegális bevándorlásból eredő nyomás az utóbbi tíz évben kezdődött.⁴⁰⁵ Amíg az olasz hatóságok 34 100 főt fogtak el 1991-1993 között, 2000-ben már 130 791-et, 2002-ben pedig 149 783-at (100

⁴⁰³ REYNERI (1999)

⁴⁰⁴ REYNERI (2001) p. 15.

⁴⁰⁵ A probléma komolyságára utal az is, ahogy a 2004 nyarán történt esetet az olasz hatóságok kezelték: Migránsok ezrei utaztak hajón Észak-Afrikából Olaszország déli partjaira, miután 2 600-an megérkeztek Lampedusába, amely földrajzilag közelebb fekszik Tunéziához, mint Európához, az *1951-es Genfi Egyezményvel ellentétes módon*, az olasz kormány visszaküldte a bevándorlókat Líbiába. Az olasz hatóságok csak az eritreai, az etióp és a szomáliai bevándorlók számára engedték meg, hogy maradjanak, a többieknek vissza kell térniük szülőföldjükre, de elsőként Líbiába. (A líbiai kormány, amely ugyan nem írta alá a Genfi Egyezményt, azt tervezi, hogy mielőtt visszaküldenék őket szülőföldjükre, egy befogadó állomáson szállásolják el őket.) A tengeren érkezők száma is érdekes lehet: 9 985 bevándorlót találtak az olasz déli part mentén a hajókon 2003 júliusa és 2004 júniusa között, míg az azt megelőző évben 19 294-et.

esetből 59-et⁴⁰⁶), tartózkodási vízum, vagy egyéb más dokumentum hiánya miatt.⁴⁰⁷

200 000 és 800 000 közé teszik az Olaszországban élő illegális migránsok számát.⁴⁰⁸

Három módon próbálják az illegális migráció ellen felvenni a harcot: egyrészt a határ ellenőrzést erősítették, a visszatérési politikát (az önkéntest is) helyezték előtérbe, valamint kormányközi megállapodásokat kötöttek a környező és leginkább kibocsátó országokkal.⁴⁰⁹

2008 nyarán az új olasz kormány bevezette az illegális bevándorlás bűncselekmény kategóriáját; ezt a cselekményt 6 hónaptól 4 évig terjedő börtönnel büntethetik. Megkönnyíti ezeknek a bevándorlóknak a kiutasítását, lehetővé teszi az illegálisoknak bérbe adott lakások elkobzását, és a tulajdonosok szabadságvesztéssel való büntetését is. Ugyancsak megkönnyíti a szervezett bűnözők javainak lefoglalását. Harmadával megnöveli a kiszabható büntetést, ha illegális bevándorló követi el a bűncselekményt. Ez a fajta megkülönböztetés alkotmányellenesnek tűnik, ugyanakkor arra hivatkoznak, hogy 2007-ben az emberölési kísérletek és a lopások 60%-át, míg az utcai rablások 82 %-át külföldiek követték el. (Azonban az nem biztos, hogy ők mind illegális bevándorlók voltak.)

Itália az illegális migránsok egyik legkedveltebb célországa. A zöldhatárokon keresztül főleg Közép-Kelet-Európából, Ázsiából az olasz-szlovén határon közelítik meg az országot. Emellett a nyugati zöldhatárokon, Svájcból és Franciaországból is próbálnak illegális migránsok az országba jutni.

⁴⁰⁶ CHIURI (2004)

⁴⁰⁷ CHIURI - DE ARCANGELIS – FERRI (2004)

⁴⁰⁸ AMMENDOLA - FORTI – GARAVINI - PITTAU – RICCI (2005) p. 11.

⁴⁰⁹ AMMENDOLA - FORTI – GARAVINI - PITTAU – RICCI (2005) p. 16.

Franciaországon főleg Maghrebből és Dél-Amerikából igyekeznek Olaszországban szerencsét próbálni.⁴¹⁰

Olaszország esetében a tengeren keresztül is sokan érkeznek főleg Szicília és a környező kis szigetek partjaira. Észak-Afrikából, Sri Lankáról (a Szezi-csatornán keresztül), Törökországból Calabriát, Lampedusát tekintik fő célpontnak. Albániából leginkább Apuliába igyekeznek hajókon. Albániából 1998-ban 28 458, míg 1999-ben 46 481 fő érkezett, 2003-ban már „csak” 137-en próbáltak a tengeren keresztül Itáliába jutni, de ez csökkenés a koszovói válság megoldásával magyarázható.⁴¹¹

A regularizációs programokra jelentkezők 15%-a érkezett ilyen illegális útvonalakon az országba, 75%-uk túltartózkodás miatt veszítette el legális státuszát.⁴¹² Mégis Olaszországban is a határellenőrzésre helyeződik a hangsúly.

2003-ban 27 397 főt tartóztattak fel a határokon, közülük a legtöbben Romániából érkeztek (5425 fő). 2004-ben 13 000 migráns hajózott Észak-Afrikából Dél-Olaszországba, míg 2005-ben 23 000-en. 2006 első hét hónapján 11 000-en érkeztek hajóval Olaszország déli partjaira.⁴¹³

Maria Concetta Chiuri és kollégái 2003-ban végeztek egy felmérést az Olaszországban illegálisan tartózkodó bevándorlókkal. Azokat keresték meg, akik hat hónapnál kevesebb ideje tartózkodtak Itáliában, és 18 évnél idősebb menekültek, vagy bujkálók voltak.⁴¹⁴

A kutatásuk során szerették volna megismerni egyrészt azt, hogy milyen körülmények között éltek ezek az emberek otthonuk elhagyása előtt, amikor eldöntötték, hogy útra kelnek, milyen jövőbeni reményekkel tették azt,

⁴¹⁰ DELICATO (2004) p. 2.

⁴¹¹ DELICATO (2004) p. 3.

⁴¹² DELICATO (2004) p. 4.

⁴¹³ AMMENDOLA - FORTI – GARAVINI - PITTAU – RICCI (2005) p. 16.

⁴¹⁴ A mintavétel a befogadó állomásokon tartózkodó külföldiek körében történt. CHIURI (2004) i.m.

másrészt azt, hogy milyen személyes és anyagi rizikója volt (be)vándorlásuknak.⁴¹⁵

A vizsgálat során szerzett adatok, bár nyilvánvalóan csak kis szeletét reprezentálják az Olaszországba szabálytalanul érkező bevándorlóknak, ugyanakkor fontos, hiszen kevés ilyen jellegű felmérést lehet készíteni.

A 920 fős minta 55 különböző nemzetiségű személyből állt. A többségük (86%) férfi volt. Azok a nők, akiket megkérdeztek, többnyire Kelet-, Délkelet-Európából (Ukrajnából, Koszovóból és a volt Jugoszláv területekről) érkeztek. A válaszadók kétharmada 18 és 30 év közötti volt. A vallási kérdésre közel 60%-uk muszlim vallásúnak vallotta magát.

A mintában szereplők 70%-a alacsony iskolázottságú, 85%-uk pedig azt állította, hogy az elmúlt 5 évben anyagi problémája volt. 2002-ig a többségük munkanélküli volt. A válaszolók 68%-ának nincsen gyermeke. A mintában szereplők nagy része, 84%-a egyedül vállalkozott az olaszországi útra. A válaszadók háromnegyede azt állította, hogy ők Olaszországban is szeretnének maradni (ezen belül is Lombardiában⁴¹⁶; Észak-Olaszországban), míg 10%-uk Németországba, 5%-uk Franciaországba szeretne továbbmenni.⁴¹⁷

A felmérésben részt vevők 54%-a azt mondta, hogy a megkeresett fizetését hazaküldi a családjának. A válaszadók nem szeretnének örökre Olaszországban maradni, csupán 3-10 évet terveznek távol maradni otthonuktól.

A megkérdezettek harmada egy hétnél kevesebb ideig utazott Olaszországba. Közel egynegyedük hajóval közelítette meg Olaszországot, és átlagosan 1800 dollárt „költöttek” erre.

⁴¹⁵ Uo.

⁴¹⁶ Milánóban főleg. Ez a szabályosan érkezők számára is kedvelt célpont Róma mellett.

⁴¹⁷ Az a tendencia figyelhető meg az olasz illegális bevándorlás során, hogy bár a déli partoknál próbálják megközelíteni az országot, a bevándorlók kedvelt célpontja mégis inkább az északi (54%) és a középső (34%-) (gazdagabb) területek. (Milánó mellett Róma kedvelt célpontja a bevándorlóknak) Az viszont egy másik kérdés, hogy az északi területeken a közvélemény a bevándorlók számának növekedésével összefüggőnek tartja a bűnözés és a szegénység emelkedését is.

Érdekes ugyanakkor, hogy a válaszadók 83%-a azt állította, hogy nincsen rokona Itáliában, és ő az első a családból, aki megpróbálja külföldön megvetni lábát.

Az akár szabálytalanul is történő bevándorlás vállalásában két fő ok játszott szerepet: egyrészt a pénzkeresés, az anyagi haszonszerzés; másrészt az, hogy politikailag szabad országban szerettek volna élni.

A kérdőív szerkesztése során az olasz kutatók fontosnak tartották azt is megkérdezni, hogy miért maradtak otthon azok, akik nem keltek útra. A válaszadók egyharmada szerint ennek anyagi okai vannak, ugyanakkor 16%-uk azt állította, hogy tudomása van olyanokról, akik tervezik, hogy a közeljövőben elhagyják szülőföldjüket.

A legnagyobb probléma az, hogy az olasz társadalom a munkanélküliség és a bevándorlás problémáját összeköti, így nagy ellenszenvvel viseltetnek a külföldiek iránt.⁴¹⁸ Ezért lehetséges, hogy Olaszországban minden 25. órában bántalmaznak egy külföldit, főleg nőt.⁴¹⁹

Azt is látni kell, hogy az Itáliában élő migránsoknak kevés a kulturális kapcsolata az országgal. Akik ide jönnek, azt állítják, hogy Olaszországban könnyű élni, és még könnyebb illegálisan munkát vállalni. Az a hír járja közöttük, hogy őket ritkán toloncolják ki, ezt a már említett 1998-as Bevándorlási törvény kezdte el szigorúbban szabályozni.⁴²⁰

⁴¹⁸ Az idegenellenességet tápláló szirénhangok szerint „a bevándorlás - egész egyszerűen - a bérek csökkenéséhez vezet. Az elmúlt tíz évben a leggyengébb rétegek béreinek vásárlóereje állandóan csökkent. A profitok azonban rendkívüli módon emelkedtek. E folyamat egyik legfőbb oka a bevándorlás.” L. bővebben erről: BENVENUTO (2001)

⁴¹⁹ Ehhez hozzájárul az a kormányzati szemlélet is, amely mindent megtesz a külföldiek ellen. Nyílt diszkriminációt alkalmaznak akkor, amikor minden romától ujjlenyomatot vesznek és rögzítenek a rossz kriminálstatisztikai mutatók miatt.

⁴²⁰ REYNERI (2001) p. 22., az olasz iszlám migrációról l. bővebben: ALLIEVI (2003) és *Illegalisierung der Migration in Italien*, IN: *Ohne Papiere in Europa* (2000) pp. 203-220.

II.4.4. Spanyolország

Olaszországhoz hasonlóan Spanyolország történelmét tekintve mindig kibocsátó ország volt, 1850 és 1950 között 3,5 millió spanyol hagyta el szülőföldjét azért, hogy Amerikában próbáljon szerencsét.⁴²¹

A huszadik század második felében a spanyol vándorlási folyamatok két különböző módon változtak radikálisan. Egyrészt azzal, hogy a spanyol kivándorlók fő célpontja már nem elsősorban az amerikai kontinens, sokkal inkább az észak-európai országok lettek. Másrészt azzal, hogy amíg Spanyolország tradicionálisan kivándorló ország volt, a 20. század második felére azonban célországgá vált.

2006 májusában Spanyolország megalkotta az „Afrika tervet”, azzal a céllal, hogy felvegye a harcot az illegális bevándorlás ellen, amely főleg Szenegálból, Cape Verdéből, Gambiából, Guineából, Libériából, Maliból, Mauritániából valamint Sierra Leonéból indul. A spanyol hatóságok nyomására a szenegáli tengerészeti megállítja a halászhajókat, amelyek embereket is szállítanak. Emellett a FRONTEX két csoportot is küldött a Kanári-szigetekre 2006 májusában.

Olaszország, Franciaország és Spanyolország 2005 decemberében aláírt egy egyezményt a közös Földközi-tengeri őrzésről, az illegális migráció csökkentése érdekében.⁴²²

Hasonló szerződést kötött Spanyolország Guineával és Gambiával, nekik 6,3 millió dollárt ajánlottak fel összesen. Egy újság számításai szerint minden afrikai migránsra 41 000 dollár költ Spanyolország.⁴²³

⁴²¹ www.migrationinformation.org

⁴²² www.migration.ucdavis.edu

⁴²³ Migration News Vol. 13. No. 4, July 2006. www.migration.ucdavis.edu

Ugyanakkor egy katalán bank számításai szerint Spanyolország 3,2 millió külföldi érkezésével évi 2,6%-os gazdasági növekedést ért el, amely a bevándorlók nélkül csupán 0,6% lett volna.⁴²⁴

II.4.4.1. Migrációpolitika – jogi háttér

II.4.4.1.1. Migrációpolitika

A bevándorlással kapcsolatos kérdésekkel az 1980-as évek közepétől foglalkoztak már kormányzati szinten, azonban a mindennapi élet színterére csak tíz évvel később került.⁴²⁵

Az első bevándorlással kapcsolatos törvény 1985-ben született meg Spanyolországban, amely az ott-tartózkodó külföldiek jogairól szólt. Ezt a törvényt 2000-ben módosították⁴²⁶, és 2001-ben kiegészítették.⁴²⁷ Ez utóbbi már a bevándorlók beilleszkedésére is hangsúlyt fektet, amellet, hogy a bevándorlási folyamatok kontrollálását is célul tűzi ki.⁴²⁸

2000-ben az új törvény egy Programot is elindított, amelynek feladata a külföldiek problémáinak és a bevándorlás kérdésének szabályozása és felügyelete volt. Ez volt a 'Greco-terv'⁴²⁹, 2001 és 2004 között. Ez a terv négy fontos kulcstényezőt határozott meg: elsőként fontosnak tartották azt, hogy a bevándorlás Spanyolország területére szervezett keretek között menjen végbe. Hangsúlyt fektettek arra, hogy a bevándorlókat és családjaikat úgy integrálják társadalmukba, hogy ezzel a gazdasági növekedés aktív részeseivé is váljanak. Olyan módon kívánták az engedélyek szabályozását kialakítani, amely biztosítja a békés együttélést a spanyol társadalomban. Az utolsó lényeges

⁴²⁴ Migration News Vol. 13. No. 4, July 2006. www.migration.ucdavis.edu

⁴²⁵ www.migrationinformation.org, vö. CALAVITA (2005) p. 29.

⁴²⁶ Law on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Integration, Law 4/2000.

⁴²⁷ On the Rights and Freedoms of Foreign Nationals Living in Spain and their Social Integration, Law 8/2000; Royal Decree 864/2001 of 20 July

⁴²⁸ Az integráció politikával kapcsolatban l. CALAVITA (2005) pp. 93-97.

⁴²⁹ *Global Programme on Regulation and Coordination of Immigration and Alien Affairs in Spain*, www.mir.es

célkitűzés az volt, hogy a menekültek és hontalanok befogadását továbbra is lehetővé tegyék.⁴³⁰ Ez a Greco-terv a négy említett téma keretén belül 72 különböző intézkedést hozott.

II.4.4.1.2. Munkavállalás

A többi európai állammal szemben, amelyek a magasan képzett munkaerőt próbálja csábítani, a spanyol munkaerőpiac az alacsony iskolai végzettségűeket preferálja. A gazdasági szektor munkaadói a képzetlen munkaerőt igénylik, főleg a külföldiekre számítanak. Éppen ezért jelentős azok száma, akik illegálisan dolgoznak a spanyol munkaerőpiacon. De általában is elmondható, hogy a bevándorlók egyre jelentősebb szerepet játszanak a spanyol munkaerőpiacon. Ennek következtében Spanyolország bevezetett egy kvótarendszert a külföldi munkavállalók számának szabályozása érdekében. 2002-ben ezt némileg módosították, éppen az illegális munkavállalók számának csökkentése érdekében, hiszen korábban a papírok nélkül érkező külföldiek ezt használták ki.⁴³¹

II.4.4.1.3. Regularizációs programok

Spanyolország célországá válása az 1990-es években kezdődött. De már kezdetektől fogva éltek a spanyol hatóságok a legalizáció lehetőségével. Az 1996-os regularizációs programban részt vettek megkérdezése során kiderült, hogy a bevándorlók többsége szerint Spanyolországban könnyebben találnak munkát, mint más országban, a marokkóiak szerint ezen túl a bejutás is könnyebb, mint más országokba.⁴³²

⁴³⁰ www.mir.es

⁴³¹ 2002-ben 32 079, 2003-ban 24 247, 2004-ben a kvóta szerint 30 978 külföldi kaphatott munkát Spanyolországban. www.migpolgroup.com

⁴³² REYNERI (2001) p. 22.

A spanyolok is a legalizációhoz fordultak segítségért abban a reményben, hogy a papírok nélkül tartózkodókról világos képet kapnak, illetve azért, hogy az illegális migránsok legális státusszal tartózkodjanak az ország területén. 1991-ben 110 000 bevándorló folyamodott ezen az úton törvényes engedélyért, mégis három évvel később a felük ismét illegális státuszba került, hiszen az 1996-ban, 2000-ben illetve 2001-ben adott tartózkodási engedélyek csupán egy évre szóltak.⁴³³

A 2004-es új tervezet szerint három hónap haladékot adnának a szabálytalanul érkezők számára, hogy legalizálják státuszukat. Kb. 200 000 illegális bevándorló élt ezzel a lehetőséggel.

2004 augusztusában a spanyol kormány 800 000 illegálisan dolgozó külföldinek adta meg a legális státuszt, azzal a feltétellel, hogy a munkaadóiknak be kell őket jelenteniük a társadalombiztosítás felé.⁴³⁴

Spanyolország ötödik és egyben legnagyobb legalizációs programja 2005. május 7-én fejeződött be. A három hónap alatt 690 679 fő nyújtotta be kérelmét, hogy jogi helyzete rendeződjék. A kormány elsődleges célja az illegális foglalkoztatás csökkentése volt azzal, hogy a külföldi munkavállalók helyzetét rendezze. A jelentkezési kritériumok: 2004. augusztus 8-a óta (regisztrált) tartózkodás Spanyolországban; büntetlen előélet, jövőbeni munkavállalási szerződés legalább 6 hónapra (a mezőgazdasági szektorban 3 hónapra). Ez után 1 évre munkavállalási és tartózkodási engedélyt kaphatnak. Ez a munkavállalási és tartózkodási engedély azonban csak azután lép életbe, miután azt érvényesítették a társadalombiztosítónál, és a munkáltató befizette az első járulékot.

Ezzel a regularizációs programmal kapcsolatban számos újdonságról beszélhetünk: a munkaadónak felelősséget kellett vállalnia a legalizált munkavállalójáért (kivéve, ha ház körüli munkát végez). Korábban soha nem

⁴³³ www.migrationinformation.org, vö. CALAVITA (2005) pp. 39-40.

⁴³⁴ www.migration.ucdavis.edu/mn

látott együttműködés jött létre a Belügyminisztérium és a Szociális- és Munkaügyi Minisztérium között. A kormány tevékenységével a munkaadói szervezetek, az NGO-k, a szakszervezetek mind egyet értettek és támogatták ezt a programot. Főleg azután, hogy számukra is egyértelművé vált, ez a regularizációs program már egy szélesebb, átfogóbb bevándorlási reform része.⁴³⁵

Ez a bevándorlási reform a külföldi munkavállalók számára történő regularizációs program mellett megerősíti a bevándorlás kezelésének mechanizmusát (határellenőrzés, munkahelyi ellenőrzés és visszatelepítés), továbbá célja az egyes kormányzati szervek közötti együttműködés hatékonyabbá tétele. Valamint a német illetve a brit szabályozáshoz hasonlóan rugalmasabb *legális* lehetőségeket tartalmaz a gazdasági migránsok számára.⁴³⁶

A döntéshozók szeretnék egy új, nemzeti foglalkoztatási katalógust létrehozni, amely a „nehezen ellenőrizhető munkákat” gyűjtené egybe, azonban a spanyol lakosság nem üdvözli ezt a tervet. Ezek a munkák: a szakács, a háztartási alkalmazott, a pincér(nő). Ezt a katalógust az egyes tartományok készítenék el és frissítenék háromhavonta.⁴³⁷

A jelenlegi kvótarendszer is sokkal flexibilisebbé válik azzal, hogy garantál egy szabályozott keretet a három hónapos vízumok kiadására, amely lehetőséget biztosít a munkavállalóknak, hogy munkát keressenek azokban a szektorokban, ahol a szerződés fontos (pl. a ház körüli munkák esetén).

Továbbá a bevándorlók kérhetnek ideiglenes családegyesítési engedélyt már egy év után, a korábbi 18 és 24 hónap helyett.

Azonban jogosan merül fel a kérdés, hogy egyrészt mi lesz azokkal, akiket már a programban elutasítanak, másrészt, akiknek lejár az egy éves munkavállalási- és tartózkodási engedélye?

⁴³⁵ ARANDO – JACHIMOWICZ (2005) p. 1.

⁴³⁶ A bevándorlók szerepéről a spanyol gazdaságban I. CALAVITA (2005) pp. 65-72.

⁴³⁷ ARANDO – JACHIMOWICZ (2005) p.2.

A nem regularizált személyeknek 15 nap után el kell hagyniuk Spanyolország területét, míg azok, akiknek lejár a legális státuszuk, kérhetnek ideiglenes családegyesítési engedélyt. Az, hogy az ország elhagyása valóban megtörténik-e, a bevándorlási hatóságok eredményes fellépésén áll vagy bukik.⁴³⁸

Amellett, hogy Spanyolország közel 700 000 külföldinek biztosította a legális státuszt egy évre, a lakosság 60%-a jobbnak látná, ha csökkentenék a bevándorlást.

II.4.4.2. Migráció Spanyolországban: számok és tények

II.4.4.2.1. Külföldiek Spanyolországban

Spanyolország az észak-afrikai és a latin-amerikai munkaerő célpontja lett az utóbbi évtizedekben. Spanyolországban 2,7 millió külföldit regisztráltak 2004-ben, ebből csupán 1,3 milliónak volt legális tartózkodási engedélye. 1996-ban csak 500 000 külföldi volt Spanyolországban.

A külföldiek főleg az európai országokból érkeznek Spanyolországba, ennek ellenére 2001-ben már a két legnagyobb csoport marokkói és ecuadori állampolgárokból állt. Amíg 1995-ben csupán 95 000 főt számláltak az afrikai kontinensről, addig 2000-re már 261 000-en voltak.⁴³⁹

2004-ben a 44 milliós Spanyolország 8,4%-a külföldi volt, kb. 3,7 millióan nem rendelkeztek spanyol állampolgársággal. 1995-ben 500 000, 2004-ben 2 millió külföldi állampolgár élt Spanyolországban és kb. 1,2 millió illegális migráns tartózkodik ebben a mediterrán országban.

A külföldiek közül 500 000-en Marokkóból illetve Ecuadorból, 300 000-en Romániából, Kolumbiából, míg 225 000-en Nagy-Britanniából érkeztek.

⁴³⁸ ARANDO – JACHIMOWICZ (2005) p.2.

⁴³⁹ www.migrationinformation.org

9. táblázat: Külföldiek száma Spanyolországban

	Teljes lakosság	Külföldi lakosság			
		Helyi szinten regisztráltak	A teljes pop. %-ában	Legális státuszúak	A teljes pop. %-ában
2000	40 499.791	923 879	2,63	895 720	2,2
2001	41 116.842	1 370 657	3,3	1 109 060	2,7
2002	41 837.894	1 977 946	4,7	1 324 001	3,2
2003	42 717.064	2 664 168	6,2	1 647 011	3,9
2004	43 197.684	3 034 326	7	1 977 291	4,6
2005	43 975.375	3 691 547	8,1	2 658 810	6

Forrás: Nemzeti Statisztikai Intézet, Spanyolország

A legtöbbben Marokkóból, Ecuadorból, Nagy-Britanniából és Németországból költöznek spanyol földre, két különböző okból. Míg a marokkói illetve az ecuadori fiatal bevándorlók a gazdasági, anyagi haszon, jobb munkalehetőség reményében, addig a brit és német polgárok a kedvező időjárás adta lehetőségeket kiaknázva szeretné nyugdíjas éveit Spanyolországban eltölteni.

A Spanyolországba érkező bevándorlók főleg férfiak (55%). A nők többsége (56%-uk) Dél-Amerikából, azon belül is főleg Brazíliából érkezik.⁴⁴⁰ A spanyolországi bevándorlókon belül a legnagyobb a marokkói közösség.

Spanyolországban két nagy csoport él: a marokkóiak illetve a Közép- és Dél-Amerika nagyvárosaiból érkezett bevándorlók. Többségük fiatal szülő, akiknek ideiglenes munkavállalási engedélye van. Ők általában már jól képzettek, tapasztalt munkavállalók. A marokkóiak képzettségi szintjében komoly különbségek mutatkoznak: érettségivel vagy még magasabb iskolai végzettséggel is rendelkezik némelyikük.

A Latin-Amerikából érkezett bevándorlók főleg férfiak, közülük is a peruiak a legképzettebbek.

A legalacsonyabb iskolai végzettséggel a közép-amerikai országokból érkező nők, valamint a gambiai férfiak rendelkeznek. Azonban megemlítendő, hogy a képzettség és a spanyolországi munka között nincs kapcsolat.

⁴⁴⁰ National Analytical Study on Racist violence and crime, RAXEN Focal Point for SPAIN, 2002, <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/RV/CS-RV-NR-IT.pdf>, p. 8.

II.4.4.2.2. Irreguláris migránsok Spanyolországban

2003-ban már kb. 85 000 fő tartózkodott jogtalanul, papírok nélkül Spanyolországban.

Afrikából hajón próbálnak Spanyolország déli részeibe bejutni, főleg Marokkó partjaitól, 2005 szeptemberében csupán egy nap 300 főt fogtak el ilyen hajókon. 2004-ben 740 hajót fogtak el, 15 675 fővel.

2006-ban havonta kb. 1 000 szenegáli érkezett a Kanári-szigetek partjaira, 50-60 fős csoportokban, nyitott halászhajókban, 400-500 eurót fizettek a csempészeknek fejenként. Szenegálból ez az út kb. 10 napig tart.

A legtöbb migráns megsemmisíti az iratait, hogy megnehezítsék a spanyol hatóságok dolgát abban, hogy meghatározzák a kiinduló államukat.

Éppen ennek megelőzése miatt 2006 augusztusában kezdődött az első közös határőrjárata FRONTEX szervezésével, amelynek célja az afrikai migránsok megállítása mielőtt a Kanári-szigetekre érnek. 2006 első kilenc hónapjában 26 000 afrikai érkezett nyitott halászhajókban, felük Szenegálból. 5 000 főt repülőn vittek vissza Szenegálba. Spanyolország és Szenegál 2006 októberében megállapodott abban, hogy Szenegál 15 millió eurót kap 5 évre, amelyért azonban vissza kell fogadnia kitoloncolt állampolgárait, valamint csökkentenie kell az illegális kivándorlást az országból. Emellett Spanyolország 4000 munkavállalási engedélyt szeretne biztosítani Szenegálnak 2008 végéig, amelytől az illegális migráció csökkentését várják.⁴⁴¹

A Spanyolországba nem legálisan migránsok többnyire Észak-Afrikából (Marokkó, Algéria), Latin-Amerikából (Kolumbia, Ecuador, Dominikai

⁴⁴¹ www.migration.ucdavis.edu

Köztársaság) valamint Kelet-Európából (Románia, Ukrajna, Lengyelország) érkeznek.⁴⁴²

Spanyolország földrajzi helyzete miatt is az EU nyugati kapuja. A Gibraltár-szoros, a Kanári-szigetek mind kiváló lehetőséget nyújtanak a nem legális úton érkezők számára. Éppen ezért az Európai Unióba évente 500 000 nem legálisan érkező negyede ezen az úton ér uniós területre. Ennek érdekében a spanyol kormány együttműködési szerződést írt alá Marokkóval. Sőt a spanyoloknak két „beékelt” területe van a marokkói partoknál (a korábban már említett Melilla és Ceuta), amelyek azt a célt szolgálják, hogy mind a marokkói, mind az afrikai bevándorlókat távol tartsák Európától. 2004 augusztusában több száz afrikai kísérelte meg ezeket a pontokat áttörni Melillánál, és a migránsok százai táboroztak e területek mellett a lehetőségre várva, hogy átlépjék a határt. A Marokkóból érkező bevándorlók megfékezésére az ország éves GDP-jének 10%-át utalja az EU, hogy segítse és támogassa az otthon-maradásukat.⁴⁴³

Spanyolországba főleg embercsempészet útján juttatják be az oda vágyókat, de még mindig sokkal inkább tranzit-, mint célország.⁴⁴⁴

A Szahara környéki államokban élő afrikaiak ezrei táboroztak Tangier külvárosaiban a lehetőségre várva, hogy hajón elmehessenek Spanyolország déli részébe. Elszántságukat mutatja, hogy voltak olyanok is, akik megpróbálták 100 mérföldet menni Marokkón keresztül, hogy eljussanak a Kanári-szigetekre, ahol csak 2004 első hét hónapjában 3 300 főt fogtak el.⁴⁴⁵

Amíg 1999-ben 3 500 főt fogtak el, amint éppen a határt akarták átlépni szabálytalanul, addig ez 2003-ra 19 000-re nőtt.⁴⁴⁶

⁴⁴² www.dgei.mir.es;

⁴⁴³ www.migration.ucdavis.edu/mn, létezik egy Spanyol- Marokkói Akcióterv, ez adja a jogi hátteret ezen intézkedéseknek.

⁴⁴⁴ www.dgei.mir.es

⁴⁴⁵ www.migration.ucdavis.edu/mn

⁴⁴⁶ www.migration.ucdavis.edu/mn

Éppen ezért a spanyol kormány 2001-ben létrehozott egy komplex technikai rendszert a spanyol partok felé tartó migránsok feltartóztatására. Ez az ún. SIVE (Sistema de Vigilancia Integrado Exterior⁴⁴⁷) rendszer, amely a legújabb technikai berendezések kiépítésével próbálja felfedezni az illegálisan érkező csoportokat, elsőként a Gibraltári-szorosban, majd 2003 óta a Kanári-szigetek partjain is, 2007-ben az andalúz partokon is kiépítették és alkalmazzák ezt.⁴⁴⁸

Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy a vidéki spanyol városok egyre inkább elvesztik lakosaikat, akik inkább a városokban igyekeznek megtalálni a helyüket. Pl. Aguavia városa, amely 175 mérföldre van Barcelonától, munkát és lakáshitelt biztosít azon külföldieknek, akik 40 évnél fiatalabbak és legalább két gyermekük 12 évnél fiatalabb, ha aláírják egy 5 éves szerződést, amelyben vállalják a hitel visszafizetését. Főleg románok és argentinok éltek ezzel a lehetőséggel, közülük sokkal inkább a románoknak sikerült a beilleszkedés.⁴⁴⁹

A madridi rendőrfőnök megítélése szerint van kapcsolat az illegális bevándorlás és a bűnözés között, de ők sokkal inkább áldozatai az egyes büntetteknek. A spanyolországi halálos kimenetelű deliktumok 90%-a Madridban történik, és ha az áldozat külföldi volt, ő többnyire illegálisan tartózkodott az országban.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Ez magyarul kb.: A külső ellenőrzés integrált rendszere

⁴⁴⁸ I. bővebben: CARLING (2007)

⁴⁴⁹ Migration News Vol. 13. No. 3, July 2006. www.migration.ucdavis.edu

⁴⁵⁰ *National Analytical Study on Racist violence and crime*, i.m. p. 10., Calavita leír egy említésre méltó esetet: egy spanyol kórházban egy marokkói bevándorló kisgyerek életét veszítette, mert bár az állapota kritikus volt, nem foglalkoztak vele. Ez az eset is rámutat arra, hogy a spanyol társadalomban milyen mélyen él a bevándorlókkal szembeni ellenérzés. L. bővebben: CALAVITA (2005) pp. 99-100. és a pp. 136-139.

A marokkói migránsokról

Egy marokkói professzor 2003-as előadásában mutatja be az okokat, amely arra „kényszeríti” honfitársait, hogy akár életük árán is, de az általuk Eldorádónak gondolt Európába, azon belül is Spanyolországba jussanak.⁴⁵¹

Az Észak-Afrikából induló migránsok már az 1960-as, 1970-es években „megjelentek” Európában, amikor a még „nyitott” határokon szabad volt az út, sőt az illegális tartózkodás sem volt ennyire problémás, hiszen a munkaerő-kereslet miatt szükség volt minden munkáskézre, amely feledtette a rendezetlen tartózkodási viszonyokat is.

Moha Ennaji szerint a Marokkóból érkező illegális migránsok főleg fiatalok, akik alulképzettek (maximum gimnáziumi érettségivel rendelkeznek), szegény szociális háttérrel rendelkeznek. Ennaji szerint ők főleg a kaland miatt vágnak bele az európai utazásba. Kutatásai alapján hat okot határoz meg, amely ennek a lépésnek a hátterében húzódik meg⁴⁵²:

1. Marokkó nem kínál nekik munkalehetőséget, kariert, sem szórakozási alkalmakat.
2. A társadalmi stratégia hiánya, amelynek következtében a fiatalok magukra vannak hagyva, hogy gondoskodjanak magukról.
3. Az európai kontinens vonzó és csodálatos a számukra,
4. Az „elbűvölő” Európa képet erősítik azok a legális bevándorlók, akik nyáron visszatérnek Marokkóba a luxusautóikkal és a töménytelen sok pénzüikkel,
5. A marokkói fizetés nagyon alacsony, ezért a fiatalok azt gondolják, hogy, még ha találnak is munkát Marokkóban, az nem lesz elég jól fizetett.
6. Az apák tekintélye meggyengült, így a fiatalok szabadnak érzik magukat, és kalandokat keresnek.⁴⁵³

⁴⁵¹ ENNAJI (2003)

⁴⁵² ENNAJI (2003) p. 1.

⁴⁵³ ENNAJI (2003) p. 2.

Manapság az illegális migránsok családjai eladják minden vagyonukat, hogy a kereskedőknek illetve a csempészeknek kifizessék az 1 000 és 3 000 euró közötti összeget.

Minden hajós utazás veszélyekkel és áldozatokkal jár (pl. csak 2003 októberében 43 fő vesztette életét ennek következtében). 2003-ban több mint 4 000 marokkót fogtak el Spanyolországban, Olaszországban és Franciaországban együtvéve. Összesen több mint 1,5 millió marokkói van Európában, kb. 1 millió hazamegy nyáron vakációzni a családjukkal. Kb. 10 %-uk véglegesen visszatér Marokkóba.

Ezek az illegális migránsok nem túl jó képet festenek a marokkóiakról, illetve az afrikaiakról a választott országban. Ugyanis frusztráltak, amelynek következtében igen agresszívak. Ők főleg a városi övezetekben élnek, de nehezen integrálódnak a befogadó társadalomba, amely kizárólag a gazdasági érdek miatt fogadja be őket. Ezek a bevándorlók minden munkát elvállalnak és általában rémisztő körülmények között dolgoznak. Éppen ezért betöltenek bizonyos funkciókat a befogadó államban.

Az illegális migránsokban megvan a képesség, hogy alkalmazkodjanak, de integrálódni igen nehezen fognak: ennek ellenére gyorsan megtanulják a nyelvet, elsajátítják a hasznos információkat.

Lehet-e egyáltalán küzdeni a Marokkóból kiinduló az illegális migráció problémájával?⁴⁵⁴

Az alábbiakat figyelembe kell vennünk:

- az illegális migránsokat a szegénység és gyakorlatilag saját államuk utasítja vissza, hiszen alulképzettek, nem sikeresek, vagy nem elég sikeresek saját hazájukban;
- csábítja őket a szabadság és a demokrácia Európája, csakúgy, mint a jóléti rendszer és a prosperitás, amely az egyenlőség lehetőségét és a gyors előrejutást üzeni;

⁴⁵⁴ ENNAJI (2003) p. 3.

- ugyanakkor a befogadó állam is visszautasítja őket, hiszen szegények, alulképzettek, nem beszélik a nyelvet, ők egy fejlődő, kulturálisan teljesen idegen országból jönnek;
- az illegális migránsokat az európai emberi jogok védelme szintén motiválja, amely lehetővé teszi számukra, hogy a saját szükségleteik és érdeklődésük szerint szabadon mozoghassanak, és a törvények erősítik a bevándorlók integrációját.

Annak ellenére, hogy a kibocsátó országok kormányai komoly erőfeszítéseket tesznek, hogy megállítsák az illegális migránsokat, nem tudják teljesen megszüntetni azt. Ugyanez a helyzet a célországokkal is, nem tudják megfékezni az illegális migrációt, csupán némileg kontrollálni azt kvótarendszerek felállításával a gazdasági szükségük és lehetőségeiknek megfelelően. Számos kísérlet volt arra, hogy csökkentsék az illegális migrációt a mediterrán térségben:

- számos vállalatot helyeznek ki a mediterrán térség déli részébe;
- növelik a befektetéseket a kibocsátó országokban;
- a potenciális migránsok számára képzési programokat szerveznek, mielőtt elindulnának Európába.

Sok esetben az illegális migránsok a keresetükből hazaküldenek pénzt (kb. 2-3 milliárd eurót!), ezért szokták mondani, hogy ezeknek a migránsoknak „a lábuk Európában, a fejük otthon van”.⁴⁵⁵

Összegzés

A migráció illegális formájára sok terminológia ismeretes (unauthorised, undocumented, sans papier etc.). Az Európa Tanács és már emberi jogi szervezetek azonban az irreguláris kifejezés alkalmazását javasolják, hangsúlyozva, hogy „senki sem lehet illegális”.

⁴⁵⁵ ENNAJI (2003) p. 4.

Európában a becslések szerint milliós nagyságrendű a jogellenes migrációs háttérrel rendelkezők, ám konkrét adatot senki nem tud biztosan.⁴⁵⁶

Az irreguláris migráció jelensége összetett: a határ átlépése során, illetve után, még ha jogszerű is volt az, bárki válhat illegálissá a túltartózkodás, illetve az illegális munkavállalás következtében.

A *határátlépés* során a Schengeni Egyezménykomplexum előírásai érvényesek.

A migrációs hullámok kezelését olyan biztonsági intézkedésekből álló folyamat létrehozásával igyekeznek erősíteni, amely hatékonyan kapcsolja össze a *vízumigénylési eljárásokat* és a *külső határátkelőhelyeknél a be- és kilépési eljárásokat*. Ezek a határon átnyúló bűncselekmények, kiemelten a terrorizmus megelőzése és ellenőrzése tekintetében nagyon fontos szerepet töltenek be. Ennek elérése érdekében egységes uniós szemléletre és összehangolt megoldásokra van szükség a biometrikus azonosítókra és adatokra vonatkozóan.

A határ átlépésében szinte minden esetben megtalálható egy (vagy több) segítő, csempész vagy emberkereskedő, aki sok esetben a profit érdekében az eszközökből sem válogatva használja ki az irreguláris migránsok kiszolgáltatottságát.

Az *illegális tartózkodás* felszámolása érdekében két gyakorlat alakult ki Európában: a *visszatérési politika* és a *jogszerűsítő intézkedések*. A visszatérési politikának már van közös irányelve, az évek folyamán az EU migrációs politikájának egyik sarokköve lett. Az eljárás egységesítésével kívánja elérni az Unió a másodlagos helyváltoztatás megelőzését. A *jogszerűsítő intézkedések* bevezetése tagállami hatáskörbe tartozik, ám a Közösség nem nézi azt jó szemmel. A gyakorlat ugyanis azt mutatja, hogy bár a kiszolgáltatott helyzetét az egyénnek sikerül (ideiglenesen) megszüntetni, az intézkedés ugyanakkor generálja a további jogszerűtlen migrációt.

⁴⁵⁶ Három milliótól a nyolc millióig becslik az irreguláris migránsok számát Európában.

Az *illegális foglalkoztatás* az illegális bevándorlás egyik ösztönzője valamint jelentős mértékben összefügg a jogellenes tartózkodással. Az EU migrációs intézkedéseinek alapelve, hogy a kibocsátó országok problémáinak kezelése mellett jelentős mértékben csökkenteni kellene a célországokba „csalogató” ösztönző tényezőket. Azaz azt a hamis üzenetet kell megszüntetni, hogy a nyugati országokban az élet sokkal jobb, a munka és a megélhetés mindenki számára elérhető, alanyi jogon jár. Ezért a feketemunka ellen vették fel a harcot, valamint a munkáltató megbüntetésével kívánják a lehetőséget megszüntetni.

Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Spanyolország példáján keresztül képet kaphattunk arról, hogy milyen okai vannak az egyes országokba irányuló migrációnak. Összességében elmondható, hogy a külföldiek szinte minden országban jelentős mértékben hozzájárultak a GDP növekedéséhez. És nemcsak a célországban, hiszen milliárdos nagyságrendű összegeket küldenek haza az otthonmaradottaknak, ezek a migránsok, „akiknek lába Európában, feje otthon van”. Mind a négy ország jelentős anyagi ráfordításokkal igyekszik felvenni a harcot az irreguláris migrációval, mind a határellenőrzés, mind az illegális foglalkoztatás elleni fellépések szigorításával.

A német kriminálstatistika alapján elmondható, hogy az irreguláris migránsok bűnözése nem jelentős. A rá épülő szervezett bűnözői csoportok viszont számottevő anyagi hasznot termelnek és főleg német állampolgárokból állnak.

A spanyol és az olasz statisztikák szerint az irreguláris migránsok főleg áldozatok, az ellenük irányuló rasszista és xenophób támadások száma aggasztó.

Az illegális tartózkodás felszámolását főként az olasz és a spanyol hatóságok az időről-időre meghirdetett legalizációs programok segítségével igyekeznek elérni.

A négy ország vizsgálata alapján elmondható, hogy az illegális migránsok nem veszélyeztetik az adott társadalom béreit, illetve munkakörülményeit,

hiszen a legalacsonyabban fizetett állásokat töltik be. Emellett a növekvő bűnözés és az illegális migráció közötti kapcsolat nem egyértelműen az elkövetői, sokkal inkább az áldozati oldalon mutatkozik.

III. A menekültügy története és intézményei

Az értekezés bevezetésében már szó volt arról, hogy milyen közeli kapcsolat van a migráció és a menekültügy között. Sok esetben nehéz különbséget tenni a menekült és a csempészett személy között. Így mindenképpen szót kell ejteni a menekültügyről is.

A nemzetközi migráció jogi alapjaihoz tartozik az állam és polgára közötti viszonyoknak minden olyan fontos eleme, amely az államhatár átlépéséhez, a külföldi tartózkodás szabadságához, a szükséges védelemhez és a hazatéréshez, visszailleszkedéshez szükséges.⁴⁵⁷

A nemzetközi jog Európa-centrikus jellege elhalványult az elmúlt hat évtizedben. A nemzetközi jog elsősorban a világpolitika államközpontú jellegét tükrözi.⁴⁵⁸

A pozitivista elmélet fokozatos finomodása és a nemzetközi kapcsolatok új megközelítésének kialakulása megtörte az államok kizárólagos nemzetközi jogi alanyiságát, kiszélesítette a nem állami entitások, az egyének, a multinacionális vállalatok és a nemzetközi intézmények szerepét. Már korábban elismerték, hogy az egyének is a nemzetközi jog kedvezményezettjei lehetnek, de csak a közelmúltban vált lehetővé, hogy közvetlenül lépjenek fel a nemzetközi jog színterén.⁴⁵⁹

A nemzetközi jog már nem kifejezetten területi és joghatósági kérdésekkel foglalkozik, figyelembe veszi korunk társadalmának sajátos problémáit, pl. az emberi jogok megsértéseit is.⁴⁶⁰

Továbbá az egyének nemzetközi jogi státusának kérdése szorosan összefügg az emberi jogok nemzetközi védelmének előtérbe kerülésével.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ LUKÁCS - KIRÁLY (2001) p. 85.

⁴⁵⁸ SHAW (2001) p. 50.

⁴⁵⁹ SHAW (2001) p. 51.

⁴⁶⁰ SHAW (2001) p. 52.

⁴⁶¹ SHAW (2001) p. 169.

A bevándorlás, a menekültügy kérdése a század második felében vált igazán jelentőssé. Azok többnyire az adott társadalmak ilyen-olyan átalakulása miatt következtek be. A politikai átalakulás két fő típusú folyamatban jelentkezik: egyrészt gyors rendszerváltásban, társadalmi forradalmakban, másrészt a politikai közösségek átalakulásában, új nemzetállamok kialakulásában a korábbi gyarmatbirodalmakból.⁴⁶²

A világban végbement drámai társadalmi, gazdasági és politikai változások a nemzetközi migráció és menekültáramlás sajátos, új típusait generálták az utóbbi évtizedben: a taszító és vonzó hatások spontán „láncreakciója”, kumulatív migrációs folyamat indult be⁴⁶³, amelyet nemzetközi szinten, sőt csak úgy lehet és kell kezelni.

III.1. Menekültek 1945-től napjainkig

A történelem folyamán mindig volt népvándorlás, de a mai értelemben vett menekültügy a XX. század zivataros históriájának egyik következménye. A század elején a Nemzetek Szövetsége hozta létre a bolsevik forradalom utáni orosz menekültek számára a Főbiztos- (1921) és a Nansen-útlevelel intézményét.⁴⁶⁴ 1933-tól viszont a hitleri üldöztetések előli menekültek hullámaival szembesültek az országok. A UNRA⁴⁶⁵ a második világháború alatt, majd 1945 után a 62. (I.) számú közgyűlési határozattal szakosított intézményként létrehozott Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (IRO)⁴⁶⁶ 70 ezer menekült hazatelepítését, illetve 1 millió gondozását végezte. 1950-ben az IRO funkcióját az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR⁴⁶⁷) veszi át.

⁴⁶² ZOLBERG gondolatát Lévai Imre idézi, LÉVAI (1997) p. 214.

⁴⁶³ LÉVAI (1997) p. 216.

⁴⁶⁴ Ezt dr. Fridtjof Nansenről nevezték el, aki a Nemzetek Szövetsége által létrehozott Menekültügyi Hivatal vezetője volt.

⁴⁶⁵ United Nations Relief and Rehabilitation Administration

⁴⁶⁶ International Refugee Organization, 1946-ban alapították.

⁴⁶⁷ Amelynek főbiztosa 2005 júniusától António Guterres.

De beszélni kell még a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottság (CICR) és az európai migrációs kormányközi bizottság (1951)⁴⁶⁸ tevékenységéről is.⁴⁶⁹

A világfolyamatokban a hatvanas-hetvenes években következett be az utolsó alapvető fordulat. A második világháború után még egyértelműen Európa volt a menekültügy központja. A gyarmatok, illetve Latin-Amerika és Ázsia szabad országai - akkor még - nem bocsátottak ki menekülttömegeket. A gyarmatok felszabadulása után a fejlődő világban belüli regionális hatalmi státusért folytatott küzdelmek, valamint a két világrendszer által folytatott összecsapások és az ezzel járó polgárháborúk és nemzetközi konfliktusok, kiegészülve az életfeltételek ember-okozta vagy természet-produkálta romlásával arra vezettek, hogy a hetvenes évek óta sokkal több ember válik menekülővé a fejlődő világban, mint Európában, és ott sokkal többen élnek menekülthelyzetben, mint kontinensünkön.⁴⁷⁰ Az UNHCR adatai szerint 1997-ben világszerte 22,7 millió menekültet tartottak számon, közülük 5 milliót Európában. 2004-ben pedig kb. 17 millió emberről gondoskodott az ENSZ erre szakosodott autonóm szerve, amelynek egyötöde, azaz több mint 4 millió ember az európai kontinensen élt.⁴⁷¹ Ez a súlyponteltolódás több szempontból is megkérdőjelezi a hagyományos menekültjogot: egyrészt gyakorlatilag alkalmazhatatlanná teszi az egyéni elbírálást előíró jogszabályokat, másrészt növeli az Európára nehezedő bevándorlási nyomást és – mint látható volt korábban - védekező reflexeket hoz működésbe.⁴⁷²

A „menekültprobléma” eredete azonban korántsem a nyolcvanas - kilencvenes évek fordulójára tehető. Valójában a menekültek számának növekedése már az 1970-es években megkezdődött. Az olajválságok következtében fokozatosan bezárultak Európában a legális bevándorlás csatornái, ami azt is

⁴⁶⁸ Ez 1987-ben Nemzetközi Migrációs Szervezetté (IOM) alakul át.

⁴⁶⁹ DIHN – DAILLIER – PELLET - KOVÁCS (1997) p. 332.

⁴⁷⁰ NAGY (2000) p. 426.

⁴⁷¹ www.unhcr.ch

⁴⁷² NAGY (2000) p. 426.

eredményezte, hogy a bevándorolni szándékozók a menekültek számára még nyitva álló kapukon próbáltak „bejutni”, visszaélve az akár hosszabb ideig is eltartó menekültügyi eljárás nyújtotta lehetőségekkel. Ezt tetézte az azilumkérelmek jellegének megváltozása, amihez már a menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Egyezményt (1951) kiegészítő New York-i jegyzőkönyv (1967) is hozzájárult, lehetővé téve, hogy ne csak az Európából érkező menekültek szerezhessenek menekültstátust. A menekülés indokai – a nyomor és az üldöztetés – egymással összefonódva jelentek meg. Jól példázza a lezajlott folyamatokat Franciaország, ahová a hetvenes évek elejéig három nagy hullámban érkeztek a menekültek, elsősorban Kelet-Európából: 1953-ban, 1956-ban és 1968-ban. 1972-től 1989-ig azonban az azilumkérelmezők száma 1200-ról 60 ezerre emelkedett, amelyben, a New York-i jegyzőkönyv elfogadása és a világszerte fellobbanó konfliktusok mellett, minden bizonnyal szerepet játszott a „határok lezárása” is a munkavállalók elől.⁴⁷³

III.1.1. A menekült státust kérelmezők száma - nemzetközi kitekintés

A UNHCR által elemzett adatok a menedékkérők első alkalommal való jelentkezését tartalmazza, hiszen habár minden menedékkérőt egyszer számolnak csak minden államban, előfordulhat, hogy egy menedékkérő több országban is regisztráltatja magát. Éppen ezért számos lépést tettek a tagállamok a kettős regisztráció ellen.

50 fejlett (industrialized) ország adatait gyűjtötték össze, és tárták a nyilvánosság elé. Ebből arra lehet következtetni, hogy a 2003-as számokhoz képest, 2004-re 22%-kal csökkent a menedékkérők száma.⁴⁷⁴ A csökkenést Európa országai is tapasztalták. 2003 és 2006 között a kontinensünkre érkező menekülők száma közel felére csökkent, 477 ezerről 216 ezerre.⁴⁷⁵

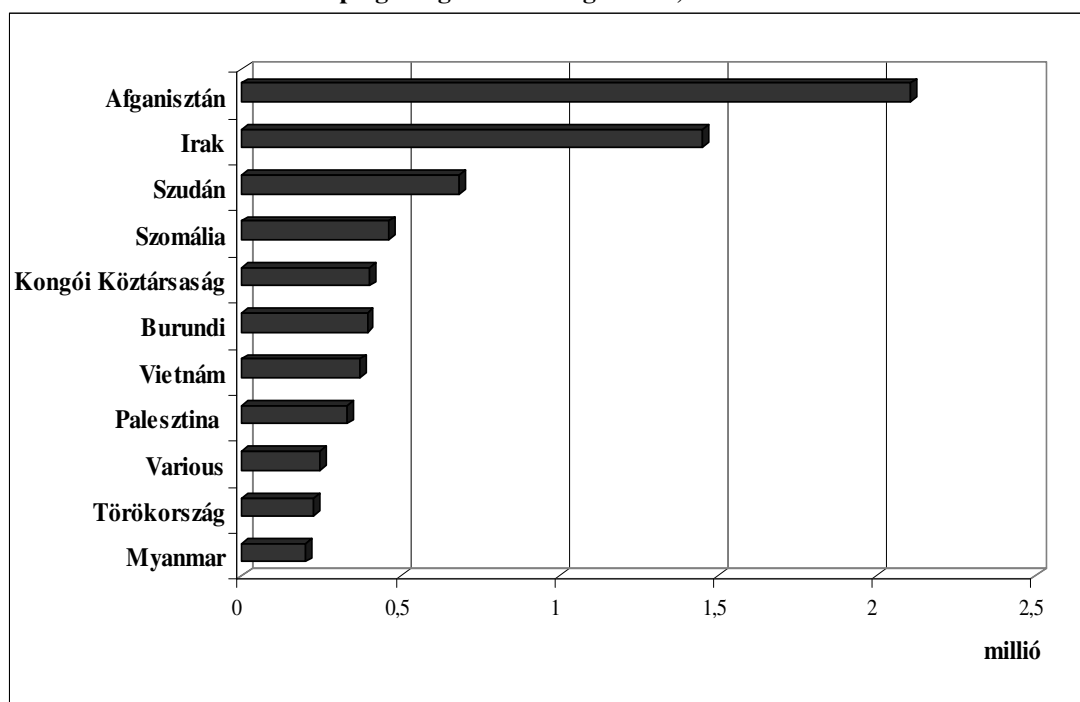
⁴⁷³ MINK (2004) p. 37.

⁴⁷⁴ 508 000-ről 396 000-re.

⁴⁷⁵ UNHCR Statistical Yearbook 2006, Trends in Displacement, Protection and Solutions, December 2007, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/478cda572.html>, p. 45.

A három legtöbb menekülttel számoló ország Franciaország, az USA és a Nagy-Britannia volt 2004-ben. Érdekes változás következett be 2003 és 2004 között, hiszen a harmadik helyéről Franciaország az elsőre ugrott!⁴⁷⁶ 2006-ban világszinten a legtöbb menekülő Dél-Afrikában, Kenyában, Franciaországban, Nagy-Britanniában és Svédországban próbált biztonságos helyet találni.⁴⁷⁷ Érdekességként meg kell említeni azokat az országokat is, ahol a lakosság arányaihoz képest magas a menekült státust kérők aránya 2000 és 2004 között: ilyen pl. Ciprus (itt 1000 lakosra 22 menekült „jut”), továbbá Ausztria és Norvégia.⁴⁷⁸ 2004-ben Ciprus tartotta első helyét, a mediterrán országot Luxemburg és Málta követte.⁴⁷⁹

10. ábra: A menekültek állampolgárság szerinti megoszlása, 2006.



Forrás: UNHCR

⁴⁷⁶ *Europe in figures, Eurostat yearbook 2006-2007*, p. 79.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-06-001/EN/KS-CD-06-001-EN.PDF

⁴⁷⁷ *UNHCR Statistical Yearbook 2006* i.m. p. 46.

⁴⁷⁸ Ausztriában 18, Norvégiában 15 menekült jut 1000 lakosra.

⁴⁷⁹ *2006 Global trends, Refugees, Asylum seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless persons*, 16 July 2007, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf>

A menekültprobléma megoldásához ismerni kell a kibocsátó országokat is, amelyek 2004-ben főleg Oroszország, Szerbia-Montenegró illetve Kína volt. 2006-ban a menekülők többsége Szomáliából, Irakból, Zimbabwéból és Eritreából érkezett.⁴⁸⁰

Az áttekintéshez hozzátartozik az is, hogy 2001-ben volt a legtöbb menekültkérő a világon, ekkor több mint 650 000 fő hagyta el hazáját. 2001 és 2004 között 40%-kal csökkent az azilumkérők száma, amely véleményem szerint az afganisztáni és az iraki helyzet „normalizálódása” miatt is történ(hetet)t.⁴⁸¹ 2006-ban 596 000-en kértek menedéket a világon.⁴⁸²

Egyébként Kanadában és az USA-ban 48%-kal kevesebben, míg Ausztráliában és Új-Zélandon 74%-kal kevesebben kértek menekült státust 2004-ben. Ugyanakkor érdekes, hogy 2004-ben néhány országban viszont csúcsot döntött a menekültek száma: így például Cipruson, Finnországban, Dél-Koreában, Máltán, Lengyelországban és Szlovákiában az eddiginél sokkal több menekültkérelmet kellett elbírálni.⁴⁸³

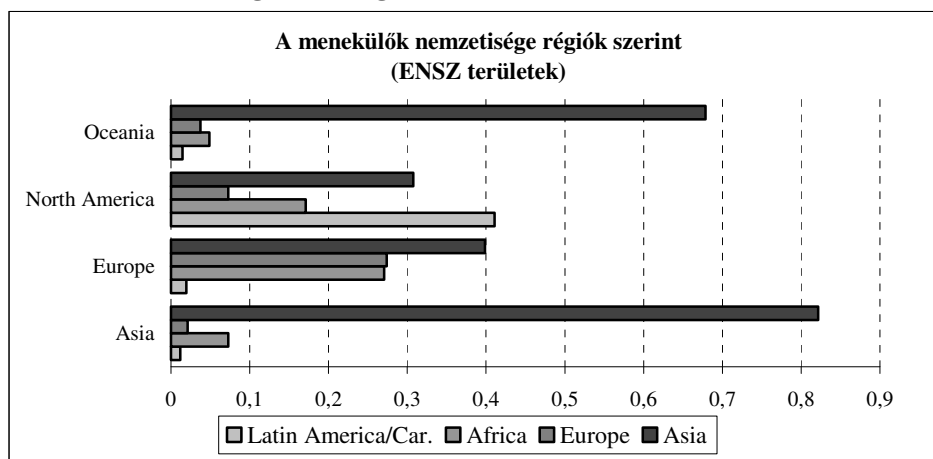
⁴⁸⁰ *UNHCR Statistical Yearbook 2006* im. p. 46.

⁴⁸¹ Irakban illetve Afganisztánban 80%-kal csökkent az ezekből az országokból menekülők száma.

⁴⁸² *2006 Global trends, Refugees* i.m. p. 10. vö. egy másik adat szerint 605 000 új menedékkérelm érkezett 2006-ban, *UNHCR Statistical Yearbook 2006*, i.m. p. 44.

⁴⁸³ Az alábbi adatok a 2005. március 1-jén kiadott „*Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004*”-ből származnak. www.unhcr.ch

11. ábra: A menekülők megoszlása régiók szerint



Forrás: UNHCR

Összesen 2006 végén kb. 10 millió menekült és 744 ezer menekülő és közel 6 millió hontalan volt világszerte.⁴⁸⁴

III.2. Alapfogalmak

A menekültügy és a bevándorlás problematikája annyira összefonódik, hogy egymás nélkül nem is lehet említeni egyiket sem, sőt a XIX. században egyáltalán nem is tettek különbséget a menekült és a bevándorló között.

A menekültkérdésről szólva említést kell tenni arról is, hogy nemcsak egy fogalom létezik a hazájukat elhagyókról. Így beszélhetünk menekült mellett⁴⁸⁵ *menekülő*ről (asylum seeker), aki menekült státus alapjául szolgáló kényszerítő okok miatt hagyja el hazáját, ezen belül szűkebben vett otthonát.⁴⁸⁶ Ugyanakkor menekülő az is, aki magáról azt állítja, hogy menekül, de érdekes módon ezt nem ellenőrzi senki.

⁴⁸⁴ UNHCR Statistical Yearbook 2006, i.m. p. 23.

⁴⁸⁵ Erről l. később.

⁴⁸⁶ NAGY (2000) p. 429.

A menekülő mellett szót kell ejteni a *menedékesről* (asylee) is, aki menedékre lel az adott országban, azaz tartózkodását engedélyezik annak ellenére, hogy a külföldiekre vonatkozó követelményeknek nem tesz eleget.⁴⁸⁷

Összehasonításképpen: hazánkban az 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékhez fűződő jogok teljesebb biztosítása érdekében a menedéket kérőnek két csoportját hozza létre: a *menekült* és a *menedékes* fogalmát.

„a) *menekült*: az a külföldi állampolgár vagy hontalan személy (a továbbiakban: külföldi), aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás avagy politikai meggyőződése miatti üldözése, az üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága - hontalan esetén szokásos tartózkodási helye - szerinti országon kívül, a Magyar Köztársaság területén tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, feltéve, hogy az érintettet kérelmére a menekültügyi hatóság menekültként elismerte;

b) *menedékes (ideiglenes menedékben részesülő)*: a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, akit a Kormány vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye azért részesített ideiglenes menedékben, mert a külföldiek a hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetőleg az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése - így különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód - miatt elmenekülni kényszerült;⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ NAGY (2000) p. 428.

⁴⁸⁸ 1997.CXXXIX. tv. 2. § a), b) A magyar jogszabályi háttérről l. később IV.4.3. Menekültek című fejezetben.

A menekült definíciói

A definíció lehet univerzális, regionális, nemzetközi és a nemzeti jogok által megalkotott.

De facto menekült Nagy Boldizsár szerint az, aki nem akarja, vagy nem képes elnyerni a konvenciók menekült státust, de üldözésének okai hasonlóak a konvencióban megnevezettekhez. Ugyanakkor *B státusú menekült* az, aki nem pontosan az 1951. évi egyezményben megjelölt okokra hivatkozva, vagy enyhébb követelményeket teljesítve nyerte el ezt a státust azokban az országokban, ahol létezik a B státusz.⁴⁸⁹

A menekültek univerzális nemzetközi definícióját a menekültekről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény, valamint az UNHCR statútuma tartalmazza. Emellett a menekültek regionális nemzetközi definícióját az Afrikai Egységszervezet egyezménye (1969) valamint a Kartagéna Deklaráció (1984) (Kolumbia) fogalmazta meg.

Az egyezményekhez nem csatlakozott államok szabadon definiálhatják a menekült fogalmát.⁴⁹⁰

⁴⁸⁹ NAGY (2000) p. 428.

⁴⁹⁰ Ez a legnagyobb probléma Líbia esetével, amire már korábban utaltam.

Az ENSZ *univerzális definíciója* szerint menekült az, "aki 1951. január 1-je előtt történt esemény következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéséből való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy, aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni."⁴⁹¹

A Genfi Egyezmény definíciójának elemei

A kibocsátó országon kívüli tartózkodás a követelményének megfelelően a kérelmező (és menekült) csak az lehet, aki már nincs otthon; a fenyegetés viszont nemcsak a kibocsátó országban fenyegetheti a kérelmezőt; a félelemre okot adó körülmény a távozás után is bekövetkezhet.

A megalapozott félelem vizsgálatakor van egy objektív és szubjektív tényező. *Objektív tényező* az adott állam vallási, kulturális stb. állapota; szubjektív tényező a személy tűréshatára. A megalapozottság vizsgálata nehéz kérdés, eldöntése során többnyire a szakirodalomra támaszkodnak, illetve a külügyminisztérium segítségét veszik igénybe.

A félelem *szubjektív tényezőinek* vizsgálatakor a tolmács igénybevétele hátráltató, de elengedhetetlen; a vallomásban lévő ellentmondások lehetnek a kínzás miatt fellépő traumás stressz eredményei.

Az *üldözés* súlyos hátrány kilátásba helyezése vagy nagyon erős pszichés nyomás; üldözésnek minősül, pl. a diszkrimináció magas foka is. Minden üldözésnek minősül, ha az állam nem képes saját polgárainak gyakorlati

⁴⁹¹ 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett egyezmény 1. cikk (2).

védelmet biztosítani vele szemben. Ugyanakkor nem szükséges a menekült a kormánynak üldöznie. Az Egyezményben szereplő faji megkülönböztetés nem biológiai megkülönböztetést jelent; alapjául a polgári és politikai továbbá az emberi jogok deklarációjában lévő meghatározás szolgál. *Faji megkülönböztetésnek* minősül minden diszkrimináció, ami faj, szín, nemzetség miatt történik. Továbbá nemcsak a vallásosság, hanem a vallástalanság is lehet üldözés alapja; e kitétel általában a *világnézetre* vonatkozik. Az üldözéshez nem feltétlenül kell politikai tevékenységet kifejteni; üldözni lehet valakit saját vagy neki tulajdonított nézetek miatt is. *A társadalmi csoporthoz tartozás* feltétele az, hogy: a kérelmező vagy a deviáns „csoport” született tagja legyen. De az is előfordulhat, hogy valamilyen történelmi esemény miatt került e csoportba; vagy a kérelmezőnek legelemibb emberi méltóságához fűződő érdeke, hogy e csoportba tartozzon.

Az Egyezmény nem vonatkozik arra, aki béke elleni, háborús vagy emberiség ellenes bűncselekményt követett el; tevékenysége az ENSZ-szel ellentétes; illetve ha a befogadást megelőzően, a befogadó államon kívül súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el. Emellett megszűnik a menekült státusza annak, aki új állampolgárságot szerez; önkéntesen igénybe vette állama segítségét; vagy más államba költözött, illetve ha időközben megszűntek menekülésének okai.

A Genfi Egyezmény mellett érdemes még két másik definíciót is megvizsgálni, amelyek a regionális problémákat jobban körülhatárolja.

Az afrikai regionális definíció szerint

"menekült mindenki, aki a Genfi Egyezmény értelmében menekült, valamint az, aki agresszió, külföldi megszállás vagy a közrendet súlyosan zavaró események (polgárháború) következtében menekül".

A kartagénai definíció szerint

*"menekült mindenki, aki a Genfi Egyezmény értelmében menekült, valamint az, aki általános erőszak, külföldi agresszió, belső konfliktus, valamint a közrendet súlyosan zavaró események és az emberi jogok tömeges megsértése miatt menekül".*⁴⁹²

A védelemre szoruló külföldinek csak ahhoz van joga, hogy menedéket keressen, így kérelmet nyújtson be elismerése érdekében, amelyet a részes állam köteles megvizsgálni és engedélyezni, hogy addig a kérelmező az ország területére belépjen és ott tartózkodjon, még akkor is, ha jogellenes a belépése vagy tartózkodása.⁴⁹³

A menekült is élvezi az emberi jogok teljességét, amelyet az állam a joghatósága alá tartozó külföldieknek, diszkrimináció nélkül köteles biztosítani, kivéve, ha az egyezmény vagy a területi állam jogszabályai ennél kedvezőbb rendelkezést nem tartalmaznak, figyelembe véve az azonos vagy éppen sajátos körülményeket. Például néhány éves beilleszkedési folyamat eredményeként a munkavállalás lehetőségét közelíteni kell az átlagos külföldiétől a honosokéhoz.⁴⁹⁴

III.3. A menekültek jogi helyzete

A menekültek jogi helyzete elválaszthatatlan a *területi menedékjog*tól. A menekültek jogi helyzetét rögzíti az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (14. cikk⁴⁹⁵), illetve Latin-Amerikában kvázi szokásjogi értékkel az 1928. február 20-ai havannai, 1933. december 26-ai montevideói, 1954. március 28-

⁴⁹² <http://www.nagyboldizsar.hu>

⁴⁹³ TÓTH Judit (2001) p. 118.

⁴⁹⁴ TÓTH Judit (2001) p. 119.

⁴⁹⁵ Amely szerint „minden embernek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország által nyújtotta menedéket élvezni”.

ai caracasi egyezmények – nem tartalmazza azonban sem az 1966. évi II. Egyezségokmány, sem ez Emberi Jogok Európai Egyezménye.⁴⁹⁶

Az ENSZ Közgyűlés Nyilatkozatát a területi menedékjogról a 2312 (XXII.) sz. határozat, azaz az Emberi Jogok Európai Egyezményének 4. kiegészítő jegyzőkönyve tartalmazza, amely szerint a „külföldiek kollektív kiutasítása tilos.”

Említést kell tenni három, nem nemzetközi szerződésről, amelyek a regionális jellegű kérdésekre próbáltak gyógyírt találni. Ilyenek az Afrikai Egységsszervezet keretében 1969-ben aláírt *Addis Adebai Egyezmény*, valamint az 1984-es *Kartagénai Nyilatkozat*, amely a latin-amerikai menekültproblémát igyekezett szabályozni. Emellett az EU egységes bevándorlási és menekültügyi politikájának első, igen fontos dokumentumát is említeni kell: az 1990-es Dublini Egyezményt, amely az Unió tagállamainak közös menekültügyi eljárását határozza meg. A Genfi Egyezmény alapjaira építve, ebben a megállapodásban rögzítették a menekültekre vonatkozó szabályozásokat, az egyes kifejezések jelentését, amely során próbáltak utat kijelölni az egységes statisztikai rendszerek létrehozásához.⁴⁹⁷ A Dublini Egyezmény célja továbbá, hogy a menekülő csak egyszer nyújthasson be kérelmet, azaz ügyében csak egy tagállam járjon el, amely a későbbiekben is „felel” érte, azaz abba az országba fogják visszatoloncolni, ha esetleg ezt az előírást a menekülő mégis megszegné. Ez az uniós dokumentum meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján megállapítható, hogy melyik részes állam köteles a kérelem ügyében eljárni és dönteni, és az állam döntése kötelezi az összes tagállamot is.

Az ENSZ égisze alatt 1951. július 28-án fogadták el a menekültek jogi helyzetéről szóló Egyezményt, majd ennek 1967. január 31-ei Jegyzőkönyvét. Ezek értelmében a részes államok *megkülönböztetés nélkül* és az

⁴⁹⁶ DIHN – DAILLIER – PELLET – KOVÁCS (1997) p. 332.

⁴⁹⁷ Ez egyelőre sikertelennek látszik, hiszen az egyes tagállamok statisztikai adatainak összehasonlítása éppen az egyes kifejezések másként való értelmezése miatt fullad kudarcba.

állampolgárokéval azonos elbánást biztosítanak a menekülteként elismerteknek vallási ügyekben, a bírósághoz folyamodásban, az elemi oktatásban, a munka- és társadalombiztosítási jogszabályokban. A külföldieket megillető legkedvezőbbel azonos elbánást biztosítanak számukra az egyesülési jog, a hivatásgyakorlás tekintetében és általában a külföldiekkel azonos mértékben vonatkozik rájuk a tulajdonjog, a lakás, otthon, mozgásszabadság. A menekülteként történt elismerés után az elismerő állam az illető számára menekültigazolványt bocsát ki. Az Egyezmény és Jegyzőkönyve végrehajtását az UNHCR felügyeli és segíti.⁴⁹⁸

Európában az 1990-es években megfigyelhető tendencia a kétoldalú „toloncegyszmények” megkötése, amely kötelezi azt az államot, ahová a menedéért folyamodó elsőként lépett, hogy – a feltételek megléte esetén – ő adja meg a menekültstátust és vegye vissza az illetőt (akárcsak az illegális bevándorlót). Ez a schengeni menekültügyi együttműködés alapfilozófiája is, kiegészítve azzal, hogy egy schengeni államban történt jogerős elutasítás sommás eljárásbani elutasításra ad jogcímet egy másik schengeni tagállamban is.⁴⁹⁹

A menekültek okozta kihívásra a gazdasági és politikai döntéshozóknak minél előbb határozott választ kell adniuk, hiszen ma már egész régiók válnak egy időben a nemzetközi migráció „taszítás- és vonzéspontjává”, miközben az érintett nemzetek csupán a szemlélődő passzív szerepét játszhatják.⁵⁰⁰

A menekültek jogi helyzetével kapcsolatban érdekes még egy dolgot megemlíteni, amely némileg árnyalja a képet. A menedékjog Timoránszky szerint elsősorban politikai kérdés és csak másodsorban kötődik a joghoz.⁵⁰¹ A menedékjog az állam joga, amelyen belül meg kell különböztetni egy általános

⁴⁹⁸ DIHN – DAILLIER – PELLET – KOVÁCS (1997) p. 333.

⁴⁹⁹ DIHN – DAILLIER – PELLET – KOVÁCS (1997) p.333.

⁵⁰⁰ LÉVAI (1997) p. 216.

⁵⁰¹ TIMORÁNSZKY (1994) p. 21.

(humanitárius) menedékjogot és az ún. büntetőjogi menedékjogot (a kiadatás megtagadását). A Hágai Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy a menedékjog a területi szuverenitás gyakorlása.⁵⁰²

III.3.1. A menekültek sorsának tartós rendezésére szolgáló intézmények

Ezekről feltétlenül szót kell ejteni, hiszen mindenképpen fontos megemlíteni azt, hogy a menekültnek, habár ideiglenesen, de mégis valamilyen módon az adott társadalom részévé kell válnia. Ehhez első lépésként szolgál a menekült *integrálása* a befogadó államba - e formánál a menekült megtartja állampolgárságát és kultúráját. Erről az Egyezmény 34. cikke rendelkezik: „A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy meggyorsítsák az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást, és lehetőleg csökkentsék az ilyen eljárással járó díjakat és költségeket.”

A menekültek problémáinak tartós és fájdalommentes megoldását szolgálja még az *önkéntes hazatérés* elősegítése is, hiszen a menekült státusz mindig ideiglenes, és a konfliktus rendeződésével célszerű a menekültet „hazaengedni”. Ugyanis nyilvánvalóan a saját környezetében tudja a legkönnyebben újra kezdeni életét. Létezik a fentiek mellett egy harmadik lehetőség is, amelyet a UNHCR szintén támogat, ez pedig a *továbbtelepítés egy harmadik országba*. Amennyiben a menekült fizikailag nincs biztonságban a célországban, akkor kerül rá sor, általában az IOM segítségével. A következő befogadó állam többnyire egy szomszédos ország. A továbbtelepítések során általában harmadik államok tehermentesítenek, ugyanakkor hangsúlyozni kell azt, hogy a továbbtelepülők befogadására harmadik államot kényszeríteni nem lehet.

⁵⁰² TIMORÁNSZKY (1994) p. 23.

A menekült migrációja nem szűnik meg a befogadásával, a menekült jogállás megszerzésével, noha az államhatárok átlépése számára megnehezül, ha üzleti, tanulmányi vagy éppen a menekülés miatt egymástól távol került családtagjainak látogatására igyekeznek. Ennek leküzdését szolgálja a menekültek vízum nélküli utazásáról szóló európai egyezmény a következők szerint, bár az egyezmény alkalmazása ideiglenesen felfüggeszthető közrendi okokra hivatkozva.

A részes állam területén jogszerűen tartózkodó menekültnek, reciprocitás alapján, biztosítják a másik részes állam területére a belépést vízum nélkül, ha van érvényes, konvenció útlevél, és a nem munkavállalási tartózkodási ideje három hónapnál rövidebb. A konvenció útlevél - a Genfi Egyezmény 28. cikke szerint – legfeljebb két évig érvényes.⁵⁰³

Ha két év után sem száll át a felelősség, az okmányt kiadó állam köteles, még az útlevél lejárt után is, területére visszafogadni a menekültet, a másik állam kérésére, vagy az útlevél lejártát követő hat hónapon belül. Szintén előkerül a visszafogadás kötelezettsége, ha arra később, humanitárius okokból vagy családtaggyűlés miatt kerül sor. A menekült visszatérését engedélyezni kell abba az államba, amely az okmányt kiadta, hacsak időközben egy másik állam nem engedélyezte letelepedését.⁵⁰⁴

Erre irányadó a menekültekkel kapcsolatos felelősség átszállásáról szóló egyezmény, valamint az Európa Tanács rendelkezései.

A menekültek állampolgárrá válásának elősegítésére az államok liberálisan értelmezik a menekültek beilleszkedését, így csökkentik a honosításhoz szükséges várakozási időt – legfeljebb 5 évre –, és mérséklék az eljárási díjat, valamint az eljárási időt. A honosításhoz nem követelhetik meg, hogy a menekült bizonyítsa korábbi állampolgársága megszűnését. Az államok a

⁵⁰³ TÓTH Judit (2001) p. 120.

⁵⁰⁴ TÓTH Judit (2001) p. 121.

menekült szülőnek, az országban született gyermekének – kérelmére – a születésével, vagy meghatározott életkor elérésekor biztosítják az állampolgárságot. Az állampolgár menekült házastársát kedvezményel honosítják.⁵⁰⁵

A Genfi Konvenció alapelvei

Az általános rendelkezések, a menekült fogalmának tisztázása után az Egyezmény a menekültek jogi helyzetét járja körül. A Konvenció a menekültként elismert személy jogi helyzetének rendezése során abból indul ki, hogy egyrészt *ne kerüljön kedvezőtlenebb helyzetbe* az állam területén tartózkodó idegenekhez képest, másrészt pedig meghatározott esetekben az *állam saját polgáraiéval* azonos elbánásban részesüljön.⁵⁰⁶ (Pl. a vallás gyakorlásakor, az alapfokú oktatásban, az állami segélyezésben, a munkához és társadalombiztosításhoz való jogában, ugyanakkor a pénzügyi teherviselése sem lehet súlyosabb.)⁵⁰⁷

A menekült személyi állapotára nézve az állandó lakóhelye szerinti ország joga az irányadó, ha ilyen nincs, akkor pedig a tartózkodási hely szerinti ország joga.⁵⁰⁸

A Megállapodást aláíró államok vállalták, hogy tiszteletben tartják a menekült korábban szerzett és személyi állapotától függő jogait, különösen a házassághoz fűződő jogokat, amennyiben ezek összhangban állnak, ha ez szükséges az adott Szerződő Állam joga által követelt formásokkal, és feltéve, hogy olyan jogokról van szó, amelyeket az adott állam joga akkor is elismert volna, ha a személy nem vált volna menekültté.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ TÓTH Judit (2001) p. 121.

⁵⁰⁶ I. A konvenció 6. cikke: „Az azonos körülmények fogalma”.

⁵⁰⁷ TIMORÁNSZKY (1994) p. 26.

⁵⁰⁸ 1989. 15. tvr.12 cikk (1.)

⁵⁰⁹ 1989. 15. tvr.12.cikk (2)

A jogi helyzet tisztázása után a menekültek egy másik igen fontos, a beilleszkedést is segítő, helyzetével, a kereső foglalkozással is foglalkozik az Egyezmény. Ezen belül is a fizetett munkavállalással, amelyhez három év ott-tartózkodás szükséges, az önálló tevékenységgel, valamint a szabadfoglalkozással.⁵¹⁰ Ez a menekültügyi szabályozások lényeges eleme, hiszen a menekültek beilleszkedésének kulcsa, hogy minél előbb önfenntartók legyenek.

Ezen túl a menekültek helyzetével és az Egyezményt aláíró állam jóléti rendszerének feladatvállalásával a IV. fejezetben szólnak: „a menekülteket az egész lakosságra kiterjedő elosztási rendszerből azonosan részesítik.”⁵¹¹

A menekülteknek ugyanakkor sajátos jogaik is vannak. Bizonyos jogok a honosokkal azonosan illetik meg őket (az alapvető szociális, egészségügyi ellátáshoz, közoktatáshoz, szellemi tulajdon védelméhez való jog), míg néhány jogviszonyban élethelyzetükből fakadóan kedvezményekben, többletjogokban részesülnek – elveszett, hiányzó okmányaik pótlásához államigazgatási segítséget kell kapniuk, továbbá személyazonosító okmányt, menekült útlevelet.⁵¹² A Konvenció 26. cikke egy fontos jogot biztosít a menekültek számára, ez a mozgásszabadság, amely biztosítja számukra, hogy „megválasszák tartózkodási helyüket, és szabadon mozoghassanak az ország területén azon szabályok figyelembe vételével, amelyek általában az idegenekre azonos körülmények között vonatkoznak”.⁵¹³

A) A *visszaküldés* / visszafordítás tilalma:

„1. Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van

⁵¹⁰ 1989. 15. tvr-tel kihirdetett egyezmény 17-19. cikk

⁵¹¹ 1989. 15. tvr. 20. cikk

⁵¹² 1989. 15. tvr. V. fejezet: Államigazgatási intézkedések, 28. cikk az úti okmányokról. Meghatározott módon készítik el ezeket, két nyelven, amelyek közül az egyik angol vagy francia. Ez az okmány a lehető legtöbb országban érvényes lesz, általában egy vagy két évig.

⁵¹³ TÓTH Judit (2001) p. 119.

veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.

2. A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.”

Tágabb értelemben, az EU regionális emberi jogi egyezmény 3. cikke szerint: tilos a menekültet kiadni, ha a befogadó államban a menekültet kínoznák / embertelenül bánnának vele.

B) A család egysége megőrzésének elve.

C) A diszkrimináció tilalmának elve (Egyezmény 3. cikk) értelmében az elveket mindenféle megkülönböztetés nélkül, mindenkire alkalmazni kell.

Az 1951-ben, Genfben aláírt menekültügyi Egyezmény felülvizsgálatra szorul, sőt inkább egy új alapokra helyezett nemzetközi megállapodás kidolgozása az ENSZ egyik legsürgetőbb feladata lenne. Nemcsak az „új” (ideiglenesen befogadott, háborús) menekültek problémájára való tekintettel, hanem egyrészt az 1951 és 1967 óta a világban végbement korszakos változásokat, másrészt a nemzetközi szolidaritás és a nem túl gyakran felidézett tehermegosztás elveit is szem előtt tartva.⁵¹⁴

⁵¹⁴ LÉVAI (1997) p. 217.

Convention Plus

Éppen ezért a UNHCR létrehozta a „Konvenció Plusz” nevű programot, amely éppen ezt a célt szolgálja. Léte nemcsak a félévszázados Genfi Egyezmény felülvizsgálatára, de az ENSZ egyre tépázottabb jó hírének rendbehozatalára is kiváló alkalom lehet.

A UNCHR speciális megállapodásokkal próbálja a menekültügy mai és holnapi kihívásait megoldani, nem mellékesen nemzetközi együttműködéssel.⁵¹⁵

A változó világban, a változó menekültkérdést az ENSZ az állami szintek nagyobb szerepvállalásával valamint az egyéb résztvevők (NGO-k stb.) bevonásával igyekszik erősíteni. Három prioritás szerepel kitűzött általános célként ebben a programban:

1. Az áttelepítés stratégiai alkalmazása mint a védelem egyik eszköze, amely tartós megoldás lehet, amellet, hogy egy kézzelfogható formája a tehermegosztásnak is;
2. A fejlesztési segélyek sokkal hatékonyabb elosztásával, támogatva egy időben a menekültek problémáinak tartós megoldását, valamint a kibocsátó országokat, illetve a menekültek hazatérést;
3. Az államok felelősségének meghatározása a menekültek, menekülők szabálytalan, további, második mozgásában.

Félévente a főbiztos fórumot hív össze a UNHCR Végrehajtó Bizottságának tagjai számára. A fórum találkozóin a Konvenció Plusz különböző céljaira fókuszálnak. Ebben az új programban kiemelik, hogy noha a viták többsége a genfi központban zajlik majd, fontosnak tartják a helyi szintek bevonását is. A Genfi Egyezmény egyfajta meghatározottságával szemben a szituáció-specifikus multilaterális egyezmények megkötése kerül előtérbe. Éppen ezért

⁵¹⁵ www.unhcr.ch

alkották meg 2004 júniusában azt a Multilaterális Keretrendszert („Multilateral Framework of Understanding on Resettlement”)⁵¹⁶, amelyet a UNHCR Bizottsága is elfogadott, és amelynek következő feladata az, hogy ezt a programot a gyakorlatban is alkalmazhatóvá tegye.

III.3.2. A közös európai menekültpolitikáról (KERM)

Annak ellenére, hogy „a migráció és a menekültügy közös problémája elsősorban európai jelenség”⁵¹⁷, a közös európai menekültpolitika a bevándorlási politikához hasonlóan szintén várat magára. Tisztességes és hatékony rendszert szeretne kiépíteni az Európai Unióban a külföldi menedékkeresők számára az Európai Bizottság az évtized végére létrejövő közös uniós menekültpolitika keretében.⁵¹⁸

Az EU intézményei olyan szabályok kidolgozásán fáradoznak, amelyek egységesítik a menekültügyi eljárást, illetve azonos jogállást biztosítanak a menekültek és a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára a különböző tagállamokban. Olyan rendszerre van szükség, amely kellő alaposággal bánik a ténylegesen rászorulókkal, ugyanakkor elejét veszi a menekültstátussal való visszaéléseknek. Utóbbi természetesen egy szintén egységes bevándorlási politika meglétével lehetne erősíteni.

Az Eurostat adatai szerint a menedékkérők körében az EU tagállamai közül 2003-ban is az Egyesült Királyság bizonyult a legnépszerűbbnek, 60 045 menedék iránti kérelemmel. A második helyre Franciaország került (52 204 kérelem), amelyet Németország (50 563), Ausztria (32 359) és Svédország (31 355) követ az összlakosság számához mérten legtöbb menedékkérelmet

⁵¹⁶ www.unhcr.ch/convention-plus

⁵¹⁷ DEÁK (2006) p. 45.

⁵¹⁸ Vö. HOLZER – SCHNEIDER (2002), különösen a 9. fejezet: *Pespektiven der Asylpolitik* pp. 221-232. Véleményük szerint a következő években a nyugat-európai országok menekültpolitikája elsősorban két hatás alapján fog eldőlni: a nemzetköziesítés (Internationalisierung) és az európaiasodás (Europäisierung) között. Ezt l. bővebben pp. 227-231.

regisztráló országok sorában. Ugyanebben az esztendőben, Portugáliában csak 113, Lettországból pedig csupán 7 (!) hasonló kérelemmel fordultak a hatóságokhoz. 2004-re azonban – mint már korábban említettem – Franciaországban adták be a legtöbb menekültkérelmet (50 547).⁵¹⁹

A menedékre, illetve védelemre szoruló személyek befogadásával, beilleszkedésével és önkéntes hazatelepülésével kapcsolatos költségek megosztása céljából 2000-ben a tagállamok megegyeztek az *Európai Menekültügyi Alap* (EMA) létrehozásáról.⁵²⁰

Az EMA célja az EU-tagállamok között menekültügyekben megnyilvánuló szolidaritás megerősítése, a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadására, illetve a befogadással járó következmények vállalására és viselésére tett erőfeszítéseik támogatása és ösztönzése révén. Az EMA működésének első szakasza (I. EMA), amely 2000 januárjától 2004. december 31-éig tartott, 216 millió eurós forrással rendelkezett. 2004 júniusában a tagállamok közös határozatot fogadtak el az Európai Menekültügyi Alap működésének 2005-től 2010-ig tartó időszakra történő meghosszabbításáról (II. EMA⁵²¹).⁵²²

⁵¹⁹ *Europe in figures, Eurostat yearbook 2006-2007* i.m. p. 79.

⁵²⁰ 2000/596/EK tanácsi határozattal hozták létre ezt az Alapot. Az EMA egy decentralizált pénzügyi instrumentum. Minden egyes tagállam köteles kijelölni egy nemzeti hatóságot, amely az Alap támogatására jogosult projektek kiválasztásáért és felügyeletéért felelős. Az EMA pénzügyi támogatásában nonprofit szervezetek széles – a kormányzati ügynökségeket és egyéb nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási szerveket is magába foglaló – köre; oktatási, képzési és kutatási intézetek; szociális partnerek; nemzetközi, illetve nem kormányzati szervezetek egyaránt részesülhetnek.

http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_hu.pdf

⁵²¹ Az EMA működésének második szakaszában minden tagállamnak több évre szóló terveket kell benyújtania a Bizottsághoz, előzetes jóváhagyásra. Ez az Európai Bizottság számára fontosabb szerepet biztosít a források megtervezésekor, a tagállamokat pedig arra ösztönzi, hogy a menekültpolitika összes érintettjével folytatott előzetes konzultációkra épülő, átfogó stratégiai terveket dolgozzanak ki.

⁵²² http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_hu.pdf, Megemlítendő, hogy Dánia az egyetlen tagállam, amely nem vesz részt az EMA tevékenységében, ahogyan a bel- és igazságügyi együttműködés egyéb formáitól is távol tartja magát.

Az Alap a menedékkérők, a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek vonatkozásában a tagállamoknak az alábbiakkal kapcsolatos intézkedéseit támogatja:

- a. A menedékkérők *befogadását*, illetve a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférés biztosítása tekintetében infrastrukturális, vagy a kedvezményezettek elhelyezésével kapcsolatos szolgáltatásokat, anyagi támogatást, egészségügyi ellátást, szociális segítségnyújtást vagy közigazgatási, illetve bírósági formalitásokkal kapcsolatos segítséget, beleértve a jogi segítségnyújtást is stb.
- b. Egy adott tagállamban hosszú távon tartózkodó személyek *beilleszkedése* vonatkozásában a szociális segítségnyújtást olyan területeken, mint a lakhatás, a létfenntartási eszközök és az egészségügyi ellátás.
- c. Az *önkéntes hazatelepülés* tekintetében minden olyan gyakorlati segítséget, amely révén a menedékkérők, a menekültek, illetve a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek helyzetük ismeretében dönthetnek az EU elhagyásáról és a hazájukba való visszatérésről, különös tekintettel az önkéntes visszatérési programokkal és a kibocsátó országbeli helyzettel kapcsolatos tájékoztatásra és tanácsadásra, illetve általános vagy szakképzésre és a visszatelepüléshez nyújtott segítségre. A menekültek tömeges beáramlása esetén az Alap a menekültek átmeneti védelmének biztosításához szükséges sürgősségi intézkedések finanszírozására is szolgálhat.⁵²³

Egy 2003-ban elvégzett független értékelés szerint az Európai Unión belül három fő stratégia érvényesült az Európai Menekültügyi Alap céljainak megvalósítása során. Azok az országok (Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögország), amelyek a menekültek *befogadása, beilleszkedése* és önkéntes hazatelepülése terén egyaránt kevés tapasztalattal rendelkeztek, a hangsúlyt elsősorban a befogadással kapcsolatos körülmények javítására helyezték. Azok a tagállamok, amelyek hosszabb múltra tekinthettek vissza a

⁵²³ http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_hu.pdf

menekültpolitika területén (Hollandia, Németország, Egyesült Királyság, Svédország és Finnország), többnyire inkább a *beilleszkedéssel* és az *önkéntes hazatelepüléssel* kapcsolatos projektekhez kérték az Alap támogatását. A tagországok harmadik csoportja (Franciaország és Luxemburg) elsősorban *már működő programok* további anyagi támogatását várta az EMA-tól. Az EMA által odaítélt források legnagyobb részét a menedékkérők befogadási körülményeit javító új infrastruktúrák finanszírozására használták.⁵²⁴

Megemlítendő még az a Zöld könyv, amelyet a Bizottság 2007 júniusában publikált.⁵²⁵ Ebben a Bizottság körvonalazta a közös európai menekültpolitika sarokpontjait és megfogalmazta a megoldásra váró főbb kérdéseket. A hágai program értelmében 2010-ig meg kell alkotni a közös azilumpolitikát, azt a rendszert, amely valóban a rászorulókon segít. Olyan magasabb színvonalú, összehangolt, átfogó menekültügyi személet a cél, amely elérését két szakaszban tervezi elérni a Bizottság. Az első szakasz során 2006-ig a minimumszabályokat, a jogi hátteret alapozták meg. (1. sz. melléklet) A második szakaszban (2010-ig) a jogharmonizáció folytatása mellett, a meglévő hiányosságok megszüntetésén kell fáradozni. A végcél a magasabb színvonalú közös, illetve az Unió különböző államaiban biztosított egyenlőbb védelem nyújtása, valamint az uniós tagállamok közötti nagyobb fokú szolidaritás biztosítása.⁵²⁶

2008 júniusában⁵²⁷, a második szakasz végrehajtása érdekében, újabb dokumentumot készített a Bizottság a közös európai menekültügyi rendszerrel kapcsolatban. Ez a közlemény 2008 és 2012 közötti időszakra határozza meg a javaslatokat.

A közös menekültügyi politikának figyelemmel kell lennie arra, hogy a számok alapján csökkentek az utóbbi években a menedékjog iránti kérelmek,

⁵²⁴ http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_hu.pdf

⁵²⁵ *Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről*, COM (2007) 301 végleges

⁵²⁶ Uo. p. 3.

⁵²⁷ Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági És Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának; politikai terv a menekültügyről az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése, COM (2008) 360 végleges

éppen ezért alkalmas az idő a hiányosságok, a rendszerbeli problémák korrekciójára. Ugyanakkor továbbra sincs egységes gyakorlat az Unión belül, hiszen előfordulhat, hogy egyazon országból érkező állampolgárok tagországonként más eljárásban részesülnek. Kétséges egyelőre, hogy valóban meg tud-e valósulni egy egységes joggyakorlat, közös eljárás a határozathozatal hatékonyságára és gyorsaságára tekintettel, 27 ország különböző rendszerei között.

A KERM felhívja a figyelmet a kiegészítő védelemre és a védelem egyéb formáira is.

Ugyanis a menekültügyi probléma során egy új jelenség is tapasztalható napjainkban: a *kísérő nélküli kiskorúak* megjelenése. Az utóbbi években figyeltek fel számuk jelentős emelkedésére. A UNHCR számításai szerint 2006-ban a menekültek 4-5%-a, azaz kb. 10 000 gyermek, már kísérő nélküli kiskorú volt. Talán nem is kell hangsúlyozni mennyire kiszolgáltatottak ezek a gyermekek, hiszen ők könnyen válhatnak embercsempészek, emberkereskedők, szexuális és más kizsákmányolás áldozataivá.⁵²⁸ Éppen ezért az EU készülő gyermek stratégiájának prioritásai között szerepel ezeknek a gyermekeknek a védelme, tájékoztatásuk a jogaikról.⁵²⁹ A jövőben nagyobb figyelmet kellene fordítani e speciális áldozati csoport megismerésére, kutatások kezdeményezésére is.

A Bizottság egy három pilléren álló menekültügyi politika kidolgozását tervezi, amely valóban azon területeket érinti, amelyeken problémák mutatkoztak, ám megvalósulásuk a tagországok számának nagysága, a különböző nemzeti hatóságok közötti hierarchikus viszonyok miatt

⁵²⁸ 2003/86/Ek irányelv a családintegrációs jogról, valamint A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról 30. cikkelye szól a kísérő nélküli kiskorúakról

⁵²⁹ *Munkadokumentum Az EU gyermekjogi stratégiája felé 2. rész: Prioritások*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-390.368+02+DOC+PDF+V0//HU&language=HU>, p. 6.

kétségesnek tűnik. Továbbá egy újabb hivatal, az európai menekültügyi támogató hivatal létrehozása sokkal inkább a bürokrácia, mint a hatékonyság növekedésével járhat.

Az első pillér a jobb és összehangoltabb menekültvédelmi előírását, a tagállamok menekültügyi jogszabályainak összehangolásán keresztül igyekszik elérni. Ezen belül három irányelv módosítását, a gyakorlat alapján történő egységesítését tervezi az EU. Ezek a befogadási feltételekről, a menekültügyi eljárásról és az elismerésről szóló irányelvek, amelyekben az eljárási garanciák, és az azokhoz való hozzáférés lenne egységes. Szkeptikusnak kell azonban lenni azzal az elképzeléssel szemben, amely szerint 2010 után „minden menedékkérő azonos elbánásban részesül, azonos magas szintű garanciák és eljárások mellett, függetlenül attól, hogy menedékjogi kérelmüket az Unión belül hol nyújtják be.”⁵³⁰

Az európai menekültügyi rendszer második pillérében az eredményes és gyakorlati együttműködés kerül a középpontba. Ennek elősegítésének egyetlen módja az EU szerint egy új hivatal létrehozása, amely gyakorlati segítséget nyújtana a tagállamoknak a menedékjog iránti kérelmek elbírálásához.⁵³¹

A harmadik pillér az uniós tagállamok közötti, valamint a harmadik országok és az EU közötti felelősséget és szolidaritást tűzte zászlajára. Ebben a tagállamok közötti igazságos feladatmegoszlás, a másodlagos mozgás megelőzése a cél. Kérdés azonban, hogy a nagy menekültügyi nyomásnak kitett országokkal mi történne? Az adattovábbítások valóban határidő alatt, időben történik-e meg? Az egyes országok leterheltségének megszüntetését az EU úgy oldaná meg, hogy a menekülteket, szigorúan önkéntes alapon, átcsoportosítanák egy másik tagállamba, valamint bizonyos esetcsoportok uniós szintű feldolgozásával próbálnák a menekülthullámokat kezelni.

⁵³⁰ COM (2008) 360 végleges i.m. p. 12.

⁵³¹ COM (2008) 360 végleges i.m. p. 7.

Két érdekességet kell még itt kiemelni. Spanyolország és Olaszország – mint látható volt korábban – a hozzájuk érkező menekülteket szeretné az afrikai kontinensen tartani. Ebben az EU is partner, sőt ez a harmadik pillér meg is fogalmazza, hogy támogatni kell az olyan harmadik országokat, amelyekben tartózkodhatnak, esetleg oda el- vagy visszaszállíthatók a menekültek. Az EU segélyekkel próbálná az ott keletkező problémákat enyhíteni. Ez elég messze esik az Unióban gyakran hangoztatott szolidaritás elvén, hiszen talán nem véletlen, hogy valaki miért akart éppen az európai kontinensen menedéket találni.

Kiemelendő még: ebben az új közleményében az EU hangsúlyozza, hogy végre a menekültügy más politikákban is szerepet kap majd, összhangban áll majd a határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépésre és a visszatérésre vonatkozó politikákkal, amely erősítheti mindegyik hatékonyságát. Éppen ezért ugyanezen pilléren belül az embercsempészség felszámolása érdekében, az illegális belépést megelőzendően el kellene érni, hogy a valóban menedékre szorulóknak irányított és szabályos módon érkezzenek a tagállamokba. Az persze kérdés, hogy a valóságban ez hogyan oldható meg, de mindenképpen üdvözlendő ez a megközelítés.

III.4. Az irreguláris migránsok és a menekültek közötti kapcsolat

Már a bevezetésben jeleztem, hogy milyen nehéz különbséget tenni az irreguláris migráció és a menekültügy között. A látszólag egyértelmű kapcsolat a később bemutatandó empirikus vizsgálat során vált kétségesé.

A legtöbb menekült, mint láttuk, ha természeti katasztrófák vagy háború miatt sürgősen hagyja el hazáját, a biztonságosnak vélt országba akár szabálytalanul, jogszerűtlenül is beléphet. A menekültpolitika feladata, hogy az említett egyezmények alapján, az emberi jogok figyelembe vételével, nekik valóban segítsen. Ám mi van azokkal, akik az egyes államok jóhiszeműségét kihasználva a jogszerűtlen belépés után „eltűnnek” a hatóság szeme elől,

menekültstátuszukat kihasználva továbbállnak, esetleg bűnözői csoportok az embercsempész hálózatukat éppen erre építik fel.

Könnyen előfordulhat az, hogy mondjuk két személy két külön országba lép be szabálytalanul, ám még a határon jelzi, hogy menekültstátuszra tart igény, az egyik megkapja, ezzel együtt védelmet, szállást és ellátást, míg a másik kérelmét elutasítják, mégsem tud hazamenni. A második azonnal „irreguláris migráns” státuszában találja magát, aki ellen a hatóságok fel fognak lépni. A hazai embercsempész csoportok között láttunk olyanokat, akik az előbbi helyzetet „kínálják”, amíg a továbbutaztatást meg nem szervezik.

A Genfi Egyezmény tartalmaz az ilyen esetekre vonatkozó cikkelyeket.

*A menedéket nyújtó ország területén jogtalanul tartózkodó menekültek*⁵³²

1. A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt *nem sújtják büntetéssel azokat* a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és *akik engedély nélkül lépnek be területükre*, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket. [Kiemelés tőlem: W. Sz.]

2. A Szerződő Államok nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát, a szükséges mértéket meghaladóan és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. A Szerződő Államoknak az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek.

⁵³² 1989. 15. tvr. 31. cikk

*Kiutasítás*⁵³³

1. A Szerződő Államok nem utasítják ki a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket, kivéve állambiztonsági vagy közrendi okok alapján.
2. Az ilyen menekült kiutasítása csak megfelelő jogi eljárás során hozott határozat alapján történhet. Hacsak állambiztonsági szempontok ezt ki nem zárják, a menekültnek meg kell engedni, hogy bizonyítékot szolgáltatson saját maga tisztázása céljából, illetőleg, hogy az illetékes hatósághoz, vagy az illetékes hatóság által kijelölt személyhez, vagy személyekhez fellebbezzen, és ott megfelelően képviseltesse magát.
3. A Szerződő Államoknak ilyen esetben méltányos határidőt kell engedélyezniük a menekült számára, hogy bebocsátást kérhessenek más országba. A Szerződő Államok fenntartják maguknak a jogot, hogy a közbeeső idő alatt megtegyék az általuk szükségesnek tartott belső intézkedéseket.

Amennyiben jogellenes a belépés és a tartózkodás, de a külföldi közvetlenül veszélyhelyzetből menekült, életét, szabadságát kockáztatva az üldözés miatt, és haladéktalanul felveszik a kapcsolatot a területi állam hatóságánál, megindokolva ezt a jogellenességet, nem lehet velük szemben az egyébként jogszerűtlenül belépő külföldiekre vonatkozó szankciókat alkalmazni. Az illegálisan érkezett külföldivel szemben nem lehet szankcióként szabadságelvonást vagy korlátozást alkalmazni, legfeljebb csak a személyazonosításukig és kérelmük elbírálásához szükséges adatok megszerzéséig. Amennyiben kérelmüket visszautasítják, biztosítani kell az ország területén tartózkodásukat, míg ésszerű határidőn belül elintézik másik országba való befogadásukat. Ez a belépési és tartózkodási jog minden olyan közvetlen veszélyből menekültöt megillet, aki nem veszélyezteti az ország biztonságát, mert a belépése előtt súlyos, köztörvényes bűncselekményt követett el.⁵³⁴

⁵³³ 1989. 15. tvr. 32. cikk

⁵³⁴ TÓTH Judit (2001) p. 118.

Ugyanakkor a jogszerűen tartózkodó menekültet csak állambiztonsági vagy közrendi okokból lehet kiutasítani, törvényes eljárásban, de ekkor is méltányos határidőt kell neki adni, hogy más országba bebocsátást kérjen, esetleg addig szabadságában korlátozható.

A menekültkérdés viszontagságaihoz hozzá kell tenni egy másik, az imént említett momentumot is: a szabálytalan belépés és a menekültstátusz kérése után a Befogadó Állomásról „eltűnő” személyekkel mi lesz? Hogyan lehetne azt megelőzni, hogy a hatóságok látóköréből kikerüljenek? Ez a probléma világszerte ismert. Nem véletlen, hogy a UNCHR igyekszik erre megoldási javaslatokat tenni.

A már említett „Konvenció Plusz” program keretében az irregulárisan történő további, másodlagos mozgás a Konvenció felülvizsgálatának egyik tárgya. Hangsúlyozzák, hogy a mai valóság, a „kevert folyamatok” azt sugallják, hogy a probléma sokkal összetettebb.

Az irreguláris második belépéseket nem lehet figyelmen kívül hagyni, hiszen:

- azokra a hiányosságokra reflektálnak, amelyek a menekültek védelmében jelentkeznek, beleértve problémáik időben történő megoldásának hiányát;
- destabilizáló hatásuk lehet a strukturált nemzetközi erőfeszítésekre, amelyek megpróbálnak megfelelő megoldást nyújtani a menekülteknek;
- az ilyen mozgások táplálják az embercsempészettel és -kereskedelemmel foglalkozó hálózatokat, ezért káros következményekkel járnak a menekültekre.

A UNHCR ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy azok a lépések, amely ezeket a tevékenységeket megpróbálják megfékezni, a menekülteket hozza rossz helyzetbe, vagy a legrosszabb esetben, a visszaküldés gyakoribbá tételéhez vezet (refoulment).

Ezek megoldásához szintén nemzetközi együttműködés szükséges, amelynek során négy fő tevékenységet kell meghatározni⁵³⁵:

1. megerősíteni a védelmi kapacitásokat azokban az államokban, ahová a menekültek először érkeznek;
2. javítani az adott állam menekült-rendszerét ott, ahol a továbbutazás, a kiutazás előfordulhat;
3. gondoskodni arról, hogy gyorsan hozzájuthassanak a menekültek problémáik tartós megoldásához;
4. biztosítani azt, hogy az államok olyan határellenőrzést alkalmazzanak, amely védő-óvó módszereket is igénybe vesz.

Ma már a harmadik világban van az igazi menekültprobléma, mivel ott élethalál kérdéstről van szó, annak ellenére, hogy a statisztikák szerint a fejlett országokon belül az európai államok komoly menekült gondokkal küszködnek. Az ázsiai és az afrikai menekülők menekülés közben - Európában már szokatlan mérvű - fizikai szenvedést, megaláztatást tapasztalnak, közülük százezrek meg is halnak. Aki eljut Európába, vagy Európa országaiból politikai okok miatt menekül, az rendszerint nincs közvetlen fizikai veszélyben.⁵³⁶

Fontos emlékeztetni arra is, hogy a politikai okokból üldözöttek egyénre szabott menekültügyi szabályai alkalmazhatatlanok az általános erőszak és létfeltételeinek eltűnése előtt menekülő százezrekre. Továbbá, amely a legsürgetőbb lépést igényli, nem lehet ugyanazokat az eszközöket alkalmazni speciális európai szituációkra, mint a nagy tömegek koncentrált mozgásával járó világfolyamatokra.⁵³⁷

Így úgy gondolom, hogy éppen itt az ideje a mintegy fél évszázados Genfi Egyezmény mai szituációra felhasználhatóvá tételének. Ehhez azonban valódi

⁵³⁵ Vö. VAN DER KLAAW (2004)

⁵³⁶ NAGY (2000) p. 426.

⁵³⁷ NAGY (2000) p. 426.

összefogásra, nemzetközi megállapodásra van szükség, amely a szubszidiaritás elvét követően válik alkalmazhatóvá.

Különösen bizonytalanná teszi az Egyezményben foglaltak érvényesítését az is, hogy nincs egyetlen szerv sem feljogosítva a végrehajtás ellenőrzésére. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is csupán együttműködik a részes államokkal a védelem biztosításában, de ez korántsem jelenti a jogalkalmazás egységessé tételét, szankcionálását vagy a nemzetközi nyilvánosság elé kerülését.⁵³⁸

Összegzés

Tudomásul kell venni, hogy „a menekülők tömegei már nem csupán a kapuk előtt állnak, hanem már a kapukon belül vannak világszerte”.⁵³⁹

A UNHCR adatai szerint 2006-ban a világon kb. 600 000 menekült volt, ám ezek csupán elenyésző része él Európában. 2003 és 2006 között a kontinensünkre érkező menekülők száma közel felére csökkent, 477 ezerről 216 ezerre. Ennek okai részben a háborús konfliktusok végével, illetve a szigorú azilumpolitika mellett a hatékony határellenőrzéssel magyarázhatók.

Az 1951 óta bekövetkezett jelentős társadalmi, gazdasági változásokra reagálva új programot dolgozott ki a UNHCR, az ún. Convention Plus, ám ez még nem egy valóban hiánypótló új alapokon nyugvó nemzetközi megállapodás. Ez három prioritást foglal magában: az áttelepítési stratégia mint a védelem eszköze alkalmazását, a fejlesztési segélyek hatékonyabb elosztását, valamint az irregulárisan történő, második mozgások megakadályozását.

⁵³⁸ SIK (2001) p. 118.

⁵³⁹ LÉVAI (1997) p. 217.

A migráció és az azilumpolitika közös problémája Deák Péter szerint európai jelenség. Ennek ellenére még nincsen közös menekültpolitika Európában. A 2000-ben létrehozott Menekültügyi Alap azonban komoly anyagi segítséget jelent a menekültek befogadásával, beilleszkedéssel és az önkéntes hazatelepüléssel kapcsolatos projektekhez, amelyek némileg enyhítik az egyes országokra háruló rövidtávon anyagi, hosszú távon társadalmi terheket.

A Bizottság az utóbbi években elkezdte a menekültpolitikát módszeresen beépíteni a fejlesztési együttműködési stratégiákba, amely jó iránynak mutatkozik. Az EU-nak 2010-ig meg kell alkotnia a közös menekültügyi rendszert, amely a szolidaritás jegyében, a már kialakult, de a jövőben tovább fokozódó egyenlőtlenségeket egyenlő feladatmegosztással kívánja egy valóban hatékony nemzetközi védelmi hálózaton keresztül feloldani.

Figyelemre méltó azonban a kísérő nélküli kiskorúak számának drasztikus emelkedése. Nyilvánvaló áldozattá válásuk megelőzése szintén uniós, és nemzetközi szintű prevenciót igényel. Ám a jövőbeni politikai lépéseket kutatásoknak kell megelőznie: a jelenség megismerésével, pontos adatok gyűjtésével, azon kísérő nélküli gyermekekről is, akik nem kértek menedéket.

IV. Magyarország - a hazai szabályozás

A bevándorlók állampolgárság szerinti összetételéből egyértelmű, hogy Magyarország valójában csak néhány szomszédos ország polgárai számára bevándorlási célpont ma még. Azonban a bevándorlás országunk történetében szinte kezdetektől jelen van.

IV.1. A magyarországi bevándorlás történeti vázlata

A magyar történelemben mindig is napirenden volt az idegen népek – vagy ahogyan egykor nevezték; a hospeszek vagyis vendégek – befogadása. Az ugorok szétválását követő évezredben a délorosz sztyeppén vándorló magyarság sokféle néppel⁵⁴⁰, illetve néptörredékekkel került kapcsolatba, amelyek közül nem egy csatlakozott is a kialakulóban lévő magyar etnikumhoz.⁵⁴¹

A honfoglalást követő időkben is történtek bevándorlások. A honfoglalás folyamatát elindító, de később más népektől vereséget szenvedő és ezért széthulló besenyők töredékei 960 körül telepedtek be.⁵⁴²

Az eddig felsorolt „csatlakozásokból” kitűnik, hogy nem voltak tervszerűek, azok valamilyen történelmi esemény „melléktermékei” voltak. A keresztény magyar állam megteremtésével következett az a korszak, amikor az ország vezetői tervszerűen telepítettek be idegen ajkú népeket Magyarországra, többnyire valamilyen praktikus – gazdasági, katonai, vallási – okból. A teljesség kedvéért azért tegyük hozzá, hogy az első ilyen tervezett jellegű betelepülések a magyar nomádállam hanyatló korában már megkezdődtek.

⁵⁴⁰ szkíta, szarmata, bolgár-török, kazár

⁵⁴¹ ENGEL Pál: *Beilleszkedés Európába a kezdetektől 1440-ig*, In: GLATZ Ferenc (szerk.): *Magyarok Európában* I. kötet, Budapest, Háttér Lap- és Könyvkiadó, 1991., p. 92.

⁵⁴² ENGEL i.m. p. 102.

István az első uralkodónk, aki felismeri, hogy szükség van a frissen megalakult magyar állam gazdaságának és társadalmának fejlesztésére.⁵⁴³

A XI. század derekán indult meg a nyugati telepések kirajzása kelet felé. Mind magyar, mind cseh, mind pedig a lengyel területeken bőven akadtak lakatlan vidékek, ahol örömmel látták a fejlett mezőgazdasági és kézműves kultúrával és technikai tudással rendelkező vendégeket. Elsőként francia és vallon telepések érkeztek, akiket szláv kifejezéssel *olasznak* neveztek akkoriban.

Az *olaszokat* hamarosan követték a német nyelvterületről indulók nagy néptömegei.

A nagytömegű nyugati bevándorló mellett a XIII. század első felében keletről is érkezett egy komoly néptömeg, bebocsátást kérve az országba; a kunok. Ez a nép a megelőző két évszázadban uralta a sztyeppét az Ural folyótól az Al-Dunáig, állandó fenyegetést jelentve az orosz, a magyar és a bizánci állam számára. A XIII. század elején felemelkedő új hatalom a mongolok gyorsan változtattak ezen a helyzeten.

A tatárjárás okozta emberveszteség jórészt az ország középső területeit érte, az elnéptelenedés így is súlyos volt, ezért mindenáron munkáskezeket kellett hozni az országba. Olyan arányú népmozgás indult meg Magyarországra, amilyennel a XVIII. századi telepítő mozgalmakig nem találkozunk. Főleg a környező országokból érkeztek sokan, jellemzően szökevényként, de jelentős volt a belső vándormozgalmak is. Ezt ugyan tiltotta az uralkodó, de felszámolni nem tudták, végül szemet hunytak felette. A bevándorlóknak köszönhetően átalakult és a XIV. századra egységesült a paraszti és a városi társadalom, hozzájárulva a rendi jellegű társadalom kialakulásához Magyarországon.⁵⁴⁴

A következő nagyobb népmozgások Magyarország történetében a török korban, illetve annak lezárultával kezdődtek el. Az 1526-1699/1718 közötti

⁵⁴³ L. erről fiához írt intelmeit: *István intelmei fiához, Imre herceghez*, ford.: BOLLOK János, IN: KRISTÓ Gyula (szerk.): *Az államalapítás korának írott forrásai*, Szeged, Szegedi Középkortörténeti Könyvtár 15., 1999.

⁵⁴⁴ ENGEL i.m. p. 230.

időszakban is voltak népmozgások az országban, de ezek főleg menekülő mozgalmak voltak, leginkább a háborús időkben. A délvidéken a török hódítást követve szerb hullámok költöztek be az országba – Temesvár teljesen szerb népességűvé vált⁵⁴⁵ -, Erdélyben pedig az 1658-60-as török hadjárat nyomán elnéptelenedett völgyekbe románok költöztek le a hegyvidékekről.

Két nagyobb háború csökkentette a népességet a Kárpát-medencében, a „tizenöt éves háború”⁵⁴⁶ és a visszafoglaló háború (1683-1699 között). Ez a két háború komoly mértékben csökkentette az ország lakosságát, illetve lassította a népesség növekedését.⁵⁴⁷

Az ország jelentős területei néptelenedtek el a hadjáratok következtében. A Habsburgok az újjáépítés keretében nagyarányú telepítő politikába kezdtek. Alig van olyan európai nép, amely ne vett volna részt a Magyar Királyság újbóli – történelme során immár harmadik – benépesítésében. Zömmel azonban a szomszédos államok lakói, illetve a háborúk által kevésbé érintett belső területek lakói népesítették be az üres területeket.⁵⁴⁸ Mivel a délvidék megyéi voltak a legüresebbek, ezért majd minden népet oda irányítottak, aminek következtében ez a terület lett a legvegyesebben lakott régió az országban. A nagy népesség-bevándorlás nagyjából 1-1,2 millió embert hozott hozzánk, 4 millió körülre duzzasztva a lélekszámot, és ezzel együtt 50% alá szorítva a magyar etnikum arányát a Magyar Királyságban. Ennek a fordulatnak a magyar demográfia alakulásában nagyon komoly hosszú távú hatásai lettek. A következő 70-80 év alatt a népesség megduplázódott – 1790-re 9,3 millióra nőtt -, de ez főleg az etnikumok növekedésének köszönhető.⁵⁴⁹

Az újabb bevándorlási hullám a XIX. század elején és a dualizmus korában érte az országot, amikor a Balkán felől vándor cigányok, Galíciából pedig zsidók vándoroltak a gyorsan fejlődő és sok lehetőséggel kecsegtető

⁵⁴⁵ SZAKÁLY Ferenc: *Hungaria Eliberata*, Budapest, Corvina Kiadó, 1986., p. 162.

⁵⁴⁶ 1593- 1606.

⁵⁴⁷ A török kor lezárultával, kb. félmillió fővel csökkent az ország lakosainak száma.

⁵⁴⁸ HERBERT Attila - MARTOS Ida - MOSS László - TISZA László: *Történelem IV.*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1997., p. 310.

⁵⁴⁹ HERBERT-MARTOS-MOSS-TISZA i.m. p.

Habsburg-, majd 1867-től az Osztrák-Magyar Monarchiába.⁵⁵⁰ A dualista korszak azonban nem mindenkinek hozta meg a várt jólétet. Az 1880-as évektől indult meg a tömeges kivándorlás, amelyben főleg a hazai etnikumok vettek részt. A teljes népességveszteség 1 millió fő fölötti volt, de jelentős volt a visszavándorlás is. Ez a folyamat hozzájárult a magyarság etnikai arányának növekedéséhez. Ugyancsak nagyarányú volt a belső vándorlás is, ami szintén 1 millió fő fölötti volt, és komoly szerepet játszott a lakosság városokba költözésében.⁵⁵¹

Az I. világháborút lezáró versailles-i békék következtében szétdarabolt maradék Magyar Királyság területére 1920-tól kezdve jelentős menekült áradat érkezett az elcsatolt területekről. Mintegy 350 000-en döntöttek úgy, hogy nem kívánnak az utódállamokban élni. Jelentősen átalakultak az etnikai viszonyok is, mivel a békeszerződés következtében alig maradt idegen ajkú lakosság az országban.⁵⁵²

Nagyobb népesség mozgások a II. világháború előtt egy-két évvel indultak meg újra, a Közép-Kelet-Európát átrendező müncheni és bécsi konferenciák következtében, illetve a magyar kormány saját akciói eredményeként.

A II. világháborút követően egész Közép-Kelet-Európában hatalmas méretű menekült- és vándormozgalmak hullámai indultak meg, a győztesek által átrajzolt politikai határok és az etnikai gyűlölködések miatt.⁵⁵³

Ezzel gyakorlatilag évtizedekre befejeződtek a vándormozgalmak Magyarországon. Nagyobb hullámban, 1956-ban a forradalom alatt megnyitott határokon történt jelentős kiáramlás, ugyanakkor a zárt társadalom nem tette lehetővé az országba való számottevő beáramlást.

⁵⁵⁰ TÓTH Zoltán: *A népesség gyarapodása és polgárosodás*, In: GERGELY András (szerk.): *19 századi magyar történelem 1790-1918*, Budapest, Korona Kiadó, 1998., p. 412.

⁵⁵¹ TÓTH Zoltán i.m. p.413.

⁵⁵² PÖLÖSKEI Ferenc: *A társadalom szerkezete*, IN: PÖLÖSKEI Ferenc - GERGELY Jenő - IZSÁK Lajos (szerk.): *20. századi magyar történelem 1900-1994.*, Budapest, Korona Kiadó, 1997., p. 153.

⁵⁵³ GERGELY (1997)

Ez szűnt meg az 1990-es rendszerváltással, ekkortól beszélhetünk egy újabb korszakról, amely az uniós taggá válásunkkal, illetve a schengeni határellenőrzés kiépítésével más irányt vehet.

Egyes kutatások kimutatták, hogy a magyarországi bevándorlók zöme a határon túli magyar közösségekből kerül ki, emiatt jelentős különbséget mutat a nemzetközi migráció más országokban található jellemzőitől.⁵⁵⁴ Az azt kiváltó okok a magyar illetve az egész közép-európai térség történelmi gyökereire vezethetők vissza, ennek következtében annak okai egészen mások, a „bevándorlók” beilleszkedése némileg könnyebb.

A vándorlás egyik következménye, hogy 1990 és 2004 között 115 ezer személy kapott magyar állampolgárságot. Ez éves szinten 8 000 új állampolgárt jelent, de kiemelendő, hogy ez a rendszerváltás előtt még a 800-at sem érte el.⁵⁵⁵

IV.2. A magyar állampolgársági jog fejlődése - Az állampolgársági jogviszony tartalma

Az állampolgárság a magyar közjog egyik alapintézménye. Fogalmának tartalmi összetevőit az állam és az egyén alkotmányjogi kapcsolata határozza meg. Az alkotmányjog az állam és az egyén kapcsolatát elsődlegesen az állami szuverenitással összefüggésben vizsgálja.⁵⁵⁶

Az állam lakossága a nemzetközi jog értelmében az állam területén élő valamennyi személy. Összetartozásuk alapja az, hogy az adott állam alkotmányos rendje mindannyiukat kötelezi. A nemzetközi jog az állam területén tartózkodó személyek között a diplomáciai védelem érvényesülése alapján tesz különbséget.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ vö. TÓTH Pál Péter (2006) p. 9.

⁵⁵⁵ TÓTH Pál Péter (2006) p. 141., vö. TÓTH Pál Péter (2007)

⁵⁵⁶ KUKORELLI (1999) p. 103.

⁵⁵⁷ KUKORELLI (1999) p. 103.

A lakosságot alkotó természetes személyek jogi helyzete ennél összetettebb. Annak meghatározása, hogy e személyeket milyen jogok illetik meg, és milyen kötelezettségek terhelik, a belső jog, ezen belül is az alkotmányjog feladata.⁵⁵⁸

Alkotmányjogi értelemben a lakosság több csoportra oszlik: lehetnek saját állampolgárok, külföldiek és hontalanok.

A szuverenitás személyi hatálya minden állam esetében saját polgáraitra terjed ki, ők alkotják alkotmányjogi értelemben az állam lakosságát.⁵⁵⁹

Az állampolgársági jogviszony tartalma azt feltételezi, hogy az állampolgárt az állam területén élő más személyekhez képest többletjogosultságok illetik meg: ha külföldön van, bármikor hazatérhet, bármikor elutazhat, megilletik az alapvető jogok, a választójog, a közhivatal viselésének joga, a konzuli védelem joga, ugyanakkor a köteles eleget tenni, pl. a honvédelmi kötelezettségének, ami a hontalanokra, külföldi állampolgárokra nem vonatkozik. Ugyanakkor az adózás kötelezettsége mindenkit érint. Azaz az állami hatalomnak való alávetettség egyidejűleg az állampolgári státusszal rendelkező személyek számára az alapvető jogok teljességével egyenlő.⁵⁶⁰

IV.3. A magyar állampolgárság szabályozásának történeti vázlata

„(1) Magyar állampolgár az, aki e törvény hatálybalépésekor magyar állampolgár, továbbá az, aki e törvény erejénél fogva magyar állampolgárrá válik, vagy e törvény alapján magyar állampolgárságot szerez, amíg állampolgársága nem szűnik meg.”⁵⁶¹

Az állampolgárság fogalma a polgári átalakulás idején merült fel, a jogegyenlőség, az egyenjogúság gondolatával és a nemzetállamok

⁵⁵⁸ KUKORELLI (1999) p. 103.

⁵⁵⁹ KUKORELLI (1999) p. 103.

⁵⁶⁰ Uo.

⁵⁶¹ 1993. LV. tv. 2. §

létrejöttével. A feudális államszervezetben más volt a kapcsolata a közhatalmi szerveknek az állam területén élő egyes csoportokkal, így más volt a jobbágy és a közhatalom, a földesúr és a közhatalom, illetve a városi polgár és a közhatalom közötti kapcsolat.

A Rousseau-féle társadalmi szerződés, amely a szuverenitást a néptől származtatta, vezetett el ahhoz a gondolathoz, hogy szükség van az állam és a területén élő lakosság megkülönböztetésére olyan szempontból, hogy kik az állampolgárok, illetve hogyan keletkezhet, illetőleg szűnhet meg az állampolgárság, valamint, mi a tartalma az állampolgársági jogviszonynak.

A. Az *első állampolgársági*⁵⁶² törvény az 1879. évi L. tc., amely noha korszerű volt, tükrözte a kor általános politikai és jogi viszonyait is, nem teremtett egyenjogúságot férfi és nő között. Az 1879. L. tc. kora európai színvonalának megfelelően rendezte a magyar állampolgárság megszerzésének és elvesztésének jogcímeit, ezzel egyidejűleg nem feledkezett meg a szabadságharc bukását követő emigrációs hullámról sem.⁵⁶³

Éppen emiatt készült az a szabályozás, amely tíz év külföldön élés után az állampolgárság automatikus megszűnését fogalmazta meg. Egy magyar nő ezzel szemben akkor is elveszthette állampolgárságát, ha külföldi férfival kötött házasságot. Ugyanakkor a házasságon kívül született gyerek az apa állampolgárságát kapta meg automatikusan, és csak abban az esetben az anyáét, ha az apa ismeretlen volt. Az állampolgárság megszerzéséhez öt év helyben lakás volt szükséges.

⁵⁶² Már a reformkor előtt, az 1700-as években felmerült az állampolgársági jog kérdése. Hajnóczy József készített elsőként törvénytervezetet 1790-ben Szalai Lászlóval, de ezt akkor még nem fogadták el. 1844-ben Szemere Bertalan közreműködésével készült egy honosítási törvénytervezet, ám az ötven évvel ezelőttihez hasonlóan ezt sem fogadták el, sőt az 1848-as változatot sem.

⁵⁶³ KUKORELLI (1999) p. 104.

Ezt a törvényt több módosítás követte: ezek közül az 1922. évi XVII. törvény és az 1939. évi XIII. tv. közvetlen hatalmi célokat szolgált.⁵⁶⁴ Az 1922. évi törvény *jóvátétel* jellegű volt⁵⁶⁵, hiszen annak 24.§-a kedvezményes honosítást tett lehetővé a trianoni békeszerződés következményeként.

Az 1939-es XIII. és XIV. törvény hátrányos, negatív tartalmú törvény volt. Ez vezette be az állampolgárságtól való megfosztás intézményét: egyfelől bűncselekmény elbírálásakor a bíróság szabhatta ki az állampolgárságtól való megfosztást, másrészt pedig beiktattak egy olyan rendelkezést, amely szerint az a magyar állampolgár, aki külföldön állampolgárságot szerzett, automatikusan elveszti állampolgárságát. Azok, akiket faji okokból üldöztek és emiatt kénytelenek voltak elhagyni az országot, és máshol állampolgárságot szereztek, ennek következtében automatikusan elvesztették állampolgárságukat.

1945-ben a II. világháború után született a 9590. kormányrendelet alapján mindazok visszakapták az állampolgárságukat, akik az 1939. évi miatt elveszítették, illetve nem tette lehetővé az állampolgárság visszaszerzését mindazoknak, akik a II. világháború idején részt vettek az embertelen cselekedetekben.

B. Az 1948. évi XI. tv a *második állampolgársági* törvény. Ebben a jogszabályban a honosítás nem volt vagyoni feltételhez kötve. Ez a törvény nem szüntette meg az állampolgárságot tízéves távollét után, és noha nem volt jogegyenlőség férfi és nő között, a külföldivel kötött házasság szintén nem járt automatikusan az állampolgárság elvesztésével.

1948. évi LV. tc.⁵⁶⁶-ben határozták meg az állampolgársági ügyekben eljáró szerveket (kormány, Belügyminisztérium). Ekkor három év helyben lakás volt szükséges a státusszerzéshez.

⁵⁶⁴ KUKORELLI (1999) p.107.

⁵⁶⁵ KUKORELLI (1999) p.107.

⁵⁶⁶ Amely 1949. február elsején lépett hatályba.

C. A *harmadik állampolgársági* törvény az 1957. évi V. törvény volt. Még tartalmazta az állampolgárságtól való megfoszthatóság intézményét, de bármely szülő után lehetett születéssel állampolgárságot szerezni. Háromévi magyarországi tartózkodás után honosítással állampolgárságot kaphatott bárki.

D. 1993-ban született meg a jelenleg hatályos *negyedik (1993. évi LV. tv.) állampolgársági* törvény⁵⁶⁷. Ennek keretei között szigorodtak az állampolgárság-szerzés feltételei: például honosítás esetében nyolc évre emelték a magyarországi tartózkodás időtartamát, ugyanakkor megszűnt az állampolgárságtól való megfosztás intézménye. A honosítás alapfeltételeit minden korábbi kódextől eltérő módon, a magyar állampolgárság erkölcsi súlyára, a Magyar Köztársaság szuverenitására, a Magyarországon élő (bevándorolt és menekült) külföldiek jogállására tekintettel szabályozza. A jogszabály az előző törvényekhez képest szigorúbb, ugyanakkor körültekintőbb és a realitásokra épül.⁵⁶⁸

Az 1993. évi LV. tv. *alapelvei*:

1. § (1) A magyar állampolgárok között az állampolgárság keletkezésének, illetőleg megszerzésének jogcíme alapján *különbséget tenni nem lehet*.

(2) Senkit nem lehet állampolgárságától, illetve állampolgársága megváltoztatásának jogától *önkéntesen* megfosztani.

(3) E törvény

- a személy akaratszabadságának tiszteletben tartása mellett elősegíti a család állampolgárságának egységét;
- elősegíti a *hontalanság eseteinek csökkentését*;
- biztosítja a személyes adatok védelmét.

⁵⁶⁷ Később: ÁpTv.

⁵⁶⁸ KUKORELLI (1999) p. 109.

(4) A törvénynek nincs visszaható hatálya. A magyar állampolgárságra azok a jogszabályok az irányadók, amelyek az állampolgárságra ható tények vagy események bekövetkezésekor hatályban voltak. [Kiemelések tőlem: W. Sz.]

Ez a törvény 1993. október elsejétől van érvényben, amelyet a 2001. XXXII. tv. módosított; többek között a magyar állampolgárság *Nyilatkozat* útján történő megszerzését iktatta be. (103/2001. (VI. 21.) Korm. r.) Ez az intézmény egyrészt a hontalanságot igyekszik visszaszorítani, másrészt a második világháború utáni jogfosztásokat orvosolni.⁵⁶⁹

Említeni kell továbbá, hogy 2004. május elseje óta a magyar állampolgárok egyúttal uniós polgárok is. Az Európai Unió valamennyi polgára számára biztosított a szabad mozgáshoz illetve tartózkodáshoz való joga, ez az uniós állampolgárság központi joga. Az uniós állampolgárság gyakorlati jelentőségét az e területre vonatkozó közösségi jogot kodifikáló, azt tisztázó és egyszerűsítő 2004/38/Ek irányelv⁵⁷⁰ teljes körű végrehajtása fogja a későbbiekben erősíteni.

A magyar állampolgárságot szerettek számának alakulására erőteljes hullámváltozás volt jellemző az elmúlt 15 évben. Az új állampolgárok száma 1990-ben már meghaladta a háromezret, 1991-ben megközelítette a hatezret, majd 1992-ben volt a legmagasabb, ebben az évben elérte a 22 ezret. 1993 és 1997 között minden évben kb. tízezer külföldi kapott magyar állampolgárságot. Az utóbbi tíz évben azonban számuk megcsappant, 5 000 körülire évente. A magyar állampolgárság már nem kecsegtet a stabilitással, a demokrácia ígéretével, hiszen a szomszédos országok is stabilizálódtak azóta.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ L. bővebben erről. TÓTH Pál Péter (2006) p. 187.

⁵⁷⁰ Ez Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGHK rendelet módosításáról.

⁵⁷¹ TÓTH Pál Péter (2006) p. 142.

Magyarország népességszáma 1981 óta folyamatosan csökken, az új állampolgárok azonban sokat javíthatnak ezen a tendencián. Az új állampolgársággal rendelkezők kétharmada Romániából, 12%-a Jugoszláviából, 8%-a Ukrajnából érkezett, ők jellemzően magyar nemzetiségűek.⁵⁷² Érdekességként megemlítendő ugyanakkor, hogy a hazánkban élő kínaiak igen kis számban szeretnének állampolgárságot kapni (1993 és 2004 között csupán 41 fő!).⁵⁷³

IV.4. A külföldiek, a hontalanok és a menekültek

A külföldi állampolgárok nemcsak bevándorolnak az országba, hanem el is hagyják azt. A mérleg azonban egyértelműen pozitív, mivel minden évben egyre többen kérnek tartózkodási engedélyt, mint ahányan elmennek. A Magyarországon legálisan élő külföldiek száma évről évre növekszik.⁵⁷⁴

Ezt mutatja az is, hogy amíg 2001-ben 110 ezren, 2005 januárjában már 142 ezren voltak hazánkban. Ez az ország népességének 1,4%-a, ami nemzetközi összehasonlításban még mindig alacsony érték. Nem mellékes tény ugyanakkor, hogy a külföldiek egy része a szomszédos országokból érkezett, beszél magyarul, kulturális identitása nem áll távol a mienktől. A nem szomszédos országok közül Németországból érkezett a hazánkban élő külföldiek nagy része, számuk az ezredforduló táján megközelítette a 10 ezret. Érdekességként a görög és a lengyel állampolgárokat is meg kell említeni, akiknek jelenléte történelmi okokra vezethető vissza, ám jelenlétük egyre kevésbé jelentős.⁵⁷⁵

A hazánkban élő külföldi állampolgárok országok szerinti megoszlása jól mutatja, hogy bár 180 országból érkeztek hozzánk, csupán néhány ország

⁵⁷² Vö. GÖDRI (2007)

⁵⁷³ TÓTH Pál Péter (2006) p. 142.

⁵⁷⁴ TÓTH Pál Péter (2006) p. 131.

⁵⁷⁵ TÓTH Pál Péter (2006) p. 133.

játszik jelentős szerepet ebben. A 2005-ben Magyarországon élő 142 153 külföldi állampolgár 86%-a európai országból érkezett. Viszonylag jelentős még az Ázsiából érkezők száma (10,6%), ugyanakkor Amerika már elhanyagolható (1,9%), nem is beszélve Afrikáról (1,1%). Összességében a hazánkban élő külföldiek 68,7%-a szomszédos országokból érkezett.⁵⁷⁶

Az államok - saját állampolgáraiktól megkülönböztetendő - *idegennek* tekintik azokat a személyeket, akikre szuverenitásuk hatálya a területen való tartózkodás tényéből követően terjed ki. Az idegeneknek kötelességük országunk törvényeit, alkotmányos rendjét tiszteletben tartani.⁵⁷⁷

Ezért cserébe az állam az alapvető emberi jogok gyakorlását garantálja számukra.⁵⁷⁸

Az idegenek csoportja nem homogén. Állampolgárságuk szerint vannak közöttük, akik más állam polgárai: *külföldiek*, illetve akik egyetlen államnak sem polgárai: *hontalanok*.⁵⁷⁹

A külföldiek jogállása

A külföldieket a szerint is lehet csoportosítani, hogy mennyi ideig tartózkodnak országunk területén. Időtartam szerint a hozzánk látogató külföldiek egy része átmeneti (ideiglenes), másik része állandó jelleggel, vagyis tartósan letelepülteként, bevándorlóként vagy menekültként tartózkodik az állam területén.⁵⁸⁰

⁵⁷⁶ TÓTH Pál Péter (2006) p. 133.

⁵⁷⁷ 2001. évi XXXIX. tv. 3. § (2)

⁵⁷⁸ l. fent; 2001. évi XXXIX. tv. 3. § (1),(4)

⁵⁷⁹ KUKORELLI (1999) p.115. A 2001. évi XXXIX. tv. szerint megkülönböztet *külföldit*, *hontalant*, *Európai Gazdasági Térség állampolgárát* (Uniós polgár), *harmadik ország állampolgárát*, *családtagot*, *kísérő nélküli kiskorút* és *befogadottat*. 2. § (2): A magyar állampolgárság igazolásáig külföldinek kell tekinteni azt a természetes személyt, akinek nincs Magyarországon bejelentett lakóhelye, és személyazonosságának igazolására külföldi állam által kiállított érvényes úti okmányát használja fel.

⁵⁸⁰ KUKORELLI (1999) p. 115.

A külföldiek jogállása különbözik az állampolgárokéétól, sőt önmagában is differenciált.⁵⁸¹

A külföldi amennyiben megkapja az állampolgárságot ezzel egyidejűleg státuszjogokból, és közjogi kötelezettségekből álló közjogi státuszt nyer. A státuszjogok az állami szuverenitással összefüggésben határozzák meg az állampolgár jogi helyzetét. Ugyanakkor éppen ez az, amely meghúzza a határvonalat az állam polgárai és az adott ország területén élő idegenek között. Kukorelli szerint történetileg e megkülönböztetés a nem állampolgár alapvető jogainak lényeges korlátozását jelentette. A második világháborút követően, az emberi jogok nemzetközi egyezményeit elfogadó jogállamokban az alapvető emberi jogok csupán az állampolgársági státuszhoz kötődő jogok területén létezhet különbség.⁵⁸²

A státuszjogok gyökerei az emberi jogokban keresendők, de önálló jogcsoportként mind a szabadságjogokhoz, mind a gazdasági-, szociális- és kulturális jogokhoz képest eltérő tartalommal, követelményrendszerekkel és garanciákkal rendelkeznek. A státuszjogoknak lényegüket illetően alanyi jogoknak kell lenniük.⁵⁸³

A státuszjogok lehetnek külső-, illetve belső szuverenitással összefüggő jogok. *A külső szuverenitással összefüggő jogok:* a személyi igazolványhoz, a háborításmentes tartózkodáshoz valamint az útlevelhez való jog.⁵⁸⁴ Ezeken kívül a magyar állam felségterületére történő bármikori visszatérés, a hazatérés joga, valamint a diplomáciai védelem joga, amely minden külföldön tartózkodó magyar állampolgárt megillet.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ KUKORELLI (1999) p. 115.

⁵⁸² KUKORELLI (1999) p. 115.

⁵⁸³ KUKORELLI (1999) p. 115.

⁵⁸⁴ 1998. évi XII. törvény szabályozza a külföldre utazásról és az úti okmányokról.

⁵⁸⁵ KUKORELLI (1999) p. 115.

A *belső szuverenitással összefüggő* státuszjogok: a közügyek gyakorlásában való részvétel (azaz: választójog, önkormányzás joga, közhivatal viselésének joga), továbbá a szociális ellátáshoz és a művelődéshez való jogot.⁵⁸⁶

Az állampolgársági státusz a jogokon túl a közjogi (a honvédelmi-, közteherviselési, valamint adózási) *kötelezettségeket* is magában foglalja.⁵⁸⁷

IV.4.1. A külföldiek beutazása, tartózkodása és eltávoztása

A különbség a hazánkban tartózkodó idegen és a magyar állampolgár között a szuverenitásból vezethető le, mivel a saját állampolgár a szuverenitás személyi, a területen tartózkodó külföldi a szuverenitás területi hatálya alatt áll. A szuverenitás személyi hatályából a magyarok státuszjogai, míg a szuverenitás területi hatályából a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos jogok vezethetők le.⁵⁸⁸

A 2002. január 1-jétől hatályos 2001. évi XXXIX. törvény⁵⁸⁹ (továbbiakban: IdTv.) a schengeni közösségi normákkal és számos más uniós jogszabály rendelkezéseivel összhangban határozta meg a külföldiek beutazásának és magyarországi tartózkodásának szabályait.⁵⁹⁰ Ezzel az új idegenrendészeti törvény hatályba lépésével a vonatkozó jogharmonizáció részben teljesült.⁵⁹¹

⁵⁸⁶ KUKORELLI (1999) p. 115.

⁵⁸⁷ KUKORELLI (1999) p. 115.

⁵⁸⁸ KUKORELLI (1999) p. 115.

⁵⁸⁹ *Törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról.* Végrehajtását a 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet határozta meg, amelyet a 191/2004. (VI. 12.) Korm. rendelet módosított. A 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról címmel a 2001. évi XXXIX. tv.-ben is tesz módosításokat.

⁵⁹⁰ Ez előtt az 1993. évi LXXXVI. tv. rendelkezései szóltak a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról.

⁵⁹¹ Az országjelentésben akadtak még kérdéses fejezetek: szükséges a visszafogadási egyezmények rendszerének további fejlesztése, újak kötése és meglévők felülvizsgálata. A kedvezménytörvény kapcsán a jelentés megjegyzi, hogy a csatlakozás időpontjától a törvény minden rendelkezésének, beleértve a migrációra vonatkozókat is, összhangban kell lennie az *acquis*-val. IN.: *Részletes Értékelés Az Európai Bizottság Magyarországról Szóló Éves Jelentéséről*, 2002. október

Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában a külföldiek engedélyhez kötött munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység folytatása céljából csak *tartózkodási vízummal ("D" típusú vízummal)* utazhattak hazánkba.⁵⁹²

Ez az új idegenrendészeti törvény jelentősen megváltoztatta a tartózkodási engedélyek korábbi szabályait. Az egy évet meg nem haladó tartózkodásra kiadható ideiglenes tartózkodási engedély, illetve az egy évet meghaladó tartózkodásra kiadható huzamos tartózkodási engedély és az állandó magyarországi tartózkodásra jogosító bevándorlási engedély helyett csak kétféle tartózkodási jogcímet határozott meg:

- a) a *tartózkodási engedélyt*, amely legfeljebb két évre (kivételesen négy évre) adható ki, de alkalmanként további két évvel meghosszabbítható, és
- b) a *letelepedési engedélyt*, amely életvitelszerű, folyamatos és határozatlan idejű magyarországi tartózkodásra jogosít.

2007-ben azonban a jogalkotó a külföldiekre vonatkozóan két új törvényt alkotott, amely jelentős mértékben változtat a fent bemutatottakon. A 2007. évi I. és II-es törvények segítségével az IdTv. hiányosságait rendezni tudták.

A jogalkotó azzal, hogy két külön törvényben szabályozta az EGT tagállamokra, valamint a harmadik ország lakosaira vonatkozó jogszabályokat, világos különbséget tett.

A *2007. évi I. törvény*⁵⁹³ által átültetett - a személyek szabad áramlását, gyakorlatilag az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket kodifikálva újraszabályozó - 2004/38/EK irányelv⁵⁹⁴ egységes keretbe foglalja az EGT-

9.

⁵⁹² A szezonális munkavállalás céljából kiadott "D" típusú tartózkodási vízum 12 hónapon belül legfeljebb hat hónapos folyamatos tartózkodásra jogosít. (Jövt munkavégzés céljából kíván beutazni. Gazdasági célú letelepedés nélkül is megadható a "D" típusú vízum, ha a jövedelemszerző tevékenység gazdasági hasznot hoz az országnak, vagy tudományos, kulturális értéket képvisel.) Új eleme a vízumszabályoknak, hogy a külföldi számára a kiadott tartózkodási „D” vízum (Schengeni Végrehajtási Egyezmény 18. Cikk), annak érvényességi idején belül - a tartózkodás céljától függően - legfeljebb egy évig terjedő időszakra, további külön engedély nélküli tartózkodási lehetőséget biztosít.

⁵⁹³ Hatályba lépett 2007. július elsején.

⁵⁹⁴ továbbiakban: Irányelv

állampolgárokra és családtagjaikra vonatkozó korábbi szabályozást, egyértelművé téve, hogy elkülönült, *privilegizált jogállású* alanyi körrel van szó.

Az Irányelv 24. cikkének történő megfelelés érdekében a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek számára biztosítani kell a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken mindazokat a jogokat és kedvezményeket, amelyek a magyar állampolgárokat megilletik.

IV.4.1.1. Tartózkodási engedély

2006-ban a BÁH adatai szerint közel 45 000 fő nyújtott be kérelmet tartózkodási engedélyre. Nagyjából felük román állampolgársággal rendelkezett.

10. táblázat: Tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek száma a főbb állampolgárság szerint. 2006. december 31. állapot.

Állampolgárság	Tartózkodási engedély
román	21 473
ukrán	5 386
kínai	4 114
szerb-montenegrói	2 216
vietnámi	1 601
amerikai	1 312
egyéb	8 584
Összesen:	44 686

Forrás: BÁH

A közel 45 000 tartózkodási engedélyt kérelmezőn túlmenően további kb. ezer fő kérte tartózkodási engedélyének meghosszabbítását. Ez a két csoport együtt a 11. táblázat adatai alapján egyértelműen a munkavállalás miatt igényelte azt 2002 és 2006 között. A táblázatban látható, hogy 2002 óta 2006-ban 8 000-rel több munkavállalási célú tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtottak be (a legtöbbet 2005-ben). De jelentős emelkedést mutat a családjegyesítésre hivatkozó kérelmek száma is.

11. táblázat: Tartózkodási engedély kiadás – és hosszabbítás iránti kérelmek számának alakulása a tartózkodás célja szerint

Tartózkodás célja	2002	2003	2004	2005	2006
munkavállaló	18 186	20 347	24 902	29 958	26 746
tanulmányi	5 436	5 559	4 855	4 693	5 297
családegyesítő	4 850	5 773	6 486	7 884	8 466
jövedelemszerző	4 310	3 206	2 232	658	479
látogató	1 483	1 391	1 923	1 916	1450
hivatalos	207	193	79	105	109
gyógykezelés	55	57	61	68	40
egyéb	2 798	3 011	3 994	1 384	4 000
összesen	37 151	39 564	44 532	46 666	46 587

Forrás: BÁH

Az említett „D” típusú tartózkodási vízum iránti kérelmek többségét is román állampolgárok nyújtották be, és ők is főleg munkavállalási és családegyesítési céllal.

12. táblázat: BÁH Vízum Osztályhoz felterjesztett tartózkodási vízumkérelmek főbb állampolgárság szerint „D” - tartózkodási vízum

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006
román	4 829	19 359	29 914	18 458	19 141
ukrán	3 392	6 336	6 756	4 011	4 770
amerikai	963	1 139	1 238	1 165	1 338
szerb-montenegrói	852	1 077	1 507	1 329	1 552
orosz	459	467	400	412	695
kínai	196	384	912	777	1 440
egyéb	6 691	13 772	7 406	4 559	5 584
összesen	17 382	42 534	48 133	30 711	34 520

Forrás: BÁH

13. táblázat: A felterjesztett tartózkodási vízumkérelmek a beutazás célja szerint " D " típus

Beutazás célja	2002	2003	2004	2005	2006
munkavállaló	7 660	26 421	30 957	19 374	23 604
tanulmányi	5 095	6 742	4 721	3 659	3911
látogató	1 040	2 026	3 518	1 876	1509
jövedelemszerző	856	1 340	1 823	906	891
családegyesítés	218	1 283	1 914	1 232	1805
szezonális mv.	0	796	779	34	34
hivatalos	216	230	121	171	103
gyógykezelés	15	20	37	21	16
egyéb	2 282	3 676	4 263	3 438	2 647

Forrás: BÁH

Már említettem, hogy az IdTv. megszüntette az ideiglenes (egy évnél rövidebb) valamint a huzamos (egy évnél hosszabb) tartózkodásra jogosító engedélyek kategóriáját. A tartózkodási engedély főszabályként legfeljebb két évre adható ki, amelyet alkalmanként legfeljebb két évvel lehet meghosszabbítani. Ha a tartózkodás célja munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység, a tartózkodási engedély első alkalommal legfeljebb négy évre adható ki.

Az Irányelvet átültető 2007. évi I. törvény továbbra is megtartja azt a fő elvet, miszerint a szabad mozgás és az ehhez kapcsolódó tartózkodás csak az uniós polgárok és meghatározott családtagjaik jogosultságát jelenti. Bővíti azonban a családtag fogalmát, illetve a családtagok tartózkodási jogának fennmaradását is új alapokra helyezi.

A törvény az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását. Az EGT-ről szóló megállapodás⁵⁹⁵ értelmében ugyanis az EGT tagállamainak állampolgárait a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.

⁵⁹⁵ részes felei az Európai Unió, valamint a korábbi EFTA országok: Norvégia, Lichtenstein és Izland.

A 2007. évi I. törvény biztosítja, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket megillető, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása elől elháruljanak az adminisztratív akadályok, illetve az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai esetében az adminisztratív akadályok jelentős mértékben csökkenjenek.⁵⁹⁶

Ezzel biztosítja az említett személyi körnek a Magyar Köztársaság területére való beutazását, továbbá a *három hónapot meg nem haladó* magyarországi tartózkodását. Ez a tartózkodás gyakorlatilag *feltétel* nélküli. A magyarországi tartózkodás joga három hónapot meg nem haladó ideig külön engedély nélkül megilleti az EGT-állampolgárt és családtagját.

A törvény a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait az Irányelv rendelkezéseivel összhangban bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A jogszabály a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodók számára *megköveteli a bejelentkezést*⁵⁹⁷, az eljáró hatóság a bírósági gyakorlatot kodifikáló Irányelvnek megfelelően azonban már *nem tartózkodási engedélyt*, hanem egy *regisztrációs igazolást*⁵⁹⁸ állít ki. A tartózkodási engedély ugyanis nem más, mint az Európai Közösséget létrehozó szerződésben garantált jog tárgyiasulása, amelyet a jogalkotó igyekszik ezzel az egyszerűbb, olcsóbb rendszerrel felváltani.

A törvény a három hónapot meghaladó tartózkodás szabályait az Irányelv rendelkezéseivel összhangban bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A három hónapot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, akinek tartózkodási célja *keresőtevékenység* vagy *tanulmányok* folytatása, illetőleg aki a tartózkodás teljes időtartamára elegendő *forrással* rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodása ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátó rendszerére.

⁵⁹⁶ 2007. évi I. tv. 10. §, 11. §

⁵⁹⁷ 2007. évi I. tv. 21. §

⁵⁹⁸ 2007. évi I. tv. 27. §

Keresőtevékenység céljából tartózkodónak minősül az is, aki munkát keres. Az Európai Bíróság gyakorlatával összhangban a törvény nem mondja ki, hogy mennyi ideig lehet jogszerűen munkát keresni, erre vonatkozóan az ésszerűség elve az irányadó: addig, amíg a bizonyítottság és az esély megalapozottak.

Az EGT államok polgárainak beutazásáról és tartózkodását szabályozó új törvény egyik legfontosabb vívmánya, az *állandó tartózkodás jogának* biztosítása⁵⁹⁹, amellyel a társadalmi kohéziót kívánják erősíteni. A törvény az állandó tartózkodás jogát valamennyi EGT-állampolgár és családtagja számára biztosítja, amennyiben *öt évig* megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Ez az új, általános jogosultság nemcsak meghatározott kategóriák számára biztosítja a maradás jogát a gazdasági aktivitás befejezésével, hanem *mindenki* számára, aki az ötéves jogszerű tartózkodás feltételét teljesíti.

A törvény a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának *korlátozására*, de azt kizárólag közrendi, köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból engedi meg.⁶⁰⁰ Kimondja emellett, hogy ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat, a korlátozó intézkedések pedig kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhatnak. E magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére, az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatók el. A törvény szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a *visszairányítás*, a *kiutasítás*, a *beutazási és tartózkodási tilalom* elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása.⁶⁰¹

⁵⁹⁹ 2007. évi I. tv. 88. § (4)

⁶⁰⁰ 2007. évi I. tv. 33. §-68. §

⁶⁰¹ A törvény az Irányelvvel összhangban meghatározza az elrendelésük alapjául szolgáló okokat, az Európai Bíróság esetjogával összhangban garanciális rendelkezésekkel szigorítva azt.

A beléptetés megtagadására, valamint a *visszairányítás* elrendelésére a Magyar Köztársaság államhatárán kerülhet sor. A beléptetés megtagadását a törvény egy *pozitív* („rendelkezzék a szükséges dokumentumokkal”), valamint egy *negatív* feltétel („ne álljon beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt”) hiánya esetén írja elő.⁶⁰² A törvény hatálya alá tartozó személyek beléptetését meg kell tagadni, ha nem tesznek eleget a 3. §-ban meghatározott beutazási feltételeknek (pozitív feltétel hiánya), vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állnak (negatív feltétel hiánya).

A beléptetés megtagadása esetén a határforgalmat ellenőrző hatóság határozatban azonnal elrendeli a visszairányítást, amely kötelezést jelent a határterület elhagyására.⁶⁰³ A visszairányítás végrehajtása iránt főszabály szerint haladéktalanul intézkedni kell. Ez alól - az Irányelv 5. cikk (4) bekezdésének megfelelően - kivételt jelent az az eset, ha a visszairányított személy kérelmezi, hogy hetvenkét órán belül - az Irányelv 25. cikk (1) bekezdésének megfelelően - bármely módon igazolhassa a beutazáshoz való jogának fennállását. Ez az időtartam elegendő arra, hogy az érintett a szükséges dokumentumokat beszerezze, vagy azokat hozzá eljuttassák. A lehetőségek biztosítása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a szükséges okmányok, iratok beszerzéséről a határforgalmat ellenőrző hatóságnak kell gondoskodnia. A kérelem előterjesztésére értelemszerűen csak abban az esetben van lehetőség, ha a beléptetés megtagadására a beutazás feltételeinek hiányában került sor.

A visszairányítás azonnali végrehajtása esetén a visszairányított személy köteles a visszairányítás célországába vissza- vagy továbbinduló járművön tartózkodni, vagy arra átszállni. Ha a visszairányított visszautaztatása - szállítóeszköz rendelkezésre állása hiányában vagy a beutazáshoz való jog fennállásának igazolása iránti kérelem előterjesztése következtében - nem

⁶⁰² 2007. évi I. tv. 36. §

⁶⁰³ A visszairányítás lehetséges célországait a törvény sorrendben határozza meg.

hajtható végre haladéktalanul, az érintett a visszairányítás végrehajtásáig, de legfeljebb hetvenkét óráig köteles az eljáró hatóság által kijelölt helyen (határátkelő-helyen, repülőtér tranzitvárójában) tartózkodni. A kötelező tartózkodási helyet a visszairányított személy visszautazás céljából bármikor elhagyhatja.⁶⁰⁴

Ha a visszairányított személy a rendelkezésére álló idő alatt a beutazáshoz való jogának fennállását bizonyítja, a visszairányítást elrendelő határozat érvényét veszti, és az érintettet a határforgalmat ellenőrző hatóság belépteti.

Ha a visszairányítás az elrendelésétől számított hetvenkét órán belül nem hajtható végre, a visszairányított személyt - beléptetését követően - az eljáró hatóság kiutasíthatja. A kiutasítás következtében egyszerűbbé válik a visszautazási kötelezettség végrehajtása, mivel a kiutasítást toloncolás útján kell végrehajtani. A visszairányított személy esetében a kiutasítás végrehajtási jellegét erősíti az is, hogy ez esetben a kiutasítással egyidejűleg nem rendelhető el beutazási és tartózkodási tilalom. Ha a beléptetés megtagadására, valamint a visszairányítás elrendelésére beutazási és tartózkodási tilalom fennállása miatt került sor, a tilalom hatályát a kiutasítás nem érinti.

A 2007. évi I. tv. a **beutazási és tartózkodási tilalom** két típusát különíti el⁶⁰⁵: az *önállóan elrendelt*⁶⁰⁶, valamint az *idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg* elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat.⁶⁰⁷ Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat - a meghatározott jogcímek alapján - az ismeretlen helyen, illetve nem a Magyar Köztársaság területén tartózkodó személlyel szemben határozattal kell elrendelni. Az önálló jogalap akkor teszi lehetővé a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, ha az érintett kiutasítására nincs mód. Az idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg elrendelt beutazási és

⁶⁰⁴ 2007. évi I. tv. 36-37. §

⁶⁰⁵ 2007. évi I. tv. 38. §- 39. §.

⁶⁰⁶ 2007. évi I. tv. 45. §

⁶⁰⁷ 2007. évi I. tv. 40-44. §

tartózkodási tilalom ezzel szemben a kiutasítást elrendelő határozat rendszerinti járulékos eleme.

A tilalmat nyilvántartásba veszik, amely alapján a határforgalmat ellenőrző hatóság - a beutazásra vonatkozó külön hozzájárulás hiányában - a beléptetést megtagadja.

A bíróság által elrendelt kiutasítás mellékbüntetés magában foglalja a törvény szerinti beutazási és tartózkodási tilalom tartalmát: a kiutasítás tartama alatt a kiutasított nem térhet vissza a Magyar Köztársaság területére. A bíróság által elrendelt kiutasítás esetén ezért a beutazási és tartózkodási tilalom fennálltát a nyilvántartásba be kell jegyezni.

Az *idegenrendészeti kiutasítást* a 2007. évi I. tv. 40.§-a szabályozza. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogának korlátozása körében az Európai Unió joga a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóanál kedvezőbb szabályozást követel meg. Erre tekintettel a törvény hatálya alá tartozó személyekkel szemben elrendelhető idegenrendészeti kiutasítás okait *szűk* körben határozza meg.

A törvény megengedi az esetlegesen járványt okozó, valamint más fertőző betegségekkel összefüggésben a szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó intézkedések alkalmazását. Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy családtagot, aki külön jogszabályban meghatározott *közegészséget* veszélyeztető betegségben szenved, fertőzőképes, illetve kórokozó hordozó állapotban van. A kiutasításra csak akkor kerülhet sor, ha az érintett szándékosan nem veti alá magát a betegsége, illetve fertőzése által indokolt egészségügyi ellátásnak. De meg kell említeni, hogy a törvény kizárja a kiutasítást, ha a megbetegedés a beutazást követő három hónap elteltével jelentkezik, ezáltal megdönthetetlen vélelmet állít fel amellet, hogy a betegséget, illetve fertőzést az érintett a beutazását követően szerezte.

A *kiutasítás* másik esetkörét a *közrenddel, közbiztonsággal* összefüggő kiutasítási okok képezik. Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-

állampolgárt vagy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagot, aki az országelhagyási kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget, továbbá aki beutazási vagy tartózkodási jogosultsága fennállásának igazolása során csalárd módon járt el.

A *harmadik államok polgáira vonatkozó* tartózkodási engedélyekről szóló szabályozást a 2007. évi II. tv. szabályozza, amely - az Idiv. rendszerétől eltérően, de az EGT polgárokéhoz hasonlóan - külön fejezetben szabályozza a *három hónapot meg nem haladó* és a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait, amely a schengeni vívmányokkal történő harmonizációt szolgálja. A törvény értelmében a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi létrehozásáról szóló, korábban említett, Schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályait kell alkalmazni.

A különbségtétel oka, hogy míg a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik, addig a három hónapot meghaladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak meghatározása *elsődlegesen tagállami hatáskör*.

A *három hónapot meg nem haladó* tartózkodási vízumok⁶⁰⁸ típusai lényegében megegyeznek a korábbi Idiv.-ben szabályozottakkal, újdonságot a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek megfelelő vízumkiadási feltételek, valamint a vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítás egységes vízumokra vonatkozó rendelkezéseinek - így a vízum meghosszabbítása lehetőségének; a külképviselet és a központi vízumkiadó hatóság, illetve a tagállami központi vízumkiadó hatóságok közötti konzultációs eljárásnak; a vízumkiadási jog átadásának-átvételének - hazai jogba történő átültetése jelent. A 2007. évi II. tv. megalkotásával a schengeni joganyag átvétele gyakorlatilag megtörtént.

⁶⁰⁸ 2007. évi II. tv. 8.§, 9.§

A *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályaira vonatkozó fejezet szintén megállapít beutazási szabályokat, mivel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálya az ilyen időtartamú tartózkodás céljából történő beutazásra nem terjed ki. A tartózkodási vízumok és tartózkodási engedélyek Idiv.-ben szabályozott rendszerét a törvény az első lépcsőben lényegében megtartja, a *teljes jogú schengeni tagságunktól* viszont a tartózkodási vízum *megszűnik*, ehelyett a harmadik országbeli állampolgárok már a külképviseleten *tartózkodási engedélyt* kérelmezhetnek. A pozitív tartalmú döntés esetén a tartózkodási engedélyt Magyarországon vehetik át, e célból történő beutazásuk egy új vízumtípus, a *tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum* birtokában történhet. Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító speciális vízumtípusként a *nemzeti vízumot*, illetve a *szezonális munkavállalási vízumot* vezeti be a jogalkotó.

A különböző tartózkodási célok alapján kiadható tartózkodási vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó különös szabályokat is megállapítja a törvény. Ennek keretében jelentős változásként a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát *öt* évben határozták meg, amely jóval rugalmasabb a korábbi merev rendszernél.⁶⁰⁹ Felülvizsgálták továbbá a családegyesítési célú tartózkodás szabályait is a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelvnek való teljes megfelelés érdekében.

Áttekinthetőbbé vált a keresőtevékenységre vonatkozó szabályozás, az ellentmondásokat feloldva meghatározták az ilyen célú tartózkodási vízum, illetve tartózkodási engedély birtokában folytatható tevékenységek körét.⁶¹⁰

A törvény a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelvvel összhangban szabályozza a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat

⁶⁰⁹ 2007. évi II. tv. 14. §

⁶¹⁰ 2007. évi II. tv. 20. §

folytató harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásának szabályait. Újdonságot jelent az Idtv.-hez képest, hogy a középfokú oktatási intézmények diákjai is tanulmányi célú tartózkodási vízumra, illetve tartózkodási engedélyre jogosultak, ezáltal felsőoktatási intézménybe történő jelentkezés esetén nincs szükségük külön vízum felvételére. A külön törvény szerinti *önkéntes* tevékenység folytatása önálló tartózkodási jogcímként jelenik meg. A törvény uniós viszonylatban is előremutatóan új tartózkodási célként nevesíti a *tudományos kutatást* a Tanács 2005/71/EK irányelvének korai átültetését elvégezve.

A *humanitárius tartózkodási engedélyre*⁶¹¹ vonatkozó szabályozás keretei között a törvény megvalósítja a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv teljes átültetését.

A törvény a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát *két* évben határozza meg és - főszabályként - biztosítja a tartózkodási engedély bármely, a törvényben szabályozott célból történő *meghosszabbításának* lehetőségét.

A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadását, illetve visszavonását írja elő abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár a kiadáshoz előírt egy vagy több feltételnek nem vagy a továbbiakban már nem felel meg, továbbá akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár az eljáró hatósággal hamis adatot vagy valótlan tényt közölt, és ez az engedély kiadását érdemben befolyásolta.

Az EGT államok polgáraihoz hasonlóan az ország *közegészségügyi* érdekeinek sérelmére tekintettel a tartózkodási engedély kiadását meg kell tagadni, illetve

⁶¹¹ 2007. évi II. tv. 29.§

a tartózkodási engedélyt vissza kell vonni akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, és nem veti alá magát kötelező és rendszeres egészségügyi ellátásnak, vagy magyarországi tartózkodása alatt az egészségügyre vonatkozó hatályos magyar jogszabályok előírásait nem tartja be.

Az érdekházasságok ellen alkalmazható intézkedésekről szóló 1997. december 4-i tanácsi állásfoglalással összhangban rendelkezik a törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadásáról, illetve visszavonásáról abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a családi kapcsolatot kizárólag a családi együttélés céljára szolgáló tartózkodási engedély kiadása érdekében hozták létre.⁶¹²

A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadására, illetve visszavonására vonatkozó általános szabályok alóli *kivételként* kimondja, hogy nemzetközi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből tartózkodási *engedélyt kaphat* a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatály alatt álló harmadik országbeli állampolgár, illetve a részére kiadott tartózkodási engedélyt nem kell visszavonni. A fenti szabály a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 25. cikkében foglalt rendelkezéseknek való megfelelést szolgálja.⁶¹³

Az Idtv. rendszerétől eltérően a törvény a *beléptetés megtagadása*, illetve a *visszairányítás* intézményét szabályozza első helyen a rendészeti szabályok között.

⁶¹² 2007. évi II. tv. 37. §

⁶¹³ Eszerint „amennyiben a Szerződő Fél tartózkodási engedély kiadását mérlegeli egy, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldi számára, először konzultál a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Féllel, és figyelembe veszi annak érdekeit; a tartózkodási engedélyt csak alapos indok alapján, különösen humanitárius okokból vagy nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel lehet kiadni. Ha a tartózkodási engedélyt kiadták, a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél visszavonja a figyelmeztető jelzést, de az érintett külföldit felveheti a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listájára”.

A *beléptetés megtagadható* a schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján, illetve abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár nem felel meg a törvényben foglalt beutazási feltételeknek. A beléptetés megtagadása esetén a harmadik országbeli állampolgár visszairányítása történhet annak az országnak a területére, ahonnan érkezett, amely őt visszafogadni köteles, ahol szokásos tartózkodási helye van, illetve bármely más államba, ahová beutazhat.

IV.4.1.2. Letelepedési engedély

A bevándorlási engedély helyébe a letelepedési engedély lépett.⁶¹⁴ A letelepedési engedély nemcsak elnevezésében tér el a bevándorlási engedélytől, hanem tartalmában is jelentős változást jelent. A *bevándorlás* fogalmát az IdTv. - a nemzetközi gyakorlattól eltérően - igen leszűkített értelemben, azaz csak az *e célból kiadott speciális engedélyre használta*, így a közösségi normák és terminológiák átvétele érdekében is szükséges volt az elnevezés megváltoztatása.

A BÁH adatai szerint 2006-ban 31 514 letelepedési engedély kérelmet nyújtottak be. Többségük román és ukrán állampolgár volt.

14. táblázat: Letelepedési engedéllyel rendelkező külföldiek száma a főbb állampolgárság szerint 2006. december 31. állapot

Állampolgárság	Letelepedési engedély
román	21 434
ukrán	3 784
szerb-montenegrói	1 868
kínai	1 232
orosz	388
vietnámi	380
egyéb	2 428
Összesen	31 514

Forrás: BÁH

⁶¹⁴ 2003-ban a BÁH 8006 esetben adott ki letelepedési engedélyt.

A már bemutatott 2007. évi II. törvény részét képezik továbbá azok a jogszabály-módosítások is, amelyek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv (a továbbiakban: 2003/109/EK irányelv) által előírt egyenlő elbánás elvének érvényesülését szolgálják. A 2003/109/EK irányelv átültetését alapvetően a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény valósítja meg az *EK letelepedési engedély*⁶¹⁵ és az *ideiglenes letelepedési engedély* bevezetésével.⁶¹⁶ Mindkét új engedélytípus *letelepedett jogállást* biztosít. Ennek megfelelően a letelepedetteket megillető jogok és kedvezmények megilletik mind az EK letelepedési engedéllyel, mind az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkezőket, ezzel biztosítva a 2003/109/EK irányelv 11. és 21. cikke szerinti egyenlő elbánást.

A törvény az irányelv hazai implementációját oly módon hajtja végre, hogy az új ideiglenes letelepedett, illetve az EK letelepedett jogállást a jelenlegi alkotmányos keretek közé illeszti, egyben rendezi a korábban letelepedési engedélyt szerzettek jogállását, illetve - nemzeti letelepedési engedély formájában - továbbra is fenntartja a közösségi jogi szabályozásnál kedvezőbb feltételekkel megszerezhető letelepedett státuszt.

A *letelepedett* határozatlan időtartamú magyarországi tartózkodásra jogosult. Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén. Erre tekintettel az e státushoz kapcsolódó további jogosultságokat ágazati jogszabályok fejtik ki, illetve a letelepedettet megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezők külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

⁶¹⁵ 2007. évi II. tv. 38-39. §

⁶¹⁶ 2007. évi II. tv. 34. §

IV.4.2. Hontalanok

Az idegenek másik csoportja a hontalanokat foglalja magába, azaz azokat, „akit saját törvényei szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.”⁶¹⁷

15. táblázat: A honosítási, visszahonosítási kérelmet benyújtó külföldiek állampolgárság szerint

Eredeti állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006
román	61,2%	60,3%	63,6%	67,8%	66,0%
szerb-montenegrói	16,7%	15,1%	12,7%	11,0%	9,3%
ukrán	10,6%	14,4%	14,3%	12,3%	11,9%
egyéb európai	5,6%	3,9%	5,0%	4,3%	6,4%
Európán kívüli	4,8%	5,3%	3,4%	3,9%	5,7%
"hontalan"	1,1%	1,0%	1,0%	0,7%	0,7%

Forrás: BÁH

A magyar állam területén tartózkodó hontalan személy jogállása alapjaiban megegyezik a külföldiekével. A hontalanok helyzete még kiszolgáltatottabb, hiszen a hontalan esetében nincs olyan állam, amely hasonló védelemben részesítené, mint a külföldieket. Az államok a nemzetközi szerződések iránymutatásai alapján törekszenek a hontalanság megelőzésére⁶¹⁸ (pl.: az 1930-as hágai ajánlás vagy az 1954-es New York-i Egyezmény⁶¹⁹).

Magyar állampolgárok hontalanná válását a törvény automatikus veszteségi jogcíme (pl. távollét házasság) mellőzésével, illetve a lemondás feltételeként előírt külföldi állampolgárság igazolásával akadályozza meg.

A magyar jogszabályok a már hontalanná vált személyekkel kapcsolatban is tartalmaznak rendelkezéseket. A hontalanok Magyarország területén született gyermekei a *ius soli* alapján magyar állampolgárságot szereznek.⁶²⁰

⁶¹⁷ IdTv. 2.§ 1. (b)

⁶¹⁸ KUKORELLI (1999) p. 117.

⁶¹⁹ A Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezményt a 2002. évi II. törvény hirdeti ki Magyarországon. Hatályos 2002. február 19-étől.

⁶²⁰ ÁpTv. 3.§ (3) a

Egyebek mellett a 2007. évi II. tv. 76 – 81.§-ai a hontalanok helyzetét is igyekeznek rendezni.⁶²¹ Ez előtt a hontalanok státuszát szabályozó joganyag szétszórt és hiányos volt, továbbá a hontalan jogállás - elsősorban nemzetközi jogi eredetű - anyagi jogi normái mellett a hontalan státusz megállapítására irányuló eljárás szabályai teljes egészében hiányoztak e törvény megalkotásáig a magyar jogból. Ez sok visszaélésre adott alkalmat, így a schengeni csatlakozás előtt mindenképpen szükséges volt rendezni ezt a joghézagot.

A 2007. évi II. tv. a hontalanság megállapítására irányuló alapvető és garanciális jelentőségű eljárási szabályokat rögzíti, az eljárás részletszabályai pedig a törvény újrakodifikált végrehajtási rendeletében kapnak helyet.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul, amelynek előterjesztésére a törvény semmiféle formakényszert nem ír elő. A visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében azonban a Magyarország területén történő *jogszerű tartózkodás is elengedhetetlen* feltétel az eljárás megindításához. Ennél fogva kizárható az az esetkör, hogy az illegálisan érkező migránsok rögtön a határon, vagy bizonyos időtartamú jogszerűtlen tartózkodás után az idegenrendészeti hatóság általi kézre kerítést követően azonnal - rosszhiszeműen - hontalan státuszért folyamodjanak. Az eljárás során a törvény megfelelő garanciákkal védi és biztosítja a kérelmező tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának érvényesülését (jegyzőkönyvfelvétel, anyanyelvhasználat, jogi segítségnyújtás, a hatóság kioktatási kötelezettsége stb.).

A *hontalanság tényének bizonyítása* a hontalan személy feladata az eljárás legfontosabb része. Az új szabályozás célja, hogy kérelmező-központúan tegye lehetővé a hontalanság bizonyítását. Ennek érdekében a hitelt érdemlő igazolás mellett a hontalanság tényének valószínűsítése is releváns eljárási cselekmény, továbbá a törvény taxatívén felsorolja, mely államok relációjában -

⁶²¹ 2007. július 1-jétől hatályos.

amelyek köre a kérelmezőtől függően esetről esetre változhat - szükséges a hontalanság tényének hivatalos alátámasztása.

IV.4.3. Menekültek

*IV. 4.3.1. Menekültek száma hazánkban*⁶²²

Magyarországon az *illegális migráns bármikor kérhet menekültstátust*, akár elfogásakor is.⁶²³ Ezzel magyarországi tartózkodása hosszabb, esetenként akár több éves időtartamra *legalizált*. Így magyarázható, hogy olyanok is kérelmeznek menekültstátust, akik bizonyíthatóan több éve Magyarországon tartózkodnak.

Az elmúlt évek migrációval kapcsolatos adatait összevetve megállapítható, hogy a Magyarországra menekülők számán belül, 1997-től egészen napjainkig, az *illegális migránsok aránya többszörösen meghaladja a legalisan érkezőkét*. Ez a trend a következő években is valószínűsíthetően fennmarad. Napjainkban főként Európán kívüli elmaradott vagy háború sújtotta térségekből érkeznek, hiszen a szomszédos országok állampolgárai előtt megnyíltak a legális beutazás, itt-tartózkodás és munkavállalás lehetőségei.⁶²⁴

A Magyarországot érintő szomszédos országokból érkező menekültek főleg a határaink mellett zajló háborús események miatt jöttek. Továbbá Magyarország 1989-ben területi korlátozással csatlakozott a Genfi Egyezményhez. Ami magyarul annyit tesz, hogy hazánk csak európai országból fogadott menekülteket. Ezen csak 1997-ben változtattak a döntéshozók, ennek következtében valóban jelentős mértékben megváltozott a magyar menekültügyi helyzet.

⁶²² Vö. KLENNER (2007)

⁶²³ Nemzetbiztonsági Hivatal Évkönyve 2006, www.nbh.hu

⁶²⁴ Uo.

Egyik jelentős változás, hogy a menedéket kérők száma számottevő mértékben emelkedett: 1999-ben 11 500 fő kért menedéket, ám 2001-től ez csökkenést mutatott, 2004-ben már csak 1 600-an voltak, számuk ismét nőtt: 2006-ban 2 117 menekült érkezett.⁶²⁵

Az 1997 előtti és az az utáni helyzet az érkezés szempontjából is változott. Amíg az európaiak inkább legálisan érkeztek, addig az új, már a világ bármely országából érkezők többsége illegálisan lépte át a magyar határt. Ugyanakkor ez annak is a következménye, hogy a világ számos részéből érkező menekültek kevés esetben tudnak szabályos okmányokkal menekülni.⁶²⁶

A kényszermigráció egy viszonylag kis távolságot átfogó migrációval indult, majd minden átmenet nélkül átváltott a nagytávú mozgásba, amikor a menedéket keresők több ezer kilométer leküzdése után találták meg hazánkat.⁶²⁷

A BÁH 2006-es beszámolója szerint 2005-höz képest nőtt a Magyarországra érkező menekültek száma is, 2 117 menedékkérőt regisztráltak. Elgondolkodtató, hogy a menekültek 60%-a Európán kívüli országból érkezett. 2002-höz képest 2006-ban harmadával kevesebb menekült érkezett hazánkba (16. táblázat).

16. táblázat: Magyarországra érkezett menekültek számának alakulása

Év	Regisztrált menekültek száma összesen	Európai		Európán kívüli	
		fő	%	fő	%
2002	6 412	441	6,88	5 971	93,12
2003	2 401	659	27,45	1 742	75,55
2004	1 600	503	31,44	1 097	68,56
2005	1 609	548	36,29	1 025	63,71
2006	2 117	847	40,01	1 270	59,99

Forrás: BÁH

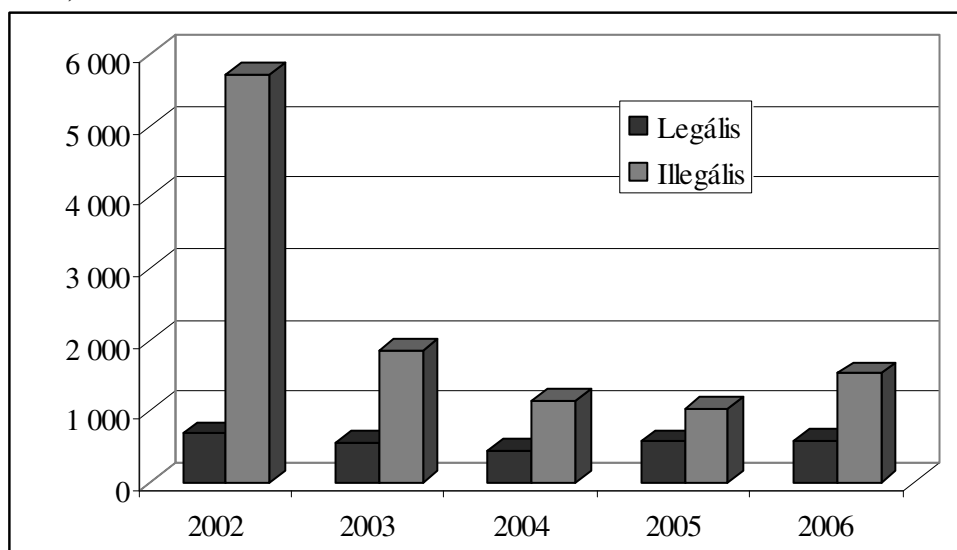
⁶²⁵ TÓTH Pál Péter (2006) p. 127.

⁶²⁶ TÓTH Pál Péter (2006) p. 127.

⁶²⁷ TÓTH Pál Péter (2006) p. 128.

A statisztika is bizonyítja, hogy a menekültek 2/3-a szabálytalanul lépi át határainkat és sok esetben rövid időn belül a Befogadó Állomásokat is elhagyják. Az, hogy ők kik és honnan jöttek, valamint hova és kivel mennek tovább, már nemzetbiztonsági kérdés is. Sok esetben hamis névvel mutatkoznak be, és ember legyen a talpán, aki meg tudja állapítani, hogy az illető valóban palesztin vagy kurd esetleg török nemzetiségű-e. A Befogadó Állomásokat napközben elhagyhatják, sok esetben pénzt is kapnak.⁶²⁸

12. ábra: Magyarországra érkezett menekültek számának alakulása a belépés módja szerint (2002-2006)



Forrás: BÁH

Érdeemes kitekinteni a szomszédos országok adataira is, ugyanis a magyar menekültügyi helyzet alakulása ellentmond az európai tendenciáknak. Összehasonlításként megemlítendő, hogy Ausztriában 30 ezernél, Szlovákiában 11 ezernél is több menedékkérőt regisztráltak. Ennek magyarázata lehet az is, hogy a dél-európai krízisek, a háborús helyzet elmúlt, ugyanakkor az ázsiai országok (pl. Irak, Afganisztán, Kína) lakói továbbra is útra kelnek a jobb élet reményében.

⁶²⁸ Vö. RITECZ György említi, hogy a Németországban az összes külföldi elkövető fele menekültkérő és/ vagy illegálisan érkező volt. IN: RITECZ (2003) p. 48.

Magyarországon elsősorban a kaukázusi és iraki régiókból érkező menekültek kérelmét ismerik el. Hazánkban menedékjogi kérelmet főként grúz, valamint török állampolgárok illetve Szerbia-Montenegróból érkezők nyújtanak be.⁶²⁹

IV.4.3.2. A menekült fogalmának meghatározása

A régebbi alkotmányok keletkezésekor a menedékjog még nem bírt olyan jelentőséggel, amely alkotmányos szintű szabályozást kívánt volna.⁶³⁰

A magyar állam felségterületén tartózkodó külföldiek között külön csoportot alkotnak a menekültek. Az alkotmányos menedékjog a következőket tartalmazza (Alkotmány 65.§ (1)):

„A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint - ha sem kibocsátó országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja - menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

Az alkotmány e rendelkezései összhangban vannak a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezményvel, és az azt kiegészítő 1967. évi jegyzőkönyvvel, amelyeket az 1989. évi XV. törvényerejű rendelet tett a belső jog részévé.⁶³¹

A magyar alkotmány menedékjogi szabályozása a hatás-ellenhatás elvének megfelelően túlzott jelentőséget adott az üldöztetés elismerésének. Timoránszky szerint az objektív menedékjog két jellemzője a következő.

⁶²⁹ Forrás: www.bmbah.hu

⁶³⁰ TIMORÁNSZKY (1994) p. 21.

⁶³¹ KUKORELLI (1999) p. 118.

Egyrészt az kizár minden olyan állami beavatkozást, amely megghiúsítaná, hogy a jogosult a menedékjogot igénybe vegye (ez egyfajta közjogi menedékjog); másrészt a menedékjog érvényesítését arra a szituációra korlátozza, amelyben a menekült a magyar állam felségterületére érkezik.⁶³²

Ez a törvényerejű rendelet rendelkezik az ország területén jogtalanul tartózkodó menekültekkel is, miszerint „nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, *feltéve*, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál, és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket”. (31. cikk (1.)) [Kiemelés tőlem: W. Sz.] Valamint rendelkezik arról is, hogy az aláíró államok „nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan, és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. Az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek.” (31. cikk (2.))

A törvényerejű rendelet a menekültek számára saját polgáraival *azonos* jogi helyzetet teremtett, amely alól a *választójog* és a *közhivatal viselésének* joga képez kivételt. A menekülteket nem terheli *honvédelmi kötelezettség*. Kedvezményeik között külön rendelkezik a kedvezményes honosítás, illetve a beilleszkedést segítő díjmentes magyar nyelvtanulás lehetőségéről.⁶³³

Ha a statisztikát megvizsgáljuk, látható, hogy viszonylag kis számról van szó. 2006-ban összesen 99 főt ismertek el menekültként. Állampolgárság szerinti megoszlását a 17. táblázat mutatja.

⁶³² TIMORÁNSZKY (1994) p. 26.

⁶³³ KUKORELLI (1999) p. 119., a törvény 17.§-a

17. táblázat: Magyarországra érkezett, menekültként elismert személyek száma főbb állampolgárság szerint

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006
iraki	46	33	13	5	15
afgán	10	28	19	7	5
szerb-montenegrói	9	19	18	7	0
palesztin	5	2	12	1	1
iráni	3	9	20	10	6
egyéb	31	87	67	67	72
összesen:	104	178	149	97	99

Forrás: BÁH

IV.4.3.3. A menekültekre vonatkozó hazai szabályozás harmonizációja

A menekültügy kezelésének tapasztalatai a korábbiaktól eltérő, konzekvens, a menekültügyi politikának jobban megfelelő jogi háttérrel igényeltek. Ezt szolgálta az 1997. XII. 15-én kihirdetett 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról.⁶³⁴ A törvény célja, hogy „meghatározza a Magyar Köztársaság területén nyújtott menedékhez fűződő jogokat és kötelezettségeket, a menekültügyi hatósági eljárás törvényességi garanciáinak megállapításával biztosítsa az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét, garantálja a faji, vallási, nemzeti hovatartozás vagy politikai meggyőződés miatti megkülönböztetés tilalmának érvényesülését.” (1.§)

A törvény a menedékhez fűződő jogok teljesebb biztosítása érdekében a menedéket kérőnek két csoportját hozza létre: a *menekült* és a *menedékes* fogalmát (l. korábban a III.2. Alapfogalmak című fejezetben).

A 2001-ben módosított IdTv. beemel egy harmadik csoportot, a *befogadottét*, ő az, aki „hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, és nincs olyan

⁶³⁴ 1998. március elsejétől volt hatályos ez a törvény, amelyet a 2001. évi XXXVIII. tv. módosított. (Továbbiakban: Met.)

biztonságos harmadik ország, amely befogadja.” (2.§ 1. (g)) E rendelkezéssel függ össze, hogy a törvény átemeli a menedékjogi szabályozásból a befogadott jogintézményét, és az emberi jogainak védelme miatt hazájába vissza nem küldhető külföldiek körét egységesen az idegenrendészeti szabályozás körében kezeli.

A 2007. évi LXXX. tv. szól a menedékjogról. 10 évvel az első, már említett, törvény után időszerű volt egy új jogszabály megalkotása.

A hazai menekültügyi joganyag felülvizsgálatát, valamint ennek nyomán új törvény megalkotását az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek való megfelelés mellett az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalatai is szükségessé tették.

A törvény új, a magyar jogban eddig ismeretlen jogintézményeket honosít meg, a jogállások rendszerezetten egymásra épülő, logikus struktúráját építi fel. A törvény anyagi jogi része a törvény hatálya alá tartozó személyek jogállása szerinti fejezetekre tagolódik.

A *kvalifikációs irányelvvel*⁶³⁵ összhangban a törvény bevezeti a **kiegészítő védelem** intézményét és az **oltalmazotti** (kiegészítő védelmi)⁶³⁶ jogállást. Az európai uniós jogalkotási kötelezettség nyomán létrehozott oltalmazottkénti elismerés betölti az 1989. évi 15. tvr.-tel kihirdetett a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv szerinti menekült státusz és a befogadotti jogállás közötti szabályozási űrt.

⁶³⁵ 2004/83/EK tanácsi irányelv, amelynek célja, hogy az Európai Unió tagállamaiban megteremtse a menedékkérők menekültkénti elismerésének vagy kiegészítő védelemben részesítésének, valamint az elismerés visszavonásának egységes feltételrendszerét, továbbá meghatározza a menedékkérők, valamint a menekültként elismert vagy kiegészítő védelemben részesített személyek jogállását.

⁶³⁶ 2007. évi LXXX. tv. 12-18. §

A törvény szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki *nem* felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy kibocsátó országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a kibocsátó országa védelmét igénybe venni.

A kvalifikációs irányelv azt a követelményt fogalmazza meg a tagállamokkal szemben, hogy a kiegészítő védelemben részesített személyek részére az elismert menekültek jogállását megközelítő státuszt biztosítsanak. A törvény ennek megfelelően - a menekült jogállásának meghatározásánál alkalmazott megoldáshoz hasonlóan - nem sorolja fel az oltalmazott jogait és kötelezettségeit, hanem rögzíti, hogy az oltalmazottat - ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik - a menekült jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik.

A törvény a befogadási irányelv rendelkezéseivel és terminológiájával összhangban határozza meg az elismerését kérő számára biztosítandó ellátások és támogatások körét. A „befogadási feltételek” gyűjtőfogalom magában foglal minden olyan jogosultságot és kötelezettséget, amely az elismerését kérőt az elismerés iránti kérelem benyújtásától kezdően megilleti, illetve terheli, továbbá minden olyan intézkedést is, amely a jogosultságok biztosításával vagy a kötelezettségek érvényesítésével függ össze. A befogadási feltételek biztosítására vonatkozó szabályok megállapítása során a törvény a rászorultság elvét vezérelvként követi. Az elismerését kérő csak akkor jogosult a befogadás egyes feltételeire, ha az azok biztosításához szükséges anyagi eszközökkel nem rendelkezik.

A törvény nagy hangsúlyt fektet az elismerést kérő személyek jogainak érvényesülését biztosítani hivatott garanciális szabályok megállapítására,

továbbá szem előtt tartja a kiszolgáltatott személy⁶³⁷ sajátos szükségleteiből fakadó különleges bánásmód iránti igényét.

A Met. nem differenciált kellőképpen a menekültkénti és a menedékeskénti elismerés szabályai között, holott ezt a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás speciális jellege indokoltta teszi: rövid idő alatt nagy mennyiségű kérelmet kell elbírálni egyszerűsített szempontrendszer alapján.

Az új törvény - a Met. hiányosságát kiküszöbölve - a menekültügyi eljárás általános szabályainak meghatározását követően *eltérő szabályokat* állapít meg a *menekültkénti* vagy *oltalmazottkénti* elismerésre irányuló eljárásra, valamint a *menedékeskénti* elismerésre irányuló eljárásra.⁶³⁸ Ez a különbségtétel - a közösségi joggal összhangban - *a menekülők tömeges beáramlása esetén* egyszerűsített eljárás lefolytatását teszi lehetővé.⁶³⁹

A *menedékeskénti* elismerés *kétfázisú* eljárásban valósul meg. Az első szakaszban az Európai Unió Tanácsa, illetve a Magyar Köztársaság Kormánya a *védelemre jogosultként* történő elismerésről határoz. A második szakaszban, a konkrét menedékeskénti elismerés során a menekültügyi hatóság csak azt vizsgálja, hogy az elismerését kérő személyre a védelemre jogosultként elismerő tanácsi- vagy országgyűlési *határozat hatálya* kiterjed-e.⁶⁴⁰

A *menekültkénti* vagy *oltalmazottkénti* elismerésre irányuló eljárást a törvény szintén *két* szakaszra bontja. Az eljárás első szakaszának célja, hogy kizárja az eljárás második, érdemi szakaszából azokat a kérelmeket, amelyek esetében a 343/2003/EK tanácsi rendelet szerinti átadás-átvételi eljárás lefolytatása

⁶³⁷ Így különösen a kiskorú, a kísérő nélküli kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy.

⁶³⁸ Az elismerését kérő, a menekült jogállását l. 2007. évi LXXX. tv. 10. §. A menedékeskénti elismerését kérő jogállásáról l. a 22. §-t, míg az oltalmazott jogállását a törvény 12. §-a szabályozza.

⁶³⁹ 2007. évi LXXX. tv. 33-46. §

⁶⁴⁰ 2007. évi LXXX. tv. 47-72. §

szükséges, valamint amelyek elfogadhatatlanok, hozzásegítve ezzel a menekültügyi hatóságot, hogy kapacitásait az érdemi eljárásban hatékonyabban használhassa ki.

A menekültügyi eljárás szabályainak újragondolása során szem előtt tartott legfontosabb célkitűzések egyike a gyors és hatékony eljárás kialakítása volt. Ennek keretében a törvény a menekültügyi eljárás során hozott nem érdemi döntésekkel szemben rövid - három napos - határidőn belül teszi lehetővé a jogorvoslatot, amelynek elbírálása - nyolc napon belül - nemperes eljárásban történik.

Ugyancsak az eljárás gyorsításának céljával rendelkezik úgy a törvény, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal szakhatósági eljárásának időtartama az ügyintézési határidőbe beszámít. Az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalataira is figyelemmel, annak érdekében, hogy a menekültügyi hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata hatékony jogorvoslatként működhessen, a törvény a Fővárosi Bíróság peres eljárásának határidejét a jelenlegi harminc napról *hatvan* napra növeli.

A törvény az elismert menekültek jogállása felülvizsgálatának jelenlegi szabályain nem változtat, az oltalmazottak esetében azonban előírja a legalább ötévenkénti kötelező felülvizsgálatot. Kibővülnek az elismerés visszavonásának esetkörei és részletes szabályozást nyert az elismerés visszavonására irányuló eljárás is.

IV.5. Magyarország és az irreguláris migráció

Hazánk és az irreguláris migráció kapcsolata a rendszerváltás követően kezdődött. Napjainkban a környező – szintén uniós tagsággal rendelkező – országokkal összehasonlítva, nálunk ez a jelenség még nem jelent akkora nyomást, mint Szlovákiában, ám ennek erősödése mindenképpen várható schengeni tagságunk következtében.

Demus Mária szerint „a magyarországi illegális migráció a 90-es évek közepén tetőzött, amikor a határok mentén elfogott, szöktetett személyek száma évente 27-30 ezer fő között mozgott. Ezt követően egy csökkenő tendencia vált jellemzővé, amelynek eredményeként – nem utolsósorban Románia EU országok felé történő vízumkötelezettségének megszűnése miatt – a tiltott határátlépések száma éves átlagban 8-10 ezer fő közötti számban stabilizálódott. Míg azonban a 90-es évek közepén az összes szöktetett mintegy 20-25%-ánál működtek közre segítők vagy embercsempészek, napjainkra ez az arány 70 % fölé emelkedett.”⁶⁴¹

Demus szerint Magyarország földrajzi elhelyezkedése és infrastrukturális jellemzői alapján, három jól elkülöníthető befelé irányuló migrációs útvonal különböztethető meg. E migrációs csatornák képezik egyúttal az embercsempész útvonalakat is. Az első ilyen útvonal Oroszország-Ukrajna felől húzódik hazánkon át Ausztria és Szlovákia érintésével, Németország és más nyugat-európai országok felé. (1999-ben volt először tapasztalható, hogy Budapesttől a szöktetési csatorna kettévált. Az egyik útvonal közvetlenül Ausztria, míg a másik Szlovákia-Ausztria felé irányul). A második embercsempész útvonal Törökországból kiindulva Bulgárián, Románián keresztül húzódik Magyarország felé. Ez Budapesten kétfelé ágazik. Az egyik ága Szlovénia, Dél-Ausztria, Észak-Olaszország, míg a másik Ausztria, Németország, Hollandia, Nagy-Britannia felé folytatódik. Végül, a harmadik

⁶⁴¹ DEMUS (2004) p. 45.

embercsempész útvonal Törökországon, Bulgárián, Szerbia-Montenegrón keresztül Magyarországra vezet (*ún. klasszikus balkáni útvonal*). Ez a migrációs útvonal *fokozatosan tevődik át Szerbia-Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szlovénia, Olaszország felé.*⁶⁴²

Az irreguláris migráció megfékezéséhez elsőként meg kell ismerni annak nagyságát, jellemzőit. Érdeemes lenne elgondolkodni egy más, új (annak összetettsége miatt több részből álló⁶⁴³) statisztikai mutató, az irreguláris migránsokat egybegyűjtő adatbázis kialakításán, amely „valós” képet mutatna a magyar helyzetről.

A nemzetközi becslések arányait a hazai számokra vetítve, kb. 15-20 000 irreguláris migráns élt 2003-ban hazánkban, évente kb. 5 000 főt próbálnak határainkon átcsempészni, jellemzően szerb, moldáv, ukrán, afgán, iraki, török, kínai állampolgárságú személyeket, akikről csupán néhány jellemzőt ismertünk meg (IV.5.2.3. Az illegális bevándorlókról általában című alfejezetben). Annyi bizonyos, hogy 19 és 35 év közötti, inkább családos férfiak igyekeznek országunkon keresztül Nyugatra. Ki kell emelni: a moldáv és ukrán nőket vélhetően prostitúció céljából szállítják Olaszországba, és ez nyilvánvalóan másfajta feladatokat ró a hatóságokra. Az egyes csoportok jellemzőinek mélyebb megismeréséhez az olasz kutatáshoz hasonló, személyes interjúkra is sort kell keríteni.

Az illegális migráció hazai megjelenésével kapcsolatban elmondható, hogy regionális szinten a legálisan működő utazási irodák „vízumüzletei”, a beutazási és tartózkodási tilalom névváltoztatással történő kijátszása, a Magyarországon keresztül Dél-Európába irányuló szervezett embercsempészség, valamint a hamis tartózkodási engedéllyel utazás a leggyakoribb. A jogsértő cselekmények az esetek egy részében

⁶⁴² DEMUS (2004) pp. 40.-41., vö. SZABÓ (2006) p. 143.

⁶⁴³ Pl. a szabálytalan határátlépők, az illegálisan munkát vállalók, a „túltartózkodók” és részben a menekültek számából (főleg a visszautasított kérelmekre gondolok itt).

csempésztevékenységgel (embertől a kábítószeren a fegyverekig és a benzinig szinte mindennel), illetve esetenként korrupciós törekvésekkel egészülnek ki.⁶⁴⁴

Említést kell továbbá tenni arról, hogy a 20/2004. (BK 15). BM-FMM-PM együttes utasítás éppen az *illegális migrációs és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására* készült el 2004 nyarán. Ez a dokumentum már a Schengeni Egyezmény szellemében született, az illegális bevándorlás komplex megfékezése céljából, de kifejezetten az illegális bevándorlás megfékezését célzó „csomag” még nem létezik.

IV.5.1. A hazai statisztikák⁶⁴⁵

Más országok gyakorlatához hasonlóan, 2004-ben, a Belügyminisztérium kezdeményezte, hogy azok a külföldiek, akik hosszabb ideje illegálisan tartózkodnak az országban, és nem jelentenek veszélyt a közrendre, a közbiztonságra, valamint a nemzetbiztonságra, rendezhessék jogi helyzetüket. Erre a felhívásra **1406**-an jelentkeztek. A hatóságok 80 százalékban engedélyező, 16,5%-ban elutasító döntést hoztak. A többi ügyben az eljárást felfüggesztették vagy megszüntették. A rendelkezés hatására számos családos külföldinek sikerült a helyzetét rendeznie, akik hatályos idegenrendészeti szabályok alapján nem kaphattak volna tartózkodási engedélyt.⁶⁴⁶

A kitoloncolások száma 2002-höz képest szintén kevesebb mint a felére mérséklődött 2006-ra.

⁶⁴⁴ Vö. NBH évkönyv 2006. i.m.

⁶⁴⁵ Jelen tanulmánynak nem célja a jogi szabályozásból fakadó eltérések elemzése. A jogi szabályozásból fakadó problémákat I. DÚZS (2005)

⁶⁴⁶ *Csökken az illegális bevándorlók száma Magyarországon*, 2005. február 23., www.magyarorszag.hu.

A BÁH adatai alapján elmondható, hogy a kiutasítottak száma 2002 óta folyamatos csökkenést mutat. 2006-ban a 2002-es adat fele volt csupán. 2005-höz képest közel egyharmaddal kevesebb személyt utasítottak ki hazánkból.

18. táblázat: A Magyarországról kiutasítottak száma állampolgárságuk szerint⁶⁴⁷

Állampolgárság	2002	2003	2004	2005	2006
román	3 301	2 881	2 573	2 735	2 024
ukrán	824	833	634	955	312
szerb-montenegrói	516	233	100	120	190
moldovai	340	166	143	67	64
kínai	240	89	98	48	54
török	132	82	74	50	21
egyéb	742	545	589	401	367
összesen	6 095	4 829	4 211	4 376	3 032

Forrás: BÁH

Az IdTv.-ben a kiutasítás kötelező esetei lényegesen korlátozottabbak voltak. A 2007. évi II. tv. értelmében az idegenrendészeti kiutasítást, beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat kizárólag azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben kell elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, vagy akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítéséről az Európai Unió Tanácsa döntött. Az Idtv.-ben szereplő egyéb okok azért kerültek kiemelésre ebből a kategóriából, mert azok olyan indokok alapján teszik kötelezővé a kiutasítást, amelyekkel összefüggésben büntetőeljárásnak van helye, illetve egyes esetekben - pl. az alkotmányos rendet vagy biztonságot veszélyeztető tevékenység folytatása esetében - azért, mert azok generális megfogalmazásuk miatt alkotmányjogi szempontból aggályosak lehetnek.⁶⁴⁸

A kiutasítás, illetve beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének mérlegelésen alapuló esetei többnyire megegyeznek az Idtv. szabályozásával.

⁶⁴⁷ Forrás: www.bmbah.hu

⁶⁴⁸ 2007. évi II. tv. 43. §-48. §

Egyes esetekben módosult a megfogalmazás, például az „aki a ki- és beutazás szabályait megszegte, vagy azt megkísérelte” helyébe „aki jogellenesen lépte át a Magyar Köztársaság államhatárát vagy azt megkísérelte” megfogalmazás került. Kikerült a mérlegelésen alapuló kiutasítási okok közül a beutazás és tartózkodási jogosultság megszerzése érdekében a hatóságokkal való hamis adat vagy valótlan tény közlése, illetve az érdekházasság, továbbá a gazdasági rend veszélyeztetése miatti kiutasíthatóság is. Utóbbi döntés az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv 27. cikk (1) bekezdésében foglalt elvárás terjeszti ki harmadik országbeli állampolgárokra, amely szerint a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásai gazdasági okokat nem szolgálhatnak.

IV.5.1.1. Külföldi bűnelkövetők Magyarországon

Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények esetében mind szabálysértéseket, mind bűncselekményeket említhetünk. A külföldiek rendészetével kapcsolatos valamint a tiltott határátlépés szabálysértései mellett a közokirat-hamisítás, az embercsempészség és a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése bűncselekményeket sorolják ide.

Érdeemes megvizsgálni, hogy a bűnügyi statisztika alapján elmondható-e, hogy a külföldiek valóban veszélyt jelentenek-e.⁶⁴⁹ És ha igen, milyen jellegű cselekményeket valósítanak meg.⁶⁵⁰

1996 és 2006 között a 13. ábra mutatja az ismertté vált bűnelkövetők számának változását. Ebből látható, hogy 1998-ra közel felével nőtt a számuk, ám 2002-ig ez folyamatos csökkenést mutat. 2002 és 2005 között újabb jelentős emelkedés tapasztalható, így 1996-hoz képest 2005-ben 154%-kal

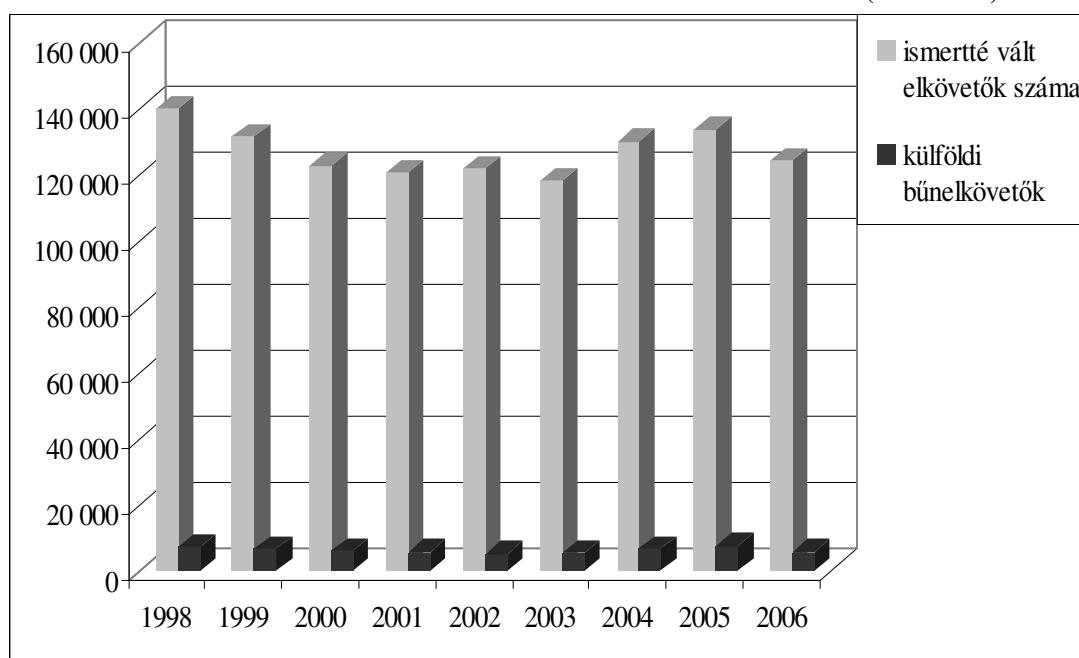
⁶⁴⁹ Itt ismét hangsúlyozni kell, hogy a külföldi bűnelkövető nem azonos a bevándorlóval.

⁶⁵⁰ vö. az 1989 és 1997 közötti adatok elemzéséről PÓCZIK (1999).

több külföldi valósított meg hazánkban valamilyen deliktumot, ám 2006-ban ismét jelentősen kevesebben.

A külföldi bűnelkövetők az ismertté vált elkövetők 4,5-5%-át teszi ki. A német statisztikához képest ez jóval alacsonyabb arány, annak ellenére, hogy 1997-hez képest növekedést mutat.⁶⁵¹

13. ábra: Ismertté vált összes bűnelkövető és a külföldi bűnelkövetők száma (1998-2006)

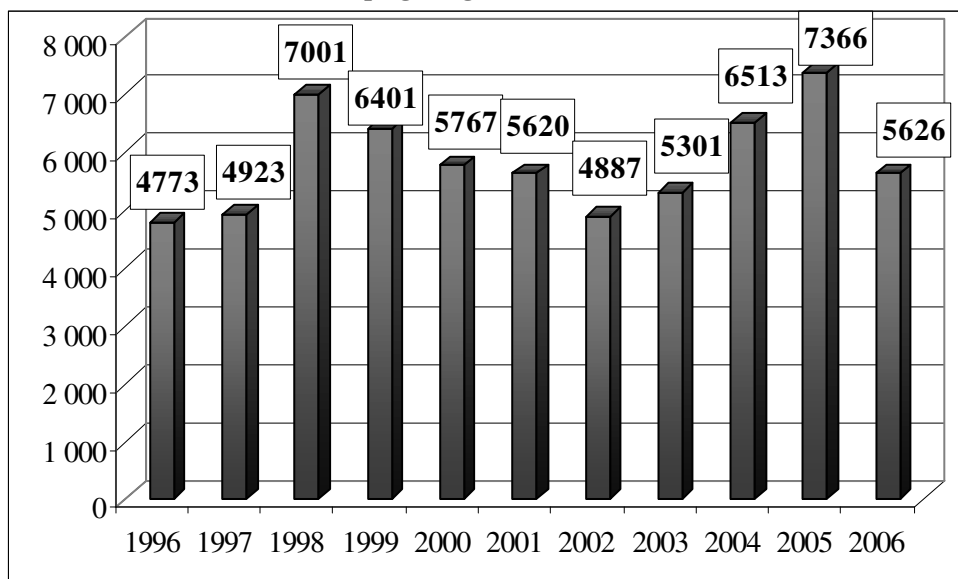


Forrás: ERÜBS

A külföldi bűnelkövetők száma Magyarországon 1996 és 2006 között jelentős változásokat mutat, amelyet a 14. ábra mutat. 1996 és 1998 között jelentősen emelkedett a külföldi bűnelkövetők jelenléte a bűnügyi statisztikánkban, ezt 2002-ig egy folyamatos csökkenést követte. 2002 és 2005 között ismét nőtt, majd 2006-ra egynegyedével csökkent a nem magyar állampolgársággal rendelkező elkövetők száma.

⁶⁵¹ 1997-ben 3,54%-a volt, l. PÓCZIK (1999) p. 30.

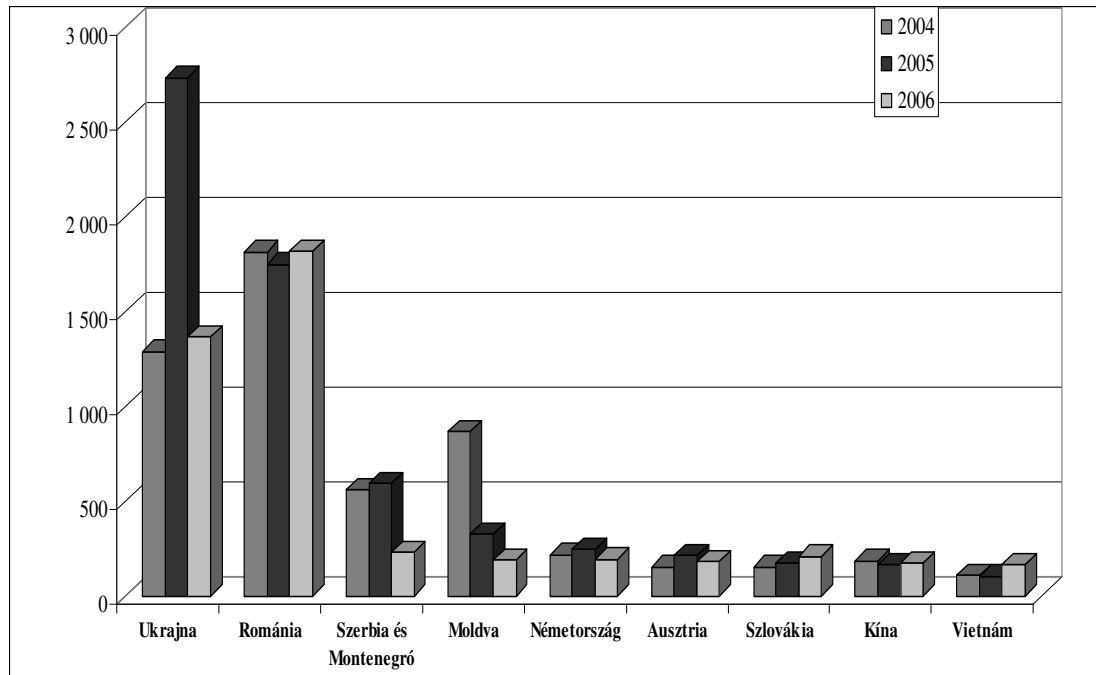
14. ábra: Ismertté vált külföldi állampolgárságú bűnelkövetők száma (1996-2006)



Forrás: ERÜBS

2004 és 2006 között jelentősen átalakult a külföldi bűnelkövetők állampolgársági összetétele. 2004-ben még a román, a moldáv és a kínai elkövetők, míg 2005-ben az ukránok vezették a listát. A román állampolgárok számának csökkenése mellett megemlítendő a szerbek, a németek, az osztrákok és a szlovákok szerepének növekedése. 2006-ban az ukrán állampolgársággal rendelkezők kevesebben, míg a románok többen voltak az előző évekhez képest.

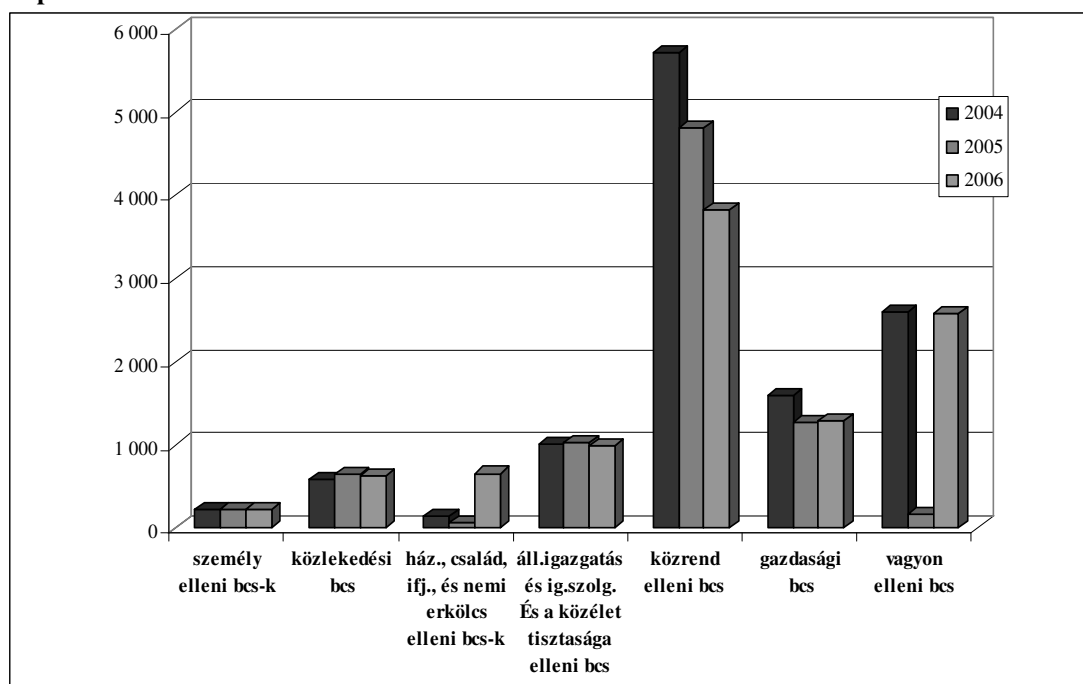
15. ábra: Külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerint (2004-2006)



Forrás: ERÜBS

A külföldi elkövetők főleg közrend valamint vagyon elleni és gazdasági bűntetteket valósítanak meg hazánkban. A cselekmények megoszlását a 16. ábra mutatja. 2004-hez képest a bűncselekmények megoszlása is változást mutat. A közrend elleni cselekmények száma mellett a vagyon ellenieké is csökkent, ám sokkal látványosabban, mint az előző. 2005-höz képest a vagyon elleni deliktumok a 2004-es szintre emelkedett.

16. ábra: külföldi bűnelkövetők által megvalósított bűncselekmények száma bűncselekmény csoportonként



Forrás: ERÜBS

Két bűncselekményt mutatnék itt be részletesebben: az okirat-hamisítást⁶⁵² és a beutazási és tartózkodási tilalom megsértését⁶⁵³. Az okirat-hamisítás tipikusan az illegális migráció kísérője, jelentős ezért, hogy kik valósítják meg. 2004-ről 2005-re az ukrán elkövetők száma háromszorosára nőtt. Ezt határőrökkel végzett mélyinterjúm során említették: az ukránok olasz tartózkodási vízumok hamisításával igyekeznek a schengeni térségbe jutni. Ezt úgy sikerült megfékezni, hogy minden „son giornoval” érkező személyt az olasz nagykövetség adatbázisában ellenőriztek.⁶⁵⁴ Már itt megemlítendő az, hogy az embercsempész csoportok milyen gyorsan képesek reagálni a változó viszonyokhoz, az ellenőrzésekhez. Azzal, hogy a határőrség az olasz nagykövetséggel együttműködve elkezdte ellenőrizni a tartózkodási engedélyeket, jelentősen visszaesett az előfordulásuk.

⁶⁵² Az Europol második éves beszámolója szerint az illegális bevándorlók is főleg hamisított iratok segítségével lépik át a határt. *EU Organised Crime Threat Assessment 2007* i.m. p. 17.

⁶⁵³ Btk. 214. § Korábban: jogellenes belföldi tartózkodás, az új kifejezést megállapította a 2001. évi CXXI. tv. 25. §-a. Hatályos 2001. IV. 1-jétől. A törvény egyrészt megváltoztatja a bűncselekmény elnevezését, másrészt kiterjeszti a bűncselekmény törvényi tényállásának alkalmazását az idegenrendészeti hatóság által elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldire is, aki külön engedély nélkül tartózkodik a Magyar Köztársaság területén.

⁶⁵⁴ WINDT (2006f) p. 28.

Az okirat-hamisítást megvalósítók közül 2005-re a moldávok és a kínaiak száma jelentősen csökkent, míg a törököké megduplázódott, de 2006-ban lényegesen kevesebb volt.

19. táblázat: Az okirat-hamisítást megvalósító külföldiek állampolgárság szerinti megoszlása, 2004-2005.

	2004		2005		2006	
	elkövetők	bcs.	elkövetők	bcs.	elkövetők	bcs.
ukrán	745	1 290	2 209	2 336	3	3
román	218	2 026	280	648	10	14
szerb és montenegrói	152	373	233	376	1	1
moldáv	807	832	268	320	1	1
kínai	61	194	55	80	0	1
vietnámi	35	52	26	55	4	6
török	32	35	60	63	n.a.	n.a.

Forrás: ERÜBS

A beutazási és tartózkodási tilalom megsértését jellemzően román állampolgárok valósítják meg, számuk 2006-ra további növekedést mutat.

20. táblázat: A beutazási és tartózkodási tilalom megsértését megvalósító külföldi bűnelkövetők állampolgárság szerint (2004-2006)

	2004		2005		2006	
	elkövetők	bcs.	elkövetők	bcs.	elkövetők	bcs.
ukrán	17	19	28	34	22	23
román	193	217	204	265	300	318
szerb és montenegrói	26	34	31	37	20	21
moldáv	19	24	22	28	15	18
kínai	6	6	3	4	5	5
vietnámi		4	5	10	1	11
török	6	6	2	3	n.a.	n.a.

Forrás: ERÜBS

IV.5.1.2. Külföldi sértettek Magyarországon

2006-ban összesen 7 292 külföldi állampolgár sérelmére követtek el bűncselekményt Magyarországon. Ez 2005-höz képest⁶⁵⁵ 11%-os csökkenést jelent.⁶⁵⁶ Ez azt jelenti, hogy 2006-ban az összes sértett⁶⁵⁷ kb. 3 %-a volt külföldi.

A külföldi sértettek sérelmére hazánkban szinte kizárólag vagyoni elleni bűncselekményt valósítottak meg (93,4%). Ezen belül is főleg lopást, illetve betöréses lopást.

Jellemzően magyar elkövetők áldozataivá válnak hazánkban a külföldiek (pl. a franciák, a hollandok, a britek és a svédek).

A külföldi sértettek állampolgárság szerinti megoszlása a németek többségét mutatja.

2006-ban 1 850 német és sértettet, valamint 671 osztrák sértettet regisztráltak. Ukrajnából és Romániából, mint láttuk jelentős számban érkeznek elkövetők, ugyanakkor az ukrán és román sértettek száma jóval alacsonyabb: Ukrajnából 184, míg Romániából 773 sértett érkezett.

A kínai bűnelkövetők és sértettek száma szinte azonos. 2006-ban 172 kínai sértetre 173 kínai bűnelkövető jutott, amely arra utal, hogy e területen a tettes és az áldozat is legtöbbször ebből az ázsiai országból származik.

IV.5.2. Illegális belépés

Béndeck József szerint hazánkban 2010-ig várhatóan kulcsfontosságú veszélyforrást jelent majd az irreguláris migráció és a hozzá kapcsolódó

⁶⁵⁵ 8 184 volt ebben az évben. Forrás: *A külföldi állampolgárok és a bűnözés kapcsolata Magyarországon a 2005-2006. években*, Legfőbb Ügyészség, 2007.

⁶⁵⁶ A csökkenés főleg a miatt történt, hogy a 2005-ben jelentős tiltott pornográf felvétellel visszaélést mutat a statisztika (428 sértettet), 2006-ban már csak kettőt.

⁶⁵⁷ 214 896. 2005-ben az összes sértett 3,6%-a, 2006-ban 3,3%-a volt külföldi.

nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus fenyegetése.⁶⁵⁸ 2010 azért fontos fordulópontra, mert bár 2007 decemberétől schengeni ország leszünk, 2010-től a keleti határaink külsőből belső határokká válnak Románia schengeni tagállammá válásával.

Bédek József szerint „a határőrség egyre inkább az illegális migráció hazai kezelő szervezetévé – idegenrendészeti szervvé – válik, tevékenységét komplex határbiztonsági rendszer keretében valósítja meg. Ennek elemei: a külső határok megbízható - egységes EU-standard szerinti – ellenőrzése standard elemként, az ország egész területére kiterjedő, rendészeti koordináción alapuló integrált migrációs szűrőháló (Check Net) kompenzációs elemként. A belső határok biztonsága érdekében alkalmazott speciális idegenrendészeti, közbiztonsági és bűnügyi rendészeti tevékenység, amely egyben biztosítja a határ- (forgalom) ellenőrzés ideiglenes visszaállításának, a rendszeres nemzetközi együttműködés és kapcsolattartás megvalósításának lehetőségét és kereteit garanciális elemként.”⁶⁵⁹

Lapis János szerint a magyar határőrség az előtte álló elvárásoknak leghatékonyabban egy komplex rendszer, ún. *migrációs háló* létrehozásával tudott megfelelni.⁶⁶⁰

A migrációs háló működtetését öt társszerv: a határőrség, a rendőrség, a BM Bevándorlás- és Állampolgársági Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség kezdte meg.⁶⁶¹

A migrációs háló célja az országban és majd a schengeni térségben való szabad és akadálymentes mozgás biztosítása érdekében a jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló

⁶⁵⁸ BÉDEK (2006) p. 11.

⁶⁵⁹ BÉDEK (2006) p. 11.

⁶⁶⁰ LAPIS (2006) p. 105.

⁶⁶¹ LAPIS (2006) p. 106. A társszervek működését a 2/2002. (BK 10.) BM – PM - SZCSM együttes utasítás szabályozza.

külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése, velük szemben intézkedések fogantatosítása, valamint a közrend és a közbiztonság javítása volt. Teszi ezt úgy, hogy 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 irreguláris migrációval és a hozzá kapcsolódó más jogellenes cselekményekkel szemben.⁶⁶²

Természetesen ehhez a munkához is pénzre van szükség. Éppen ezért a schengeni felkészüléshez az EU a Schengen Alapot hozta létre. Ebből Magyarország 2004 és 2006 között összesen 165,8 millió euró pénzügyi támogatást kapott, amely összeget három közel egyenlő részben, évente utalt az Európai Bizottság Magyarországra számára.⁶⁶³

Az uniós forrás a külső határok őrzésével kapcsolatos fejlesztéseken túl hozzájárul az integrált határrendszet, a nemzetközi vízi utak ellenőrzési feltételeinek korszerűsítéséhez, a korszerű légi rendszet és az autópálya rendszet megteremtésének elősegítéséhez. Segíti továbbá a rendészeti szervek ellenőrzési tevékenységének hatékonyságát a schengeni elvárásoknak megfelelő adatcsere, valamint az egyes nyilvántartások harmonizációjának támogatásával. A Schengen Alap forrásaiból támogatják a határon átnyúló bűnügyekhez kapcsolódó felderítő és igazságügyi munkát, a kábítószer elleni küzdelmet, valamint az összekötő tiszti hálózat fejlesztését is.⁶⁶⁴

IV.5.2.1. Statisztikai adatok

Az irreguláris migráció során azok, akik jogszerűtlen módon lépik át a határt, hamis vagy hamisított dokumentumok segítségével, illetve a zöldhatáron való

⁶⁶² Uo.

⁶⁶³ www.nfh.gov.hu

⁶⁶⁴ www.nfh.gov.hu

átjutással, embercsempész csoportok közreműködésével jutnak be egy állam területére. Az embercsempész hálózatok által szervezett „utak” könnyű, gyors pénzszerzési lehetőséget biztosítanak a csoport tagjainak, a migránsoknak viszont a „referenciák” miatt egyfajta biztonságot arra, hogy valóban célba érnek. Az embercsempészek által szállított személyek szinte minden esetben jogszerűtlen módon szeretnék megvetni lábukat a célországban.

A beutazási és tartózkodási tilalom megsértése, a jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése, az embercsempészség, a határjelrongálás és úti okmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás nyomozását a Határőrség végzi, ha a bűncselekményt a Határőrség észleli, vagy a feljelentést a Határőrségnél teszik meg. (1998. évi XIX. tv., új Be. 36. § (3)) Így a Határőrség is rendelkezik adatokkal az embercsempészséggel kapcsolatban.

A Határőrség által készített statisztikák is alátámasztják Magyarország „kapu” szerepét, amelyen keresztül „Európába” lehet jutni. A 2003-ban felfedett embercsempészség deliktumok 60%-a Ausztria irányában történt, de 71%-uk az EU belső határain.⁶⁶⁵ A Határőrség által felfedett embercsempészek állampolgársága szerint elmondható, hogy azokat főleg magyarok valósították meg.⁶⁶⁶

2006-ban a hazánkba történő beutazás törvényben előírt feltételének hiánya miatt 25 159 külföldit irányítottak vissza. Ők jellemzően román állampolgárok voltak és főleg a tartózkodási vízum hiánya (51%) valamint a beutazási és tartózkodási tilalom fennállása miatt történt.⁶⁶⁷

A Határőrség adatai szerint 2006-ban az illegális migrációhoz kapcsolódó cselekmények száma 2005-höz képest csökkenést mutat (10%-kal). A 17. ábra

⁶⁶⁵ Dúzs József szerint a belső határokon keresztül történő migrációs mozgás meghaladja a külsőt, éppen ezért a külső határok egyoldalú preferálása helyett egyaránt fontosnak véli a belső határokon és az ország mélységében való fokozott határrendészeti jelenlétet is. DÚZS (2005) p. 111.

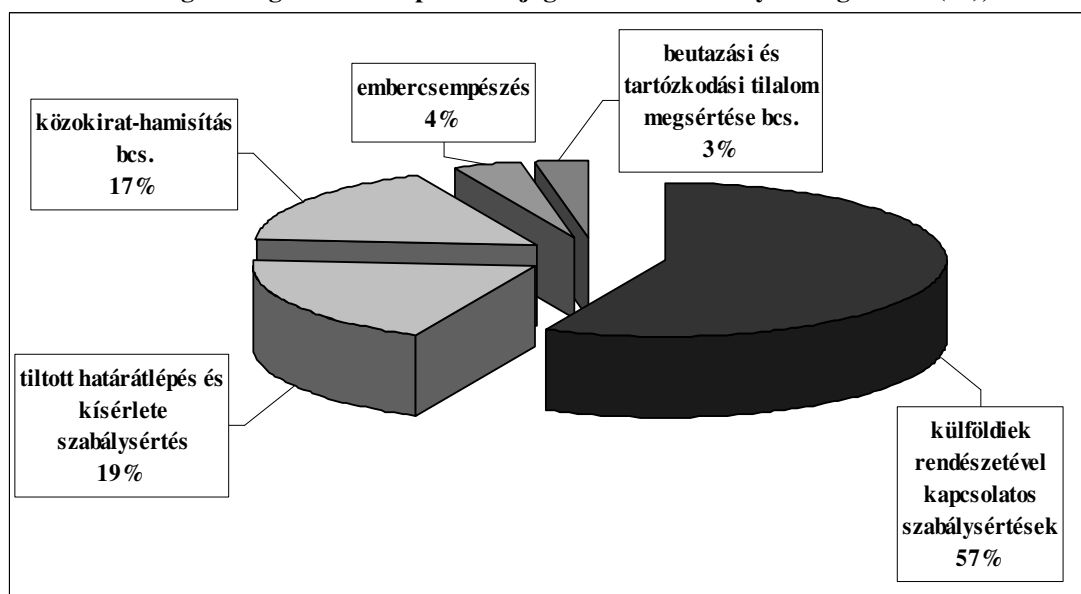
⁶⁶⁶ Forrás: www.hor.gov.hu, a 2004. évi statisztikai adatok

⁶⁶⁷ 2006. év főbb mutatói. www.hor.gov.hu

mutatja, hogy több mint a fele a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértésekből áll, míg az embercsempészás büntette „csak” 4%.

Ki kell emelni, hogy 2005-höz képest az embercsempészás tekintetében 15%-os, míg a közokirat-hamisítás bűncselekményének esetében 48%-os csökkenés tapasztalható. A Határőrség adatai alapján a román és az ukrán elkövetők száma jelentős.

17. ábra: Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények megoszlása (%), 2006.



Forrás: Határőrség

A külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértéseket megvalósítók száma (9 440 fő) 2006-ban szinte azonos a 2005-öséhez. Jellemzően románok (60%) és ukránok (11%) ellen indult e szabálysértés miatt eljárás.

A tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértést 3 213 fő valósította meg 2006-ban, amely emelkedést mutat 2005-höz képest. Jellemzően az osztrák határon próbálnak meg átjutni (56%). A belső határon 31%-os, míg a külső határon 15%-os az emelkedés. Az országba 27%-kal, míg az országból 22%-kal többen próbáltak tiltott határátlépést megvalósítani. Az országba a román, a

szerb, az ukrán és a szlovák határszakasz emelhető ki, míg az országból kifelé egyértelműen az osztrák határszakasz (79%).⁶⁶⁸

Az elkövetők *állampolgárság* szerinti megoszlásában meghatározó az *ukrán* (28%), a *szerb* (18%) és a *román* (12%) részvétel. A tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértések 55%-a a zöldhatárra, 33%-os a mélységben (a tavalyi adat ötszöröse) realizált elfogások aránya.

Részben az osztrák-szlovák határszakaszon az ellenőrzés szigorításának következtében megélénkült a Szlovákiából hazánkön keresztül Szlovénia, vagy Ausztria felé irányuló embercsempész tevékenység, amelyek az ilyen jellegű tiltott határátlépés kísérletek növekedésében mutatkoztak meg. Az elkövetési módszerek tekintetében a *járműben való megbújás* módszere vált dominánssá.

A *közokirat-hamisítás bűncselekményt* elkövetők száma (2 757 fő) az előző évhez képest 48%-kal *csökkent*. Ennek alapvető oka a korábban döntően meghatározó, már említett, olasz tartózkodási engedély hamisítások drasztikus visszaesése. Ez a bűncselekmény jellemzően az osztrák (42%) és az ukrán (20%) határokon jelentkezett. A közokirat-hamisítások 43%-át *ukrán*⁶⁶⁹, 22%-át *román* és 9%-át *moldovai* állampolgárok követték el.

Az elkövetési módszereket tekintve 2006-ban 29%-os volt a vízum és tartózkodási engedély hamisítások aránya, de a határőrök szerint a hamisított okmánypaletta jelentősen bővült. A felhasznált okmányok 59%-a *magánútleveél*, 23%-a *tartózkodási engedély*.⁶⁷⁰

Az *embercsempészség* bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt 578 fő ellen indított eljárást a Határőrség 2006-ban, ez 2005 adataihoz viszonyítva 15%-kal kevesebb. Ezeknek a bűncselekményeknek 62%-ánál az osztrák

⁶⁶⁸ 2006. év főbb mutatói. www.hor.gov.hu

⁶⁶⁹ 2005-ben 66% volt az arányuk.

⁶⁷⁰ 2006. év főbb mutatói. www.hor.gov.hu

határon indult eljárás (a belső határon), ami megerősíti, hogy a felfedett illegális migránsok döntő *többségében legálisan lépik át keleti és déli határainkat* és „csak” a kilépésnél „kényszerülnek” jogsértő cselekmény elkövetésére. Az elkövetők állampolgársági összetételében a korábbi évekhez hasonlóan a *magyar* elkövetői kör a meghatározó 35%-kal, de figyelmet érdemel, az *ukránok* 17%-os, illetve a *román* elkövetők 16%-os aránya. A román elkövetők száma az előző évhez képest **138%-os növekedést** mutatnak.

A regisztrált *csempészett személyek* száma a nyilvántartás szerint (1 189 fő) *29%-kal magasabb* a 2005-höz képest. A csempészett személyek 59%-a *ukrán* (111%-os növekedés), 12-12%-a *szerb* és *moldovai* állampolgár volt. A fő elkövetési mód az ukrán állampolgároknál a megbújásos elkövetés.⁶⁷¹

*Embercsempészés az ERÜBS adatai szerint*⁶⁷²

Az Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika a Határőrség adatainál több embercsempészt regisztrált.

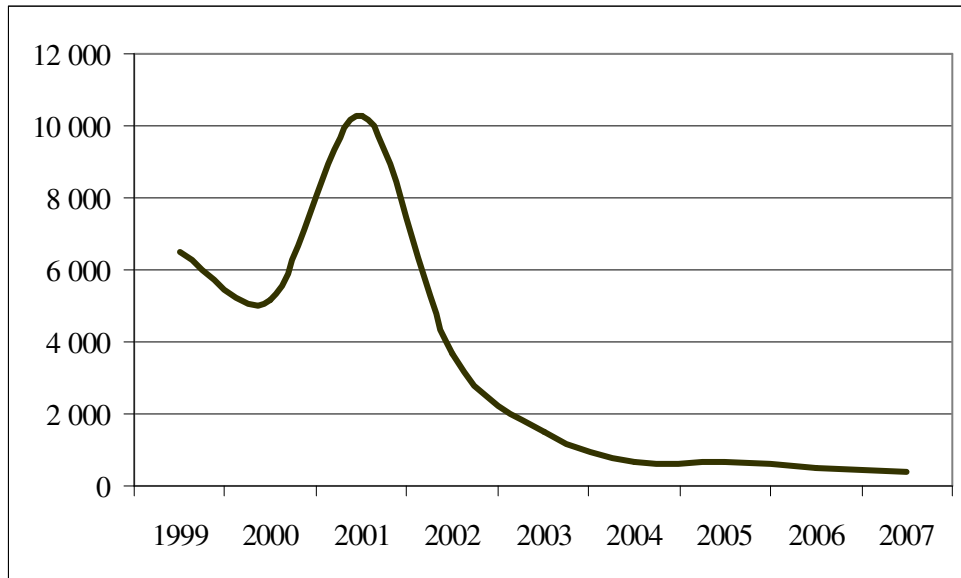
A legtöbb embercsempészt 2001-ben követték el, több mint 10 000 esetet regisztráltak. Ebből a 10 266 esetből közel 6 700 esetben bünszervezet tagjaként, engedély nélküli határátlépéshez nyújtottak segítséget az elkövetők.

1999 és 2003 között az embercsempészés bűncselekményének száma jelentős mértékben változott. 1999-ben közel 6 500, 2000-ben 5 178, 2001-ben pedig 10 266 esetben regisztrálták ezt a bűntettet. 2001 után számottevően csökkent, 2002-ben 3 639, 2003-ban már csupán 1 481 esetet találunk a statisztikában, sőt 2004-ben már „csak” 658 esetet, 2005-ben 672. 2006-ban a megvalósított embercsempészesek száma tovább csökkent, 525 volt, 2007-ben már csupán 375.

⁶⁷¹ 2006. év főbb mutatói. www.hor.gov.hu. Sajnos részletesebb adat a 2005-2006-os évre nem állt rendelkezésre.

⁶⁷² A statisztikával kapcsolatos anomáliáról I. VINCZE - MONOSTORI (2002).

18. ábra: Az embercsempészség számának alakulása (1999-2007)



Forrás: ERÜBS

2001 és 2007 között, noha a határőrség valóban eredményes munkát végzett, mégsem csak ennek eredménye az, hogy a számok ilyen mértékű csökkenést mutatnak. Két okkal magyarázható ez: egyrészt a történelmi-politikai helyzet: a 2001-es esztendőben az afganisztáni és iraki háborúk miatt indultak el sokan menedéket keresve Európában, másrészt a Btk. 2002. áprilisi módosítása miatt az embercsempészség bűncselekményének statisztikai regisztrációja függetlenné vált a csempészett személyek számától, az csupán az alkalmak számát tükrözi.

1999-ben az engedély nélküli határátlépéshez segítséget nyújtás és a bűnszervezet tagjaként elkövetett, míg 2000-ben az engedély nélkül, meg nem engedett módon történő határátlépéshez segítségnyújtás volt a leggyakoribb büntett. 2001-től a legjellemzőbb cselekmény a bűnszervezet tagjaként elkövetett határátlépés segítése volt.

Az elkövetők lakóhelye 2003-ban legtöbbször külföld, illetve Budapest valamint Győr-Moson-Sopron megye volt (ez a három kategória az összes elkövető lakhelyének több mint 70%-a). A bűnelkövetők 46%-a külföldi lakhellyel rendelkezett 2003-ban. (Az általunk elemzett ügyészségi házi iratok

is ezt mutatták: a 2003-ban megvalósított embercsempészes deliktumokat jellemzően szerb, román, ukrán illetve lengyel állampolgárok követték el, ám ahol szervezettebb csoportokat derítettek fel, többnyire magyar állampolgársággal rendelkező személyek voltak.)

IV.5.2.2. Az embercsempészes jellemzői Magyarországon

Szecsei József *Embercsempészet Magyarországon az 1990-es években*⁶⁷³ című cikke óta kevés, valóban a magyar helyzetet elemző tanulmányt olvashattunk.

Hazánkban sokféle statisztika létezik a jogszerűtlen bevándorlásról, ugyanakkor a migránsokról kevés ismerettel rendelkezünk. Az Országos Kriminológiai Intézetben, 2005-ben *Empirikus vizsgálat az embercsempészes, különös tekintettel az emberkereskedelemmel és a szervezett bűnözéssel való kapcsolatára* című kutatás keretében 193, 2003-ban jogerősen lezárt, ügyészségi házi iratot elemeztünk. Az alábbiakban a 2003-as adatok mellett a csempésztett személyekről az aktákból megismert kép is olvasható.⁶⁷⁴

Jogsabályi háttér

A hatályos Btk. szerint az, aki az alábbi cselekményt megvalósítja, tekinthető embercsempészes büntetében bűnösnek:

„218. § (1) Aki államhatárnak más által

a) engedély nélkül,

b) meg nem engedett módon történő átlépéséhez segítséget nyújt, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az embercsempésztést

a) vagyoni haszonszerzés végett,

b) államhatár átlépéséhez több személynek segítséget nyújtva követik el.

⁶⁷³ SZECSEI (1997)

⁶⁷⁴ vö. egy német kutatással: NOWOTNY (2002) és az ítélkezési gyakorlatról: STEINBRENNER (2002).

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha az embercsempészt

a) a csempészett személy sanyargatásával,

b) fegyveresen,

c) üzletszerűen

követik el.

(4) Aki az (1)-(3) bekezdésben meghatározott embercsempészésre irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Az embercsempészség elkövetőjével szemben mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.”

A Btk. 218. §-ában meghatározott, embercsempészéssel kapcsolatos törvényi rendelkezések az elmúlt időszakban többször is módosultak. E módosító törvények közé tartozik az 1989. évi XXVIII. tv., az 1993. évi XVII. tv., az 1997. évi LXXIII. tv., az 1998. évi LXXXVII. tv., valamint a jelenleg hatályos rendelkezéseket tartalmazó 2001. évi CXXI. tv.

Az embercsempészség tényállásának módosított szabályozása a schengeni egyezmény 27. cikk 1. pontjának megfelelően történt, amely szerint: A szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő büntetőintézkedéseket vezetnek be mindazokkal szemben, akik haszonszerzés céljából külföldieknek segítenek, vagy kísérletet tesznek az ilyen segítségre annak érdekében, hogy a szerződő félnek, a külföldiek beléptetésére és tartózkodására vonatkozó törvényei megsértésével, ennek a területére külföldiek belépjenek, vagy ott tartózkodjanak.

Az embercsempészség korábban hatályban lévő rendelkezései az embercsempészség elkövetési magatartásaként rögzítették, hogy aki tiltott határátlépéshez vagyoni haszonszerzés végett nyújt segítséget, az követi el a büntetett. A 2001. évi CXXI. tv. a tiltott határátlépésre vonatkozó rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.

Az embercsempészség Btk. 218. § (1) bekezdésében rögzített tényállása értelmében, aki államhatárnak más által, engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon történő átlépéséhez segítséget nyújt, büntetett követ el. E

rendelkezés tulajdonképpen az önmagában szabálysértésnek minősülő cselekményhez kapcsolódó bűnsegédi magatartást minősíti sui generis tettesi cselekménynek.

E bűncselekménynek elkövetési tárgya *nincs*, mert az államokat egymástól elválasztó képzeletbeli vonal nem rendelkezik a dologgá válás feltételeivel. A Btk. 218. §-ában rögzített elkövetési magatartások azért minősülnek bűncselekménynek, mert *sértik, vagy veszélyeztetik* az állami szuverenitás teljes körű érvényesülését, és nem azért, mert az elkövető a határt, mint képzeletbeli vonalat megsérti.

A kutatás eredménye

A már említett kutatás során a megyei bontás szerint a legtöbb aktát Győr-Moson-Sopron megyéből kaptuk (55%-106 akta). Emellett Zala megyéből, Vas megyéből és a fővárosból elemeztünk tíznél több ügyet.

Az általunk vizsgált aktákban általában egy személy valósította meg az embercsempészás bűntettét (109 esetben). Az elkövetők többsége (94%) férfi volt, a női elkövetők száma elenyészőnek mondható.

Az ítélkezési gyakorlat szerint az embercsempészás *tettese* az, aki a *határon átcsempésztett személyek továbbszállítását, illetve célba juttatását végzi*. (Sokan próbáltak meg azzal védekezni, hogy a határ előtt kitétték a migránsokat, és nem tudták, hogy ez már önmagában is az embercsempészás megvalósítása.)

Az elemzett akták jelentős részében több személy sérelmére valósították meg az embercsempésztést, jellemzően vagyoni haszonszerzés céljából.

Az üzletszerűséget csupán 10 alkalommal, míg a sanyargatást 5 esetben találták bizonyítottnak.

Az iratelemzés adatlap segítségével történt, az adatokat az SPSS programmal dolgoztam fel.

1. A kisebb csoportok, az alkalmi embercsempészás jellemzői

A szerb, a román és a lengyel állampolgárok jellemzően egyedül követik el ezt a bűntettet. 109 iratban találtunk önálló tettességre utalást, pontosabban olyan iratot, amelyben egy terhelt szerepelt.

A szervezet tevékenysége

Ezekben az iratokban többnyire egy személy került csak a hatóságok látókörébe. Gyakran találtunk utalást további „ismeretlen” segítőkre. Ezekben az esetekben csak ritkán fedtek fel valódi szervezetet a háttérben.

Főleg önállóan végzett tevékenységekről van szó, ám nem lehet egységes képet festeni ezekről. Annyi bizonyos, hogy az eljárás alá vont személy a migránsokkal együtt lépte - vagy kísérelte meg átlépni - a határt.

Ezekben az iratokban főleg büntetlen előéletű külföldi elkövetőkkel találkoztunk. Ők rendszeresen a gépjármű sofőrjei voltak, sok esetben nem tudtak arról, hogy mi történik. Jellemzően az úti okmányok (cseh, litván, lengyel fényképcserés iratok) segítségével illetve megbújásos módszerrel, kis számban a zöldhatáron való átkíséréssel igyekeztek a határ túloldalára jutni.

A kis számú elkövető mellett kevés csempésztett személyt találtunk. Ebből azonban csak annyira következtethetünk, hogy a tettenérés során, alkalmanként kis csoportokat, 1-4 főt próbáltak az országból kijuttatni.

Az önálló tettesség során főleg szerb, moldáv és ukrán személyeket csempészttek. Ezek a migránsok kevésbé nevezhetők áldozatnak, hiszen

⁶⁷⁵ WINDT (2007d)

jellemzően saját akaratukból, önként, a szerbek esetében ismerős segítségét kérve lépték át a magyar határt.

Főleg Olaszország és Ausztria felé igyekeztek, jobb élet és nem utolsó sorban munkaszerzés reményében.

Ezekben az iratokban nagyon fontos volt a tanúvallomások során tett beismerések száma. Viszonylag gyors eljárás során sikerült ezeket az ügyeket lezárni, ám a valódi szervezet felgöngyölítésére nem találtunk adatot.

Környező országokból, kelet-nyugati irányba szerveztek átjutást ezekben az esetekben. Ezek a csempészek kis távolságra vitték a migránsokat.

Modus operandi

Ezekben az ügyekben kevés utalást találtunk az előkészületekre. Annyi bizonyos, hogy mindig volt olyan személy, aki ismeretlenül maradt, aki a kapocs volt az eljárásban szereplő elkövető és a migráns között. (Alkalmi ismerősök mellett olyan személyekről van szó, akiről „mindenki tudja”, hogy hol lehet megtalálni őket, hol szervezik meg az utakat stb.)

Ez a személy szerezte meg a hamis vagy hamisított úti okmányokat, ő volt az, aki megmondta, hogy hova kell menni, hol fogják a migránst felvenni.

Az iratokban többnyire a gépjármű vezetőjét érték tetten. Ő volt az egyedüli elkövetője a csempészésnek. A migránsok sok esetben említették, hogy a sofőrt nem ismerték, szívességet kértek tőle, az iratokból megt nem ismert közvetítőnek fizettek volna. A gépjárművek vezetői adták át ellenőrzésre az úti okmányokat, bár védekezésül gyakran vallották azt, hogy nem tudtak az okmányok eredetéről. Kis számban fordult elő a csempészett személyek bújtatása.

A marketing tevékenységről nem találtunk adatokat. Feltehetően a kiindulási országokban fordulnak az ismeretlenül maradt személyekhez, akik az útvonal és az úti okmány megszerzésében nyújtottak segítséget.

Az árak tekintetében elég vegyes gyakorlat mutatkozik. A határon átkísérés ezekben az esetekben 10 és 50 euró/fő közötti összegért történt. Az útlevel megszerzése már drágább volt, akár 500 eurót is elkértek az okmányok beszerzéséért.

E csoporton belül három alcsoport körvonalazódott.

Szerb elkövetők

A szerb elkövetők, jellemzően saját ismerőseiket csempészték, nem pénzszerzés céljából, sokkal inkább szívességből. Saját gépkocsijukon igyekeznek őket nyugatra, főleg Ausztriába juttatni.

Román elkövetők

A román elkövetők esetében jellemzően a bűjtatásos módszer fordult elő. Az általuk csempésztett személyek moldáv állampolgárok (a tanúvallomások szerint román nemzetiségűek) voltak.

Lengyel-ukrán kapcsolat

Az általunk vizsgált aktákban összesen „csupán” 25 lengyel állampolgárságú elkövetővel találkoztunk.

A lengyel elkövetők jellemzően egyedül kerültek a hatóság látókörébe, némi szervezettség a háttérben mégis meghúzódhat. A lengyel elkövetők jellemzően Győr-Moson-Sopron megyében próbáltak, szinte kizárólag ukrán

állampolgárokat átjuttatni a határ túloldalára. Az ukrán migránsokkal készült kihallgatások során egyértelműen kiderült, hogy ők legálisan jöttek Magyarországra, de már otthon birtokukba jutott az az információ, hogy a Győr-Moson-Sopron megyében a lengyelek szívesen segítenek majd rajtuk. Menjenek oda egy lengyel rendszámú autóhoz, és az majd biztosan segít nekik.

Általában nincs kapcsolat a lengyel elkövető és az ukrán migráns között. A lengyel elkövetők az úti okmányok vizsgálata során kerültek eljárás alá. Sofőrként ő mutatja be az ukránok hamisított (általában fényképcserés *lengyel*) útlevelét. A nyelvi hasonlóság megkönnyíti a lengyelek és az ukránok közötti kommunikációt.

2. Kis méretű, jól szervezett csoportok

A szervezet tevékenysége

52 iratban találtunk 2-3 elkövetőt. Ezek 80%-ában két elkövető volt, kisebb részükben került a hatóság látókörébe három elkövető.

Ezekben az esetekben a szervezettség sokkal kézzelfoghatóbb volt. Az elkövetők többsége már magyar állampolgár volt, de előfordult román, ukrán, szerb is.

Egy-két főt csempészték alkalmanként, de előfordult olyan csoport is, amely 47 főnek nyújtott segítséget a határon való átlépéshez.

Ebben az 52 iratban 366 csempészett migránusra találtunk adatot, ám róluk bővebb információ alig állt rendelkezésre.

A csempészett migránsok főleg ukránok és moldávok voltak, de már megjelennek azok is, akik messzebből érkeztek, pl. Afganisztánból és Törökországból.

Az általunk vizsgált iratokban nagyfokú szervezettség, szakszerűség jegyeit mutató konspiráltság jellemző, valamint a magas szintű anyagi, technikai ellátottság.⁶⁷⁶ Sok esetben az ügy eredményes felgöngyölítéséhez a terheltek telefonos listáját, valamint a mobil készülékek SIM kártyájáról származó adatokat is felhasználták.

A Magyarországon megvalósított általunk vizsgált esetek nagy részében az első rendű elkövető magyar állampolgárságú, szerb (jugoszláv), román illetve lengyel volt. A helyismeret és a nyelvtudás miatt nem véletlen, hogy a legtöbb elkövető magyar állampolgárságú.⁶⁷⁷

Ezekben az iratokban 2-3 főt lepleztek le, a szervezet fejét, a szervezet összes tagját nem sikerült megtalálni. Az egyes szintek keveset tudnak egymásról, sőt a migránsok is csak a közvetlen segítőt, valamint a jellemzően felderítetlenül maradt „ismeretlen” közvetítőt ismeri. A migránsok tanúvallomása érdelemleges információval nem, vagy csak alig szolgált.

A kevésbé felépített embercsempész csoportok egy része nem kísérelte át a migránsokat, illetve térképen és/ vagy szóban mutatták meg, hogy merre kell a zöldhatáron a jobb jövővel kecsegtető nyugati országba jutni. A határ másik oldalán sok esetben ismét felvették a migránsokat, hogy Ausztriában vagy Szlovéniában az ország belsejébe tovább szállítsák őket.

Modus operandi

Ezekben a csoportokban már pénzért történik az előkészítés. Felmerül egy fuvarozással foglalkozó személy jelenléte is, ám kiléte tisztázatlan maradt.

Ezekben az esetekben az előkészületek során adatokat találtunk mikrobusz illetve gépjármű bérlésére, valamint pihenőhelyül szolgáló ingatlan biztosítására. Ebből is látszik, hogy maga a csempészes hosszabb idő alatt

⁶⁷⁶ vö. egy korábbi kutatás eredményeivel: SZECSEI (1997) p. 96.

⁶⁷⁷ Fontos kiemelni, hogy mi csak az állampolgárságot vettük figyelembe a nemzetiséget nem.

történt, a figyelem elterelésére a migránsok számára szállást és étkezést biztosítottak.

Ezek a kisméretű csoportok jellemzően úti okmány ellenőrzése során buktak le, valamint a zöldhatáron való átlépés során.

A szervezettebb csoportok rendelkeznek ún. „előfutóval”, akinek az a feladata, hogy az utat kémlelje, felvezető autóként az esetleges útlezárásokra, közúti ellenőrzésekre felhívja a ténylegesen illegális migránsokat szállító autó(k) sofőrjét.

A jól szervezett embercsempész-hálózatban külön ember végzi a határon való átkísérést is, de itt több fajta módszer is előfordult.

Ezekben a szervezetekben terepszínű ruhába öltözött „kísérők” helyszíni ismeretével jutottak át a migránsok a zöldhatáron. Jellemző, hogy amíg a zöldhatáron átcsempészik, átkísérik a migránsokat, addig az odáig őket szállító gépjárművek legálisan átlépnek a határon, majd a határ túloldalán lévő találkozási ponton ismét felveszik őket.

A szállítást bérelt vagy magánautókban, illetve kisbuszokban végzik. A kamion rakterében való bujtatás kisebb számban fordult elő az általunk elemzett esetekben.

A bűncselekményt megvalósító elkövetők állampolgársága szerepet játszik abban, hogy az ország melyik megyéjében valósítják meg az embercsempészt, közöttük egyértelmű kapcsolat mutatkozik.

A szervezettség megismeréséhez fontos adat, hogy milyen állampolgárságú elkövető kivel „dolgozik együtt”. A magyar elkövetők jelentős része magyarokkal, a román állampolgárok magyarral és románnal (itt mindkét nyelv tudása előnyt jelent), az ukránok ukránokkal és a lengyelekkel (a nyelvrokonság előnyeiket kihasználva), a moldávok szinte csak moldávokkal, míg a lengyelek szintén csak ukránokkal illetve honfitársaikkal valósítják meg az embercsempészt.

Említést kell még tenni az osztrák állampolgárokról is, aki jellemzően szerb állampolgárral valósítják meg ezt a deliktumot. Hozzá kell tenni, hogy általában az osztrák (más esetben a német) szerb nemzetiségű, aki már beilleszkedett az osztrák (vagy német) társadalomba, az állampolgárságot is megkapta.

Ezekben az iratokban előfordult, hogy a migránsokat már az országban tartózkodásuk során toborozták, jellemzően a Befogadó Állomásokon. Volt olyan vádlott, aki a debreceni befogadó állomáson üzletszerűen foglalkozott azzal, hogy anyagi ellenszolgáltatás fejében a táborból Nyugat-Európába illetve Ausztriába történő csempészését megszervezte.

Ezekben az esetekben már dominál az anyagi haszonszerzés céljából történő elkövetés. Az út megszervezése, lebonyolítása, a szállást is beleértve, minimum 1000 euróba került. A fizetés már nemcsak készpénzben történik. Volt olyan irat, amely szerint a csempészett személyek kaptak egy számlaszámot, amelyet az *otthonmaradt hozzátartozóknak kellett volna lediktálni, akik a megérkezés megerősítése után erre a számlára utalták volna az összeget.*

3. A szervezett, nemzetközi kapcsolatokkal is rendelkező csoportok

Az nem feltétel ezekben a csoportokban, hogy mindannyian ismerjék egymást, de minden esetben minimum három fő tevékenysége vált ismertté. Itt már külön személy szállította a külföldieket, külön a gyalogos kísért, külön gépkocsiban ült egy felvezető, aki útközben kapta telefonon az utasítást, illetve jelezte a másik gépkocsinak, ha közúti ellenőrzést észlelt.

Szervezet tevékenysége

Ezek az iratok már a főváros fertőzöttségét is mutatták. 32 iratban találtunk 4 vagy annál több elkövetőt, amely már valóban komoly szervezettséget

feltételez. A 32 iratban 205 elkövetőt találtunk, jellemzően „csak” társtettségre hivatkoztak. A 32 iratból 3 esetben utaltak csak bűnszervezetre. A vádlottak olyan összehangoltan működő csoportokat alakítottak ki, amelynek célja a vagyoni haszonszerzés külföldi állampolgárok zöldhatáron való átcsempészésével.

Ezekben az ügyekben jellemzően magyar elkövetők szerepeltek, kis részben románok és lengyelek.

Már jóval több a büntetett előéletű elkövető, és jelentős a csempészt személyek száma is. A 32 iratban **1676** migránsról találtunk adatot! A számukon túl azonban róluk nagyon kevés további információ állt rendelkezésre. Az esetek többségében afgán személyekről (a háború kitörése következtében!), kínai, szerb és moldáv állampolgárokról volt szó.

Ezekben az ügyekben, azok súlyossága és szövevényessége miatt is, az eljárás sokkal hosszabbnak bizonyult.

A célország jellemzően Nyugat-Európa volt, azt sejtetve, hogy a megkérdezett migránsok jó részének semmilyen földrajzi ismeretei nem voltak a kontinensről.

Annyit tudtak Európáról, hogy „a demokrácia és az emberi jogok itt valóban jelentenek valamit”, ugyanakkor a kihallgatott migránsok többsége pontosan azzal sem volt tisztában, hogy éppen Magyarországon tartózkodik.

Ezek körében az áldozattá válás is sokkal inkább jellemző volt, éppen emiatt az ismerethiány miatt. A szervezettebb csoportok esetében már a sanyargatás, a migránsok alultáplálása, éheztetése is előfordult (pl. az egyik iratban az áldozatok említették, hogy csak lekvárt kaptak enni.)

Modus operandi

Komoly előkészületekre találtunk utalást ezeknél a csoportoknál. Külön személy foglalkozott a szállás és szállítás megszervezésével. A szállítandó személyek szervezése – ám a módszer csak utalás szintjén tisztázott.

Az elkövetés előtt telefonon egyeztették a csempészség időpontját, sőt terepszemlét is tartottak. A csempészséget sok körülmény befolyásolta: a szállítandó személyek megléte mellett az átkísérő rendelkezésre állása, az időjárás, a határőrök készültsége. Összehangoltságukra jellemző, hogy az elérhetőségek és a telefonszám, a SIM kártya cseréje előzte meg ezeket a cselekményeket.

Ezekben az esetekben többnyire úti okmány ellenőrzése során, valamint a zöldhatáron való tettenérés következtében buktak le az elkövetők.

Ugyanakkor a csempész már nem ment át a határon, ő „csak” útbaigazít, úgyekszik elkerülni a közvetlen lebukást.

A csempészséget személyszállítással foglalkozó személyekkel, taxisokkal szállítják, akik a csoporttevékenységéből csak ezt a feladatot végzik. A csoportok tagjai nem nagyon találkoztak egymással. Ez abszolút alátámasztja Demus Mária véleményét, hogy ezek a csoportok a piramis felépítés helyett sokkal inkább *polipszerűen* szerveződtek. Sőt, mint az egyik iratban látható volt, ha a csoport egy-két tagját a hatóságok elfogták, a szervezet tovább működött, másokkal, ám azonos módon tovább folyt a csempészséget. ⁶⁷⁸

A „középvezető” (az egyik esetben egy nő) egyeztette az időpontokat, biztosította a szállítókat és a gépkocsikat, valamint kifizette a „részvevőket”.

⁶⁷⁸ L. DEMUS (2004) p. 45. Volt olyan bűnszervezet, ahol az egyik elkövetőnek az ismeretlenül maradt társa ajánlotta, hogy csempész tevékenység folytatásával egy másik csoportnál többet kereshet.

Több gépkocsival mennek, itt is van felvezető, akinek az a feladata, hogy az esetleges útlezárásokat, közúti ellenőrzéseket jelezze a migránsokat szállító gépjármű vezetőjének. A telefonos kapcsolattartás azonban a fő szervezővel is rendszeres. A telefon végén lévő személy általában ismeretlen marad. Az egyes állomásokon kell jelentkezni, sőt a fizetés módja is eszerint változik. A gyalogos kísérek tájoló elemlámpát, éjjel látó távcsövet használtak a zöldhatár átlépésekor. A határra többnyire a határőrök váltásakor érkeztek.

Az embercsempészség struktúrájának, módszereinek megváltozásához jó példaként szolgál az az eset, amelyben román elkövetők török állampolgárokat próbáltak Nyugat-Európába juttatni. A Törökországban lévő személy ellenőrizte a szállítás tényleges végrehajtását, beszélt a gépkocsiban lévő migránsokkal is, és csak ezt követően kerülhetett sor a szállítóknak, a csempészeknek a kifizetésére. (l. erről az esetről később.)

A szervezettségre jellemző, hogy a csempésztett személyeket saját hazájukban turista irodákon keresztül szervezték, de ezekben az esetekben is előfordult, hogy a magyar Befogadó Állomásokon tartózkodó menekültek köréből kerültek ki a szállítandó „kuncsaftok”.

Ezekben az iratokban már nagyon komoly szervezettség mutatkozik, több személlyel, hosszabb utat szerveznek, ez az árakban is megmutatkozik.

A gyalogos átkísérő 100-150 eurót, a gyalogos átkísérőt szállító 60 ezer Ft-ot kapott alkalmanként. A külföldieket szállítók 100 –120 ezer Ft-ot kértek. Az a személy, aki szervezte a migránsokat, személyenként 160 amerikai dollárra tett szert. A sikeresen csempésztett személyek után 400 euró/fő volt a jutalom.

Az empirikus kutatás alapján az biztosan elmondható, hogy létezik (némi) szervezettség a hazánkban megvalósított embercsempészségek során, de ahogy azt az egyik aktában az ítéletet hozó bíró megfogalmazta: „önmagában az,

hogy az embercsempészes bűntette nyilvánvalóan valamilyenfajta szervezettséget tételez fel, nem nyújthat alapot automatikusan a bűnszervezetben való elkövetés megállapítására.”

A lefolytatott empirikus vizsgálat adatai azt mutatják, hogy az embercsempészes és az emberkereskedelem bűncselekménye között alig van kapcsolat, legalábbis a 2003-es évben elkövetett cselekmények vizsgálata alapján.

Annak ellenére, hogy körvonalazódtak bizonyos csoportok, amelyek azonban további felderítési munkát igényelnek, mi csak azok léteire gyanakodhatunk. Ezek az alábbiak röviden:

- A magyar elkövetők határon átnyúló kapcsolatai (kizárólag ázsiai személyek csempészete miatt);
- A lengyel-ukrán kapcsolat, amely a nyelvi hasonlóságra épülve jelentős kapcsolatot mutat;
- Az is feltűnő, hogy a 2003-as évben struktúraváltás történt: a hazai embercsempészesek többségét külföldi állampolgárok valósították meg (szerb, román, moldáv, ukrán elkövetők);
- A szlovák elkövetők által megvalósított deliktumok is figyelemre méltóak (főleg a török migránsok miatt).

Az utóbbi években már látható volt bizonyos struktúraváltás a hazai embercsempészesek megvalósításában, szervezettségében, ezek további, mélyebb megismerése újabb kutatásokat igényel.

*IV.5.2.3. Az illegális bevándorlókról általában*⁶⁷⁹

Vizsgálatunk célja az embercsempészség jelenségének megismerése volt, amelynek mintegy mellékterméke, hogy a csempészett személyekről, migránsokról is információkat szerezhettünk.

Az általunk vizsgált 193 aktából 148 esetben próbáltak meg kettőnél több személyt átcsempészni a határon. Jellemzően kis csoportokban, többnyire magánautókban, illetve mikrobuszokban kísérelték meg a határátlépést. Kevesebb ember csempészése könnyebb, a csoportok egyben- és szemmel tartása egyszerűbb feladat.

A vizsgált iratok adatai alapján összesen 2 472 főt próbáltak meg hol sikerrel, hol sikertelenül a Magyar Köztársaság államhatárán átjuttatni. Ebből csupán 1 500 fő állampolgárságáról találtunk adatot, ugyanakkor a migránsok neméről csupán kb. 700 iratból szereztünk információt.⁶⁸⁰ Sok esetben csupán a nyomozási iratokban, a Rendőrség vagy a Határőrség által végzett kihallgatások anyagaiban találtunk az állampolgárságnál több adatot. A vádiratokban illetve az ítéletekben a csempészett személy állampolgársága kis mértékben, egyéb adatai pedig szinte egyáltalán nem kaptak teret.

A nemzetközi tendenciákhoz hasonlóan hazánkban is inkább *férfiakat* csempészték.⁶⁸¹ A csempészett személyek többsége 19 és 35 év közötti volt, akik többnyire befejezett szakiskolai végzettséggel rendelkeztek, ám családi állapotukról kevés adatot rögzítettek az akták.⁶⁸²

⁶⁷⁹ WINDT (2006g)

⁶⁸⁰ Ennek oka, hogy sok esetben csak az állt az iratokban, hogy ismeretlen számú, (ismeretlen) állampolgárságú személyeket csempészték. Ez jellemzően a szervezettebb csoportok működése során volt tetten érhető.

⁶⁸¹ Ha ismert volt a migráns neve, az esetek 2/3-ában férfi volt.

⁶⁸² Ahol volt a csempészett migráns családi állapotáról adat: jellemzően házasságban élt.

Az illegális bevándorlókról csupán a kihallgatási jegyzőkönyvek alapján szereztünk - elég csekély - információt. Nagy részük dolgozni szeretne külföldön, jobb életkörülményeket biztosítani magának, illetve családjának teremteni. A legtöbben Olaszországot, valamint Ausztriát, illetve általában Nyugat-Európát jelölték meg célként. Ausztria célországként való megnevezése magában foglalhatja azt is, hogy csupán tranzitország lenne, és a valódi cél egy schengeni tagállamba való jutás, ahonnan viszont bárhová lehet menni az EU-n belül.

Noha a migránsok büntetőjogi értelemben nem, kriminológiai aspektusból mindenképpen áldozatai az embercsempészsnek, maguk is jogsértő magatartást valósítanak meg akkor, amikor jogszerűtlen módon lépik át a határt.

Céljaik elérése érdekében anyagi lehetőségeiket maximálisan mozgósítják, ezzel még jobban kiszolgáltatottá válnak. Az embercsempészs tarifái a szervezettség, a távolság és az utaztatás körülményeinek függvényében széles skálán mozognak.⁶⁸³

Az embercsempészek árai igen változatosak. A fizetendő összeg függ a megtett földrajzi távolságtól, a célországba való bejutás nehézségi fokától, a határátlépés módjától stb.. A jól szervezett csempészbandák megengedhetik maguknak, hogy a kliensektől induláskor csak előleget kérjenek, és a teljes összeget csak a megérkezés után fiztessék meg.⁶⁸⁴

Az általunk vizsgált aktákban háromféle fizetési módot találtunk. Volt olyan eset, amikor az egész összeget előre kifizették, de előfordult az is, hogy a csempészek részletfizetési lehetőséget biztosítottak bizonyos előleg adása után. Ez két módon történhetett egyrészt úgy, hogy az otthonmaradt rokonok/barátok visszajelzés után adták át a fennmaradó összeget; másrészt

⁶⁸³ GAÁL (2003) p. 20.

⁶⁸⁴ JUNGBERT (1996) p. 198.

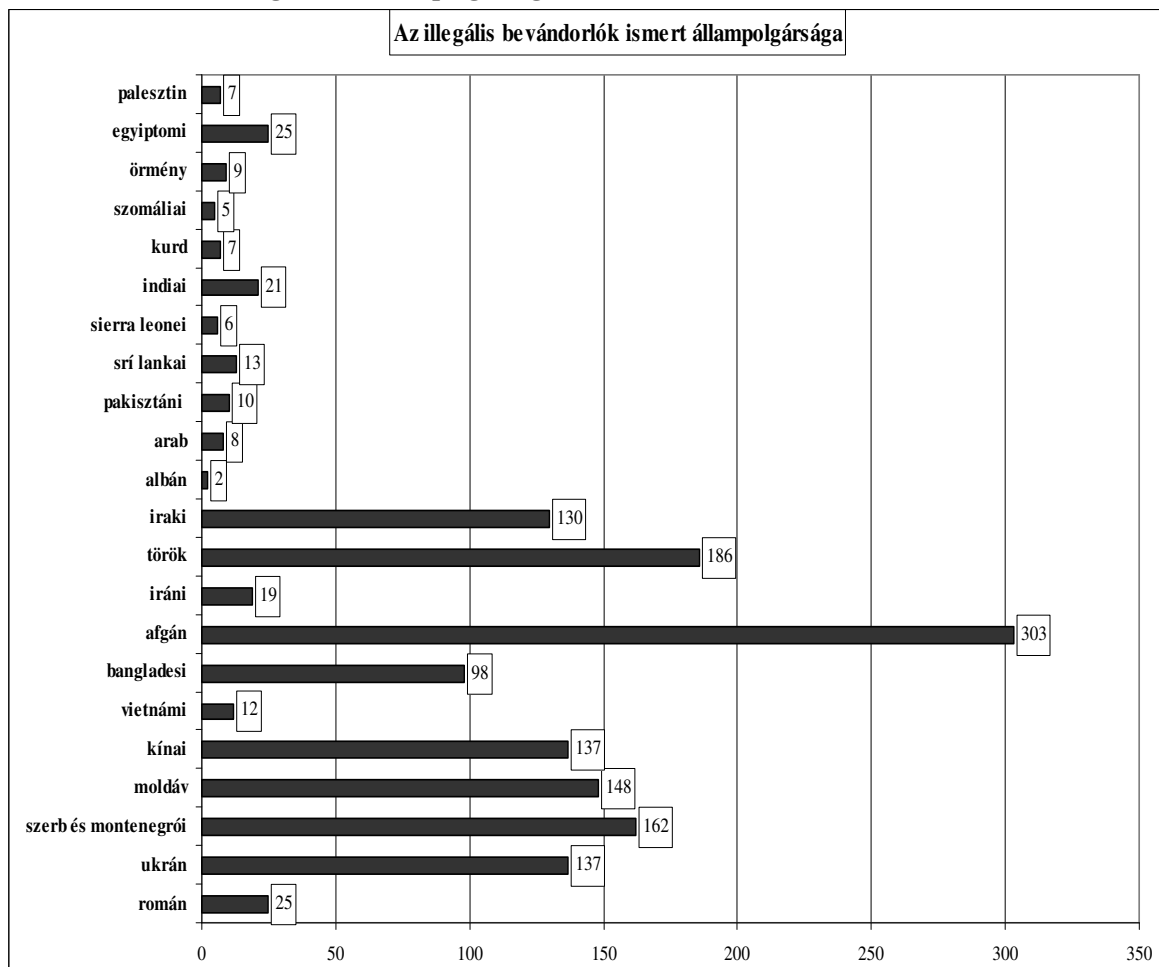
úgy, hogy a sikeres átjutás után a csempésztett személyek a fizetésük bizonyos részét meghatározott ideig a csempészeknek adták.⁶⁸⁵

A határon való átkísérés „ára” 20 és 500 euró között változott, de a határig való szállításhoz hasonlóan ez csupán részfeladat volt, így jóval alacsonyabb összeget kértek érte. Az alkalmi határig való szállítás 10-50 euró/fő között volt, a szervezettebb csoportok esetében akár 100 és 300 eurót is kértek. Az útlevél beszerzése jellemzően 500 euró körüli összegbe került. Az út megszervezése, lebonyolítása, beleértve a szállást is, 1000 euróba került. Azonban azok, akik hosszabb távolságot tettek meg, mint pl. a kínai, az afgán, az iraki állampolgárok, 3000 és 5000 dollárt fizettek (de volt, aki 10 000 dollárról tett említést).

Az elemzett iratokban a migránsok főleg afgán, török, szerb és montenegrói, moldáv, kínai, ukrán, illetve iraki állampolgárságú személyek voltak.

⁶⁸⁵ WINDT Szandra: *Az embercsempészség jellemzői egy kriminológiai kutatás tükrében*, Belügyi Szemle, 2006/3., pp. 76-88.

19. ábra: A szállított migránsok állampolgársága összesen



A szállított migránsokat állampolgárságuk alapján két nagy csoportba soroltuk: európai és ázsiai országokból származókra, a közöttük lévő különbségek még a szerény információk ellenére is markánsnak mondhatók.

IV.5.2.3.1. Az európai migránsokról

Az európai migránsok esetében az iratokban több adatot találtunk arról, hogy milyen módon kíséreltek meg Nyugat-Európába jutni, jellemzően országunkon keresztül, csupán egy-két ország érintésével. Az európai országokból származó migránsok (a moldáv, az ukrán és a szerb-montenegrói állampolgárok) jellemzően euróban fizettek a csempészeknek, 500 és 1000 euró közötti összegeket. Általában egyszerre egy-négy főt próbáltak a határon átjuttatni, kisebb csoportokban. Érdekes, hogy az európai migránsok inkább

nők voltak, akiket többnyire saját honfitársaik próbáltak a magyar állam területéről kijuttatni, 2003-ban főleg szerb, lengyel, ukrán elkövetők. Jellemzően hamis/hamisított okiratok segítségével, leginkább taxiban, mikrobuszokban, illetve újabban távolsági buszokon. Az európai migránsok jellemzően legálisan jönnek Magyarországra, és csak innen folytatnák útjukat Nyugat-Európába jogszerűtlenül. Az európai migránsoknak rövidebb utat kellett megtenniük, ezt bizonyítja, hogy szinte mindannyiuk, az ügy ismertté válásának évében kelt útra.

Szerb migránsok

A szerb migránsokat jellemzően szerb csempészek próbálták Ausztriába juttatni. Az elkövetők szinte minden esetben egyedül voltak, és általában egy alkalommal csupán egy főt csempészték át a határon. A szerb migránsok jellemzően 26 és 35 év közötti, nős férfiak voltak, akik a jobb élet reményében indultak el. A Szerbiából érkezők esetében érdekes információ, hogy őket az osztrák, illetve a német társadalmakba már beilleszkedett, ottani állampolgársággal (is) rendelkező ismerőseik, rokonaik igyekeztek a biztosabb jövővel kecsegtető nyugat-európai országokba juttatni (1/3-ukat ismerőseik csempészték, a gépjárműben elbújtatva). (A többi migráns esetében elenyésző volt az ismerős csempészek jelenléte.) A szerb állampolgárokat kétféleképpen csempészték: hamis/hamisított okiratok segítségével, illetve a gépjárműben, magánautókban rejtették el őket.

A szerb migránsok főleg Németországot illetve Ausztriát jelölték meg célországként, hangsúlyozva, hogy a már ott élő rokonaikat szerették volna meglátogatni. A legtöbb szerbet Győr-Moson-Sopron megyében próbálták kijuttatni, míg az országba jellemzően Vas és Bács-Kiskun megyében léptek be.

A moldáv migránsok

A Moldáviából érkező migránsokat főleg moldáv (40%), román (30%) illetve magyar (20%) állampolgárok csempészték az általunk vizsgált aktákban, általában egyedül. Összesen 148 moldáv állampolgárt csempészték, akiknek többsége 19 és 25 év közötti nők voltak. Róluk kevés adat áll rendelkezésre. A moldáv állampolgárokat szintén hamis/hamisított okiratok (általában hamis román útlevel) segítségével próbálták csempészek Győr-Moson-Sopron megyében Magyarország területéről kijuttatni, míg Zala megyében inkább a zöldhatáron kísérelték Szlovéniába csempészni őket. A moldáv állampolgárok célországa Olaszország volt, amely felveti annak lehetőségét, hogy a moldáv nőket prostitúció céljából csempészték Itáliába. A moldáv migránsokat sok esetben egyedül indították, kézzel rajzolt térképpel, szóbeli útbaigazítást követően kísérelték meg a zöldhatár átlépését.

Az ukrán migránsok

Az Ukrajnából származó migránsok többségét lengyel állampolgárok, főleg egyedül, csempészték; az ő esetükben is csupán két-három főt egyszerre. Az ukrán migránsok többnyire 19 és 35 év (ezen belül is főleg 19 és 25 év) közötti nők voltak. Jellemzően prostitúció céljából mentek Olaszországba. Volt olyan irat, amelyben a kihallgatott migráns ezt el is ismerte. Itáliába történő juttatásukért a csempésztett nőknek háromhavi keresetük felét kellett volna fizetniük. Az ukrán migránsok kétharmadát hamis/hamisított, fényképcserés lengyel útlevéllel igyekeztek főleg Olaszországba juttatni. A lengyel-ukrán nyelv hasonlósága segítséget nyújt e csoportok működésének.

Általában Záhonyánál lépik át a határt, legálisan, ahonnan Hegyeshalomba mentek egy motelba, amely szinte minden elemzett aktában szerepelt. Az egyik migráns vallomása szerint „itt sok ukrán van, akik lengyel útlevélre

várnak”. Az ukrán migránsok lengyel kapcsolatai, illetve a prostitúció céljából történő csempészs mindenképpen figyelemre méltó információk.

IV.5.2.3.2. Az ázsiai migránsokról általában

Az ázsiaiakat főleg magyar elkövetők csempészték, határokon átnyúló kapcsolatokkal rendelkező szervezetek keretében. Az ázsiaiakról általában elmondható: az ügyészségi házi iratokban kevés adat állt rendelkezésre róluk. A nagy távolság, és a több országon való átjutás nehézsége miatt sokkal többet fizettek a csempészésért, jellemzően dollárban. Általában több különböző állam polgárát szállították egyszerre (az európaiaknál nagyobb csoportokban is), akiket Magyarországon főleg a zöldhatáron próbálták átjuttatni, illetve az ázsiaiakat mélyszégi ellenőrzés során derítették fel. Az ázsiai migránsoknak a nagy távolság megtétele miatt, sok esetben - az árba is felszámolva - szállást is „biztosítanak”. A lakás egyrészt magánlakás (sok esetben bérelt ingatlan, tanya, vagy a harmad- negyedrendű vádlottak saját lakása) volt, másrészt egyes csoportok a hazai Befogadó Állomásokat használta időleges „pihenőhelyként”. A migránsokat kiképzik arra, hogy mit kell mondani, amikor a menekültstátuszért folyamodnak. Jellemzően a Bicskei illetve a Debreceni Befogadó Állomásokon töltött néhány hónapos tartózkodás után az embercsempészek maguk jelentkeznek a továbbszállítás miatt.⁶⁸⁶

Az ázsiai migránsok esetében gyakran előfordult, hogy hajón próbálták őket egyrészt Romániából Magyarországra a Maros folyón keresztül, másrészt hazánkból a Dunán keresztül Szlovákiába juttatni, sok esetben az életükkel fizettek ezért. Ázsiából jellemzően már hazánkba is illegálisan, embercsempészek segítségével érkeztek. Magyarországon a bűnszervezet magyar tagja szervezte a további szállítást.

⁶⁸⁶ Előfordult az is, hogy ott, a Befogadó Állomáson szervezték meg a szabálytalan kilépést az országból. Az embercsempész csoportok és a menekültek közötti kapcsolatáról egy osztrák kutatás alapján bővebben I. JANDL (2004b)

Afgán migránsok

Az afgán állampolgárokat magyarok csempészték, főleg két-hat fős csoportokban, bűnszervezetek segítségével juttatták Nyugat-Európába. A migránsok általában többen voltak, 3-10 fős, főleg férfiakkól álló csoportokban szállították őket. Kevés adat áll rendelkezésre róluk, koruk általában 15 és 18 év közöttiek, valamint a 36 és 45 év közöttiek nagyobb arányát mutatta. Az afgán migránsokat mélyszégi ellenőrzés során, zöldhatáron való tettenérés, illetve közúti ellenőrzés segítségével fogták el. A legtöbb afgánt az észak-nyugati megyénk mellett Komárom-Esztergom, Pest és Bács-Kiskun megyében kísérelték meg a határainkon átcsempészni.

Az afgán migránsok többsége 2001-ben, a háború kitörésekor indult el hazájából. Sokukat a Debreceni Befogadó Állomáson szervezték be, onnan szállították őket tovább Nyugat-Európába.

A kínai migránsok

A kínai állampolgárokat is főleg kétfős, magyar állampolgárokból álló csoportok csempészték. A kínai migránsok fele szintén 19 és 35 év közötti volt. A kínai állampolgárokat főleg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében próbálták az országba csempészni, az országból Vas megyén keresztül igyekeztek Olaszország irányába kijuttatni őket.

Gaál Gyula szerint a kínaiak alapvetően két útvonalat vesznek igénybe. Az egyik a Kijev-Budapest-Győr-Sopron vonal, a másik a Belgrád- Budapest-Győr-Sopron. Hazánkba illegálisan érkeznek, és minden esetben embercsempészek közreműködésével kísérlük meg a tiltott határátlépést. A kínai állampolgároknak Szerbia-Montenegróba nem kell vízum, így repülővel

érkeznek Pekingből Belgrádba.⁶⁸⁷ Az általunk vizsgált aktákban is hasonló adatokat ismertünk meg.

Ugyanakkor nem tudni, mikor hagyták el hazájukat, hiszen sokuk már - bevallottan illegálisan - évek óta Magyarországon élt, mielőtt megkísérelte volna a határátlépést. Bács-Kiskun és Vas megyén keresztül próbálták meg elhagyni hazánkat. Voltak azonban olyanok is, akikről Gaál Gyula tett említést: akik Kínából repülővel mentek Moszkvába, illetve Belgrádba, majd onnan embercsempészek segítségével, sok esetben kamion belsejében elbújtatva igyekeztek Nyugat-Európába.

Az iraki migránsok

Az iraki migránsok nagy részét egy-két fős, magyar állampolgárokból álló kisebb csoportok szállították. Az általuk szállított bevándorlók nagyobb számú csoportokban lépték át a határt. Róluk gyakorlatilag semmilyen adatot nem találtunk az ügyészégi iratokban. Az Irakból érkezőket a mélységi ellenőrzés illetve a zöldhatáron való átlépésük során fedezték fel.

A hazánkban elfogott közel-keleti migránsok többsége Románián, illetve Ukrajnán keresztül érkezik. Ukrajnába különböző módon jutottak el (kamion, repülő, autó), onnan jöttek Magyarországra, ahol sok esetben menedékstátusért folyamodtak. A térség szegény országainak migránsai azzal kívánják elkerülni a visszatoloncolásukat, hogy iraki állampolgárnak vallják magukat⁶⁸⁸, illetve kurd nemzetiségűnek, csakúgy, mint a török állampolgárok esetében.

⁶⁸⁷ GAÁL (2003) p. 21.

⁶⁸⁸ GAÁL (2003) p. 21.

A török migránsok

A törököket csempészők állampolgársága már nem annyira egyértelmű, a magyarok mellett a román, illetve az osztrák állampolgárok is megjelentek. Jellemző, hogy egy-két elkövető volt csupán, ők kisebb számú csoportokat csempészték. A török állampolgárságú migránsok (akik között vélhetően sok kurd nemzetiségű is lehetett) főleg 26 és 35 év közötti férfiak voltak, őket főleg Vas megyében illetve Békésben próbálták a zöldhatáron átjuttatni.

A török csempészek kedvelt módszere Gaál Gyula szerint az, amikor a legális beutaztatás szándékával úgy szerzik be a tranzitvízumot hazánkba, hogy célországuk Ukrajnát vagy Oroszországot jelölik meg. A vízum a Magyarországon való tartózkodáshoz és az Ausztriába illetve Szlovéniába tartó csempészés előkészítéséhez szükséges.⁶⁸⁹

Az azonban szembetűnő, hogy a magyar állampolgárok milyen „határon átnyúló” kapcsolati rendszerrel rendelkeznek. Az embercsempészés struktúrájának, módszereinek megváltozásához jó példaként szolgál az az eset, amelyben román elkövetők török állampolgárokat próbáltak Nyugat-Európába juttatni. A Törökországban lévő személy ellenőrizte a szállítás tényleges végrehajtását, beszélt a gépkocsiban lévő migránsokkal is, és csak ezt követően kerülhetett sor a szállítók és a csempészek kifizetésére. Hamis vízummal illetve útlevéllal jutottak el Romániába, majd Magyarországon az ideiglenes letelepedés érdekében kurd menekülteknek vallották magukat. Az embercsempész szervezetek mozgósították tagjaikat, akik különböző menekülttáborokból vitték a kijutni kívánó személyeket Magyarországon keresztül Ausztriába, Németországba illetve Nyugat-Európa más országaiba. De a fizetés módja is újfajta, hiszen olyan garanciavállalást tapasztalhatunk itt, amely korábban nem volt jellemző az embercsempész csoportokra. A törökországi szervezők a migráns személyek családtagjaival megegyeztek,

⁶⁸⁹ GAÁL (2003) p. 21.

hogy a kijuttatás díját és költségeit egy köztisztviselőben álló személy részére letétbe helyezik, aki a migráns személy megérkezésekor kapott telefonhívás, vagy a családtagja által adott megbízás alapján fizeti ki az előre kialakított összeget. Ugyanakkor az alsóbb szinten lévő elkövetők csak akkor jutottak a pénzükhöz, amennyiben a rájuk bízott részfeladatot valóban ellátták.

IV.5.3. Illegális foglalkoztatás - illegális munkavállalás

Csakúgy, mint külföldön, hazánkban is jelen van az illegális foglalkoztatása a külföldieknek, ezért érdemes néhány pillantást vetni a hazai szabályozásra is.

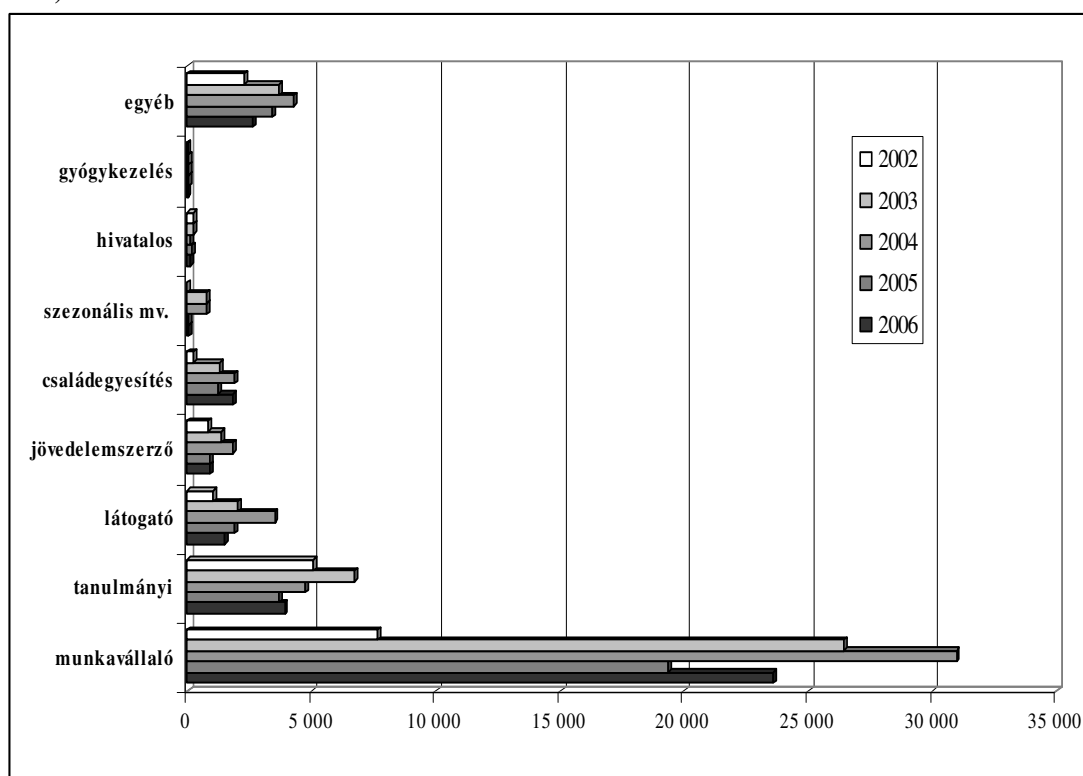
A külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet, 2/A §-a rendelkezik arról, hogy Magyarországon egyidejűleg összesen, engedéllyel hány külföldi foglalkoztatható. Ez a szám nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző év egy átlagos hónapjában bejelentett munkaerőigények számát. A foglalkoztatási és munkaügyi miniszter közleménye szerint 2006-ban Magyarországon egyidejűleg összesen engedéllyel foglalkoztatható külföldiek legmagasabb száma **79 ezer** fő.⁶⁹⁰

A BM Bevándorlási- és Állampolgársági Hivatalához benyújtott tartózkodási vízumkérelmek nagy része munkavállalásra irányulnak, ugyanakkor ők csak azok, akik legálisan próbálkoztak, a hazánkban nem bejelentetten dolgozók arányát még megbecsülni sem tudjuk.⁶⁹¹

⁶⁹⁰ A 2006. évi 1. számú Munkaügyi Közlöny. Vö. A foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, a Magyar Közlöny 2005/9. számában megjelent, közleménye szerint, a 2005-ben Magyarországon egyidejűleg engedéllyel foglalkoztatható külföldiek legmagasabb száma 87 ezer fő.

⁶⁹¹ A statisztikai elemzést vö. ILLÉS - LUKÁCS (2002) pp. 71-77.

20. ábra: A BÁH-hoz felterjesztett tartózkodási vízumkérelmek a beutazás célja szerint (2002-2006)



Forrás: BÁH

A Magyarországon külföldiek által végzett munka jelentős része a feketemunka egyes fajtáiban összpontosul, amelyhez nem szükséges végzettség, vagy szezonális jellegű tevékenység. A Magyarországon lebukott külföldiek zöme Romániából és Ukrajnából való.⁶⁹²

Az illegális tartózkodásnak külön vetülete a szervezett alvilággal történő összefonódás. Az illegális magyarországi munkavállalás szoros összefüggésben áll igazgatásrendészeti, határőrizeti kérdésekkel. Borók György szerint azok, akik csak tranzitállomásként használják Magyarországot, nem feltétlenül kívánnak munkát vállalni, különösen akkor, ha illegálisan lépték át a magyar határt. Illegális határátlépés, illetve illegális tartózkodás és feketén történő munkavállalás gyakorta egybeesik jellemzően a kínaiak esetében.⁶⁹³

⁶⁹² BORÓK (2001) p. 376.

⁶⁹³ BORÓK (2001) p. 376.

A magyar jog eddig nem tartalmazott szankciót arra a magatartásra, amely a külföldiek illegális foglalkoztatását segítené elő anélkül, hogy az elkövető külföldi munkaadója lenne. A fentiekre tekintettel az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet új tényállást iktatott be (97. §.)⁶⁹⁴

97. § (1) Aki közreműködik abban, hogy külföldit a külföldiek magyarországi foglalkoztatására vonatkozó rendelkezések megszegésével foglalkoztassanak, e foglalkoztatáshoz feltételeket biztosít, vagy ehhez anyagi eszközt bocsát rendelkezésre,

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatti eljárás a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, illetőleg a munkaügyi felügyelő hatáskörébe is tartozik.

IV.5.3.1. Jogszabályi háttér

A hazai szabályozásban a külföldiek munkavállalása sajátos tárgykörként több jogterülethez tartozik. Ezek:

a.) *Munkajog* és munkaügyi igazgatás (1. külföldiek munkavállalásának, betanító képzésének anyagi jogi szabályai; 2. munkavállalási engedélyezés rendje; 3. munkaügyi ellenőrzés; 4. munkaügyi ellátások és munkanélküli járadék fizetése)

b.) *Idegenrendészet* (1. vízumkiadás munkavállalók, jövedelemszerzőé és családtagjaik részére; 2. beutazás és tartózkodás feltételeinek anyagi jogi szabályai; 3. tartózkodási engedélyezés rendje; 4. külföldiek ellenőrzése; 5. beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése nem jogszerű foglalkoztatás esetén)

c.) *A kötelező társadalombiztosítási hozzájárulás*, a személyi jövedelemadó fizetésének szabályai a külföldi munkavállalókra is

⁶⁹⁴ BORÓK (2001) p. 376.; 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről

kiterjednek, bár az állampolgárságtól független e jogviszonyok alanyává válás, az ellenszolgáltatásul kapható ellátások aránytalansága miatt kell kiemelni a kérdést;

- d.) Az *egészségügyi ellátás* (a TB jogviszonyuk hiányában sajátos szabályokat kell alkalmazni a külföldre és hozzátartozójára)
- e.) A munkavállaló hozzátartozóit érinti a közoktatásban való részvétel, így az *oktatási igazgatás* szabályozása;
- f.) Egyéb kérdések (*devizasabályok, vámügyek, szociális ellátás*).⁶⁹⁵

Külföldi személy magyarországi foglalkoztatásához egyéni munkavállalási engedély szükséges. Az engedélyt, a külföldit alkalmazni kívánó foglalkoztatónak az illetékes munkaügyi központtól kell megkérnie. A munkavállalási engedély egy elvi engedély arra vonatkozóan, hogy a külföldi személy az adott munkáltatónál milyen munkavégzés keretében foglalkoztatható.

A jogszabályi alapok:

- a.) A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló, többször módosított 1991. évi IV. törvény (továbbiakban Flt.);
- b.) A külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló 8/1999. (XI. 10) SZCSM rendelet – ezt módosította a 2007. július elsejével életbe lépő 25/2007 (VI. 28) SZMM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről;
- c.) A Magyar Köztársaság által az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően alkalmazandó munkaerő-piaci viszonyosság és védintézkedés szabályairól szóló 93/2004. (IV. 27) Kormányrendelet.

Főszabályként külföldiek magyarországi munkavégzésére *munkavállalási engedély birtokában kerülhet sor*. A 7. § (1) bekezdésének kiegészítése révén a munkaszerződés a külföldivel *csak az engedély beszerzését követően köthető*

⁶⁹⁵ TÓTH Judit (1999) p. 41.

meg. E szakasz kiegészítését a Munka törvénykönyve 2001. évi XVI. törvénnyel történt módosítása tette szükségessé. A Munka tv. 76. §-ának (3) bekezdése⁶⁹⁶ kimondja, hogy ha a munkaviszony létesítéséhez hatósági engedély szükséges, akkor a munkaszerződést csak az engedély beszerzését követően lehet megkötni.

Az Flt. 7. § (2) bekezdésében meghatározott menekült, vagy menedékesként elismert, továbbá a bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező külföldi magyarországi munkavégzéséhez *nincs* szükség munkavállalási engedélyre.

Az Flt. 7. § (2) bekezdésének - 2004. augusztus 10-étől hatályos - b) pontja szerint, munkavállalási engedély nélkül dolgozhat Magyarországon az EGT állampolgára és tartózkodásra jogosult hozzátartozója.⁶⁹⁷

A fentiekől eltérően nem kell engedélyt kérni a kormányrendelet 3-4. §-ában meghatározott esetekben az adott állam állampolgárának további magyarországi foglalkoztatásához, ha - bizonyos feltételek mellett - legalább 12 hónapon át megszakítás nélküli foglalkoztatják Magyarországon, továbbá az ilyen állampolgár házastársának, valamint az általuk eltartott vagy 21 évnél fiatalabb egyenes ági lemenő rokon foglalkoztatásához.

A külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó részletszabályokat a 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet tartalmazza, mely 2000. január 1-jén lépett hatályba. Ezt jelentősen módosította a 2/2002. (I. 29.) GM-KüM-ISM együttes rendelet, valamint a 21/2004. (IV. 28.) FMM rendelet, majd a 25/2007 (VI. 28) SZMM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről.

⁶⁹⁶ 2001. július 1-jétől hatályos.

⁶⁹⁷ Hozzátartozó alatt az Flt. 59. § (4) bekezdése értelmében: az EGT állampolgár házastársát, valamint a 21 évnél fiatalabb vagy általa eltartott gyermekét értjük.

Az *engedély* mindig konkrét munkáltatónál, konkrét munkakörben, konkrét személy meghatározott ideig történő munkavégzésének engedélyezését tartalmazza. Az engedély mindig egy jövőbeni munka megkezdésének engedélyezését tartalmazhatja, ezért azt a külföldi tényleges foglalkoztatásának megkezdése előtt kell beszerezni az illetékes megyei, fővárosi munkaügyi központtól.

A külföldi foglalkoztatása maximum egy évre engedélyezhető, de ez korlátlan számban meghosszabbítható. A meghosszabbítás valójában nemcsak a foglalkoztatás időtartamának meghosszabbítását jelenti, hanem az eljárásra - néhány meghatározott irat újbóli becsatolása kivételével - az előbb ismertetett engedélyezés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Mezőgazdasági szezonális munkavállalási engedély

A legtöbb illegális munkavállaló éppen a szezonális munka adta lehetőségeket használja ki. Éppen ezért számos új szabályt alkottak az utóbbi években ezzel kapcsolatban.

2004. május 1-jétől léptek hatályba a mezőgazdasági szezonális munkavállalásra vonatkozó kedvezőbb szabályok, amelyeket a növénytermesztés, az állattenyésztés és a halászat területén foglalkoztatni kívánt külföldi állampolgárok esetében kell alkalmazni. A szezonális munkavállalási engedély alapján *12 hónapon belül, legfeljebb* összesen 150 napra engedélyezhető a magyarországi munkavégzés. A munkák szezonális jellege miatt egy engedélyben a foglalkoztatás időtartama több részletben is meghatározható. Ebben az engedélyezési eljárásban könnyítést jelent, hogy az általános engedélyezési szabályok közül nem kell vizsgálni azt, hogy a külföldi rendelkezik-e a szükséges alkalmazási feltételekkel.

2005. augusztus 1-jétől a mezőgazdasági szezonális munkát végző külföldi állampolgárokra vonatkozó engedélyezési szabályok kedvezően módosultak. A tapasztalatok azt mutatták, hogy nyári mezőgazdasági idénymunkára rendszeresen jönnek hazánkba a környező nem EU tagállam országokból munkavállalók, akik engedély nélkül, illegálisan dolgoznak Magyarországon.

A foglalkoztatás legalizálása érdekében 2005. augusztus 1-jétől az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról szóló 1997. évi LXXIV. tv. módosítása új lehetőséget teremtett. Alkalmi foglalkoztatás keretében, az *alkalmi munkavállalói könyv*, azaz az ún. AM könyv birtokában végezhet harmadik országbeli külföldi Magyarországon mezőgazdasági szezonális munkát, amelyhez nem szükséges munkavállalási engedély. A harmadik országbeli külföldi munkavállalók idénymunkavégzés keretében évente 60 napot foglalkoztathatók AM könyvvel, további kedvezmény, hogy esetükben nem érvényesül az a szabály, miszerint AM könyvvel egy hónapon belül csak maximálisan 15 napot lehet dolgozni.

2005. augusztus 1-jét követően, mezőgazdasági szezonális munkavállalási engedélyt *nem* kell kérni akkor, ha AM könyvvel rendelkező külföldit 60 napos mezőgazdasági idénymunka keretében kívánják foglalkoztatni.

A külföldi foglalkoztatásának ellenőrzése során a mentesség alapjául szolgáló okokat a foglalkoztatónak kell bizonyítania.

A 2007. évi II. tv. az Európai Unió Tanácsának az illegális bevándorlás és az illegális munkavállalás elleni harc eszközeinek harmonizálására és az ellenőrzési módszerek javítására kiadott 1995. december 22-i Ajánlásának, valamint az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának a külföldi állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó különleges közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi előírások összehangolásáról szóló 1964. február 25-i 64/221/EGK irányelvének megfelelően tartalmazza a törvény az

idegenrendészeti kiutasításra vonatkozó szabályokat. Meghatározza az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének kötelező és lehetséges eseteit, amelyeket az Idtv.-hez képest több vonatkozásban módosítottak ezzel.⁶⁹⁸

IV.5.3.2. A külföldiek illegális foglalkoztatása számokban

Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség munkatársainak feladata a feketefoglalkoztatás visszaszorítása, a munkavállalók garanciális jogainak érvényesülése érdekében dolgoznak. Kiemelt tevékenységük a munkavállalók munkabérhez való jogának, valamint a külföldiek magyarországi munkavégzése szabályai teljesülésének vizsgálata.

Az OMMF 2006-ban összesen közel 45 ezer munkáltató munkaügyi és munkabiztonsági ellenőrzését végezte el. Mindez 345 128 munkavállalót érintett.

Az OMMF által végzett munkaügyi ellenőrzések során feketefoglalkoztatás miatt több mint 12 300 munkáltatónál, 42 276 fő munkavállalót érintően állapítottak meg jogsértést.

A kiszabott bírságok összege 7,18 milliárd forint volt 2006-ban, amelyből a 11 543 munkaügyi bírság értéke közel 5 milliárd forint. Munkavédelmi bírságot 1,3 milliárd forint értékben szabtak ki, összesen közel négyezer esetben. *Külföldiek engedély nélküli foglalkoztatása miatt 717 millió forint befizetésére kötelezték a vizsgált cégeket 576 esetben.*⁶⁹⁹

Az OMMF elnökével készült interjúból kiderül, hogy 2006-ban 30 000 és 40 000 közé tehető a feketemunkások száma, ebből 1 200-an nem

⁶⁹⁸ 2007. évi II. tv. 43. §-48. §
www.ommf.hu

rendelkeztek magyar állampolgársággal.⁷⁰⁰ Így elmondható, hogy a magyarországi illegális foglalkoztatása a külföldieknek a számok alapján nem tűnik jelentősnek, ám a valóságot még megközelítőleg sem tudjuk megbecsülni.

Összegzés

Magyarország történetében a vándorlások korától kezdődően jelentős szerepük volt a különböző népeknek, ez mind-mind csak javára vált országunknak. Azonban a jelenkori nemzetközi migráció trendjei nem feltétlenül mutatnak hasonlóságot a hazai bevándorlással.

Magyarország népességszáma 1981 óta folyamatosan csökken, az új állampolgárok azonban sokat javíthatnak ezen. Az új állampolgársággal rendelkezők kétharmada Romániából, 12%-a Jugoszláviából, 8%-a Ukrajnából érkezett, ők jellemzően magyar nemzetiségűek. Nem mellékes az, hogy beszélnek magyarul, kulturális identitásuk nem áll távol a mienktől, beilleszkedésük sokkal könnyebb.

A BÁH adatai alapján elmondható: a tartózkodási engedély iránti kérelmek közel fele munkavállalási céllal történik.

A jogalkotó a 2007. évben három nagyon fontos törvényben, az uniós irányelveknek megfelelően, a schengeni tagságra való felkészülés jegyében, szabályozta a külföldiekre és a menekültekre vonatkozó szabályokat. A 2007. évi I. és II-es törvények segítségével az IdTv. hiányosságait rendezni tudták.

Azzal, hogy két külön törvény szabályozza az EGT tagállamokra, valamint a harmadik ország lakosaira vonatkozó jogszabályokat, még egyértelműbb lett a különbség.

A hontalanokra vonatkozó szabályok egyértelműsítésével számos visszaélés megakadályozható (a hontalanként való elismeréshez jogszerű tartózkodás szükséges) lesz.

⁷⁰⁰ Interjú Papp István elnökkel, 2006. október, www.ommf.hu

A 2007. évi LXXX. tv. a *kvalifikációs irányelvvel*⁷⁰¹ összhangban a törvény bevezeti a **kiegészítő védelem** intézményét és az **oltalmazotti** (kiegészítő védelmi)⁷⁰² jogállást. Ez a jogszabály differenciáltabban kezeli a menekültkérdést, és figyelemmel van a kiszolgáltatott személyek sajátos szükségleteire is. Ezzel a magyar jogalkotónak sikerült a tízéves menekültügyi törvényt aktualizálni, a mai kihívásoknak megfelelővé tenni.

A magyar statisztikák alapján elmondható, hogy a külföldiek bűnözése hazánkban nem olyan jelentős, mint pl. Németországban. Az összes ismertté vált bűnelkövető 5%-a, míg az összes sértett 3%-a volt külföldi állampolgár 2006-ban. Ez egyelőre jó hír, ám a szerbek, a románok és az ukránok komoly fenyegetettséget jelentenek.

A bemutatott embercsempész csoportok jelenléte szintén figyelemre méltó. Köztük főleg a szerbek jelenlétének növekedése aggasztó. Az embercsempész csoportok gyorsan alkalmazkodnak a változó viszonyokhoz, az ellenőrzés és a szabályozás követése jellemzi tevékenységüket.

A felfedett illegális migránsok többsége hazánkba szabályosan lép be, jellemzően a keleti és a déli határokon érkeznek, kilépésük viszont jogszerűtlen. Figyelemre méltó azonban, hogy sokan a Befogadó Állomásokon kerültek embercsempész csoportokkal kapcsolatba.

A külföldiek illegális foglalkoztatásával kapcsolatban megemlítenéd, hogy a jogszabályaink követik a trendeket, a hiányosságokat sikerült helyre hozni. Az ellenőrzés szigorítása a legjobb prevenció. Az országban, 2006-ban végzett ellenőrzések alapján elmondható, hogy a 30-40 000 feketemunkás kb. 3-4%-a külföldi. Ám arányuk a valóságban vélhetőleg jóval magasabb.

⁷⁰¹ 2004/83/EK tanácsi irányelv

⁷⁰² 2007. évi LXXX. tv. 12-18.§

„Csak a kölcsönös előnyökön alapuló közös építkezés változtathatja az Európa-erődöt komfortos Európa-házzá.”

ZÁRÓGONDOLATOK - JAVASLATOK

A migráns kifejezés társadalmi kategóriává vált: azokat az idegeneket jelölik vele, akik otthonukban szegények, elnyomottak, marginalizáltak, gazdaságilag kifosztottak voltak, illetve akiket saját korábbi otthonukból elűdöztek: azért fogtak vándorbotot, hogy a saját társadalmuk struktúrájából származó hátrányaikat „új helyükön” korigálják. Ennek kognitív alapja az az évszázados migráns-diskurzus, amely azt a hamis tételt hangsúlyozza, hogy a társadalmi helyzet fizikai mozgással javítható.⁷⁰³

Az illegális migráció elleni fellépés az utóbbi tíz évben vált a bevándorlás politika egyik központi elemévé.

Ezzel kapcsolatban a legtöbb vita mindig a szabályozásról szólt: hogyan jellemezzük, dokumentáljuk, előzzük meg azt. Nyugat-Európában sokáig úgy tettek a döntéshozók, mintha ez nem lenne probléma, az illegális bevándorlás nem is létezne. A politikai, szociális illetve gazdasági jogait éppen ezért a bevándorlók maguk kezdték el feszegetni. Így történhetett, hogy 1996-ban, Franciaországban a szabálytalanul tartózkodó bevándorlók tüntetéseket szerveztek, ráirányítva a figyelmet a szociális, az oktatási valamint az egészségügyi intézmények felelősségére.⁷⁰⁴

A világon az ENSZ számításai szerint világszerte kb. 190 millió migráns volt 2006-ban, ebből kb. 30-50 millió fő illegálisan tartózkodott a célországban, és kb. 4-5 millió úton van új hazája felé. Ma már Európában, becslések szerint kb. **4,5-8 millió** ember él illegálisan. A jövőben számuk növekedése várható, így a közeljövőben az irreguláris migráció jelenségének erősödésével kell számolni. Hiszen a globalizáció következtében a társadalmi, gazdasági

⁷⁰³ TÓTH Pál Péter (2004) p. 42. vö. ARENDT (1996)

⁷⁰⁴ vö. BOGUSZ – CHOLEWINSKI – CYGAN – SZYSZCZAK (2004)

egyenlőtlenségek növekedése, az éghajlatváltozás következményei, az élelmiszerhiány tovább fogja gerjeszteni a nemzetközi migrációt és annak kísérőjelenségeit.

A migráció és a bűnözés között négy fő kapcsolódási pontot említenek.⁷⁰⁵ Elsőként a vándorláshoz vezető *háborús* bűnökre kell utalni. Másodikként kiemelik, hogy a migránsok *csempészek* és *kereskedők tárgyává* válhatnak. A harmadik kapcsolat szerint bizonyos migráns csoportok magasabb bűnözési mutatókkal rendelkeznek, mint a célországok lakói (*migráns mint elkövető*) (pl. túlréprezentáltak a külföldiek a börtönben). Ám megemlítendő, hogy a generációs vizsgálatok alapján egyértelműen kimutatható, hogy az első generáció kevesebb, míg a második sokkal több büntettet valósít meg, mint a befogadó társadalom tagjai.⁷⁰⁶ A negyedik kapcsolódási pont alapján elmondható, hogy a kulturálisan különböző bevándorlói csoportok rasszista támadások célpontjaivá válhatnak (*migráns mint áldozat*).

Az irreguláris migráció kriminogén jellemzőit az elkövetői és az áldozati oldalról is meg lehet közelíteni. Egyrészt közvetlenül a határ átlépése során, míg közvetetten a tartózkodás és a munkavállalás során válhat valaki jogszerűtlen bevándorlóvá. Ez utóbbi két esetben a beilleszkedési, megélhetési problémák, a kiszolgáltatottság, a nyelvtudás és a jogi rendszer ismeretének hiánya növeli áldozattá válásuk rizikóját.

Az Európa Tanács szerint az irreguláris migránsok az utazás alatt, a határ átlépésekor, az illegális tartózkodás során (pl. rasszista megnyilvánulások, xenophobia, egészségügyi szolgáltatások hiánya) is áldozattá válhatnak. Emellett sérülhetnek emberi jogaik az idegenrendészeti fogva tartás és a kiutasítás során is.⁷⁰⁷ Áldozattá válásuk kutatása éppen ezért szükségzerű lenne a jövőben.

⁷⁰⁵ ARLACCHI (2002)

⁷⁰⁶ Az okokról és a megelőzés módjairól I. KILLIAN (2002)

⁷⁰⁷ L. erről bővebben: *The Human Rights of Irregular Migrants in Europe*, CommDH/IssuePaper(2007)1, Strasbourg, 17 December 2007, www.coe.int

Komoly problémát jelentenek azok a szervezett bűnözői csoportok, amelyek erre a jelenségre, az irreguláris migrációra épülnek. Ezt kihasználva igyekeznek minél több profitot termelni, a szervezet jellegétől függően. Gyors és könnyű pénzszerzéssel kecsegtet az embercsempészás, míg az emberkereskedelemből hosszabb távon, a kényszerprostitúcióval, nő- és gyermekkereskedelemmel és a rabszolgamunkával lehet sok pénzt keresni. Ezek ellen hatékony, nemzetközi összefogással lehet csak fellépni.

A kriminálstatisztikákban mind az elkövetői, mind az áldozati oldalon találunk külföldieket, ám az azokban jelölt külföldi elkövetők nem minden esetben bevándorlók is. A német kriminálstatisztika adatai alapján az elkövetők kevesebb mint egynegyede külföldi, akik többnyire vagyon elleni deliktumokat valósítanak meg.

A bevándorlók elkövetővé válásában azonban nagy szerepet játszhat az is, hogy ők nem részei a befogadó társadalomnak, problémáik vannak a beilleszkedéssel, kívülállóknak érzik magukat vallásuk, nyelvük, kultúrájuk miatt. Marginalitásuk egyenes út a társadalmi kirekesztődés felé. A kriminológiai megközelítések egyike alapján elmondható, hogy a társadalmi kirekesztődés egyik következménye a bűnelkövetés.⁷⁰⁸ Ennek megelőzése komoly feladatokat ró az államra.

Egyes szerzők szerint a tömeges migráció megállításának leghatékonyabb eszköze a vasfüggöny volt. A XXI. században ez már nem lehetséges. Ám vannak, akik úgy gondolják, hogy mégis létezik. Ez a már említett Európa-erőd. Ez az Európai Jóléti Erőd egyre hívatóbb lesz a globalizáció negatívumaival találkozó emberek számára, akik a jövőben is meg fogják próbálni, hogy illegálisan, akár az életük árán is ebbe a talmi világba léphessenek. Heiszler Vilmos szerint ez ellen lehet falat építeni, „de tudni kell,

⁷⁰⁸ Erről l. bővebben: LÉVAY M. (2006) és GÖNCZÖL (2002) A társadalmi kirekesztés szociológiai megközelítéséről l. még FÜLEKI (2001)

hogy a falfelhúzás mindig a hanyatlás hírnöke. Az volt Kínában, az volt Rómában, s az volt Berlinben is - egy Európa-erőd kialakítása se lenne más, mint földrészünk életképtelenségből, távlattalanságból fakadó defenzívájának jele.”⁷⁰⁹

Ugyanakkor a tömeges migráció és annak illegális formája komoly gondot okoz az állam életében. Pl. komoly felelősség hárul a határrendészeti szervekre, közrendi és közbiztonsági problémák merülhetnek fel a határmenti településeken. Az illegális migráció során nemkívánatos elemek érkezhettek, amelyek nemzetbiztonsági kockázattal járnak. De a munkaerőpiacon is érezhetően nyomot hagy a feketemunka, a tömeges menekültek és migránsok az idegenrendészettel foglalkozó szervekre ró – sokszor kezelhetetlennek tűnően sok - feladatot.⁷¹⁰

Ennek megelőzése kiemelten fontos prioritás ma Európában. A nemzetközi migráció összetett jelenségére nem lehet csak a büntetőjog, a büntetőpolitika eszközeivel reagálni. Minden országban társadalmi- és szociálpolitikai, családpolitikai lépések is szükségesek a negatív demográfiai tendenciák megállítására. Ezen túl a foglalkoztatáspolitikai reformja sem várthat már sokáig, amelyben kiemelten kell kezelni az illegális foglalkoztatás elleni fellépést is, a kiskapuk bezárását, amelyek jelenléte ma a legcsábítóbb üzenetet küldi.

A vándorolni szándékozók többsége alacsony iskolázottságú, nehéz körülmények közül érkezik, a szabadabb, gazdagabb világba. Éppen ezért a jelenség kezelése a kibocsátó országgal való kapcsolat erősítésével, azok anyagi támogatásával kezdődik. Emellett jó vízumpolitikával „válogatni” lehet, és az olaszoknál látott példa alapján követendőnek tűnik, hogy a

⁷⁰⁹ HEISZLER (2005), vö. LÁNYI (2007) pp. 46-47.

⁷¹⁰ Erről l. még DEÁK (2006) pp. 44-45.

külképviselőteken jelentkezők számára képzés, nyelvtanulás biztosításával elkerülhetővé válik későbbi kizsákmányolásuk.

Emellett szükséges és elengedhetetlen a határrendészeti, határellenőrzési és rendőri szervek hatékony és összehangolt együttműködése az illegális belépés megfékezése érdekében. Ez Európában már gyakorlatilag létezik is. Ezek mellett azonban égető szükség van egy közös migrációs politikára. Valamint egy valóban a krízisben lévőknek segítő, ám szigorú menekültügyi politika is elengedhetetlennek látszik.

A már az országban tartózkodók számára, a kirekesztődés, a kizsákmányolás megelőzése érdekében a társadalmi beilleszkedési folyamatokat támogató integrációs politikára van szükség. Ennek során az oktatás, a képzés, a hivatali, jogrendszerbeli tájékozódás áll a középpontban. Ezzel a politikával az állam is felkészülhet a bevándorlók igényeire, ennek során a cél az legyen, hogy elkerüljék azt a traumát, amelyet egy német politikus fogalmazott meg: „mi munkaerőt hívtunk, és emberek jöttek”. Ehhez hozzátartozik az is, hogy nincs integráció migráció kontroll nélkül, és nincs migráció kontroll integráció nélkül.⁷¹¹

A közös migrációs politika kialakítása során hosszú távra kell tervezni, hiszen a migráció mint társadalmi jelenség hosszú távon fejti ki hatásait. Arra azonban mindenképpen figyelemmel kell lenni, hogy a szigorítás éppen ellenkező hatást érhet el az elkerülendőnek szánt illegális csatornák erősödésével.

Castes szerint a hatékony bevándorlási politikának a kényszerű és a gazdasági migrációra egyszerre kell válaszolnia. Központi elvként az egyenlőtlenség csökkentését kell megcélozni, hiszen ez ma az egyik legjellemzőbb vándorlási ok.⁷¹²

Ma még Magyarországon nem érezhetők az irreguláris migráció negatív hatásai olyan mértékben, mint Nyugat-Európában. Ennek ellenére nem nyugodhatunk meg. 2010-ig, Románia schengeni taggá válásáig a második

⁷¹¹ BUTTERWEGGE – HENTGES (2006) p. 259.

⁷¹² CASTLES (2004)

legnagyobb külső határ védelme komoly feladatot ró hazánkra. De utána a szerb és az ukrán határvonalak továbbra is kiemelt fontosságúak lesznek.

A határőrök felkészültsége ebből a szempontból kiváló. A jogellenes határátlépés megakadályozására sok pénzt és energiát fordítottak már és fognak a jövőben is. Ám a hazánkban tartózkodókkal gondban vagyunk. A statisztikai adatbázis, a hivatalok kuszasága olyan lehetőséget biztosít, amelynek kiismerése ismét a bűnözők malmára hajtja a vizet. Ezért kiemelten fontos a kooperáció a szervek között. A magyar határőrök (ma már rendőrségen belüli) munkájának segítésére a FRONTEX keretén belül a tengeri határokhoz hasonló pilot projektek kezdeményezése szükségesnek mutatkozik.

Ezek mellett véleményem szerint indokolt egy egységes szerv létrehozása (vagy egy meglévő megerősítése), hiszen a migrációs háló kezdeményezése a gyakorlatban éppen a társszervek sokasága, céljaik és feladataik különbözősége miatt nem gördülékeny. Egy szervezet foglalkozzon minden bevándorlással kapcsolatos ügygel.⁷¹³ A migráció legális és illegális fajtája ugyanis nem külön-külön jelenik meg, hanem idegenrendészetiként, munkaügyiként, biztonságpolitikaiként, büntetőpolitikaiként, társadalom- és szociálpolitikaiként egyben.

Bármennyire is küzdünk ellene, a migrációnak mind legális, mind illegális formája van, volt és lesz, azonban rajtunk múlik, hogy mit tekintünk annak, s mennyire egységesen lépünk fel ellene.

Josep Borrel az Európai Parlament elnökeként 2006. június 19-én ezt mondta: „Európa nem lehet erőd. Nagy tévedésben vannak azok, akik azt hiszik, hogy a déli határon húzott fal megvédené a kontinenst. Ha Európa nem megy délre, akkor a dél jön majd Európába – illegálisan és észrevétlenül.”⁷¹⁴

⁷¹³ Nem véletlen, hogy vannak országok, ahol létezik külön bevándorlásügyi minisztérium, már ez is jelzi az ügy komolyságát.

⁷¹⁴ http://www.europarl.europa.eu/president/Presidents_old/president_borrell/defaulten.htm

ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

The history of the human societies can be described through the history of migration. Migration is not a new phenomenon, but its nature has changed in the beginning of the 21st century.

There are many books about globalisation (both its positive and negative effects), the new 'world' and the leader countries too. Nowadays the world is getting more and more polarised. And everybody wants to be a winner and live in a rich country. According to Bauman two worlds are born: the first world – the world of the global businessmen – has no borders. The second world grew an even higher and higher fortress and those who live in these countries have no possibilities to get into the first one. Nowadays there are many second world's people who, trying to enter the first one, pay a lot more (sometimes with their lives) than those who are travelling first class.

In the 2000's, 1 person out of 35 does not live in his country of birth. In 2005 there were about 190 million migrants all over the world. And as far as I see this number will only get higher.

The migration is a main research topic for sociologists (since Ravenstein), economists and for the time being criminologists as well.

There are four main connections between migration and crime. First of all, war crime, it has a great responsibility in migration. Secondly, migrants could become the object of criminal smugglers and traffickers of human beings. Thirdly, some migrant groups manifest a higher crime rate than the host population (migrants as offenders). Fourthly, culturally different groups become targets of racist attacks (migrants as victims) or victims of the secondly mentioned organised crime groups.

In this thesis I tried to show the criminological aspects of illegal migration.

Illegal migration is a political hot potato in the EU. There are about 4-8 million irregular migrants in the European countries at the moment.

In the first chapter I show the statistical background of the European countries' society. Most of the European societies are aging and diminishing. So they need migrants for their economical prosperities. Some of the factors encouraging illegal immigration into the EU are the following: the possibility of a better life, finding work and live in a country which thinks human rights are important.

After that I describe the steps towards a common migrant policy and the illegal migration.

In the second chapter I write about the criminological characteristics of migration.

Irregular migration is not a criminological issue at first sight. But there are many organised groups in the world which try to obtain a lot of money from this phenomenon.

In my point of view managing illegal migration begins with helping and supporting the countries of origin.

Additionally, the border control needs to be strengthened to prevent the illegal entry and cross border crimes as well. In the EU, lot of steps were taken to create a good cooperation. The second very important problem is the overstaying. Many migrants are arriving with a visa (for work or study) but they are not leaving after the end of their permission. In the practise of the EU-member countries there are two main ways to solve this problem: the return policy and the regularisation programmes. If you stay illegally, you need some money to live so you have to work. Illegal employment can be dangerous as well, and a good and effective regulation it also needed to prevent it.

In the second chapter you can also read about four European countries' problems in connection with the foreigners, illegal migrants (statistics, rules,

laws etc.) and their ways to solve these issues. (Germany, Great Britain, Italy and Spain)

In the third chapter I write about the asylum and refugee policy and emphasize on the link between the irregular migration and asylum. Shortly I write about a new phenomenon which must be solved urgently: the unaccompanied minors who could also be the victims of smugglers, traffickers.

In the last chapter, I depict the Hungarian situation. Hungary, as part of the Schengen Treaty has a big task to save Europe from the criminals, and those who try to get into its territory without permission. These days, according to the criminal statistics, the foreign offenders and victims are not the big issue, at least for now.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 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
- AEBI – STADNIC (2007) = AEBI, Marcelo – STADNIC, Natalia (2007): *Space I (Council of Europe Annual Penal Statistics) Survey 2005*, Strasbourg, 30 Jan 2007
- AGRELA (2002) = AGRELA, Belén (2002): *Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the “New Spain.”* Visiting Research Fellow, Center for Comparative Immigration Studies. Working Paper, no. 57., August 2002.
- AGUSTIN (2003) = AGUSTIN, Laura M. (2003): *A Migrant World of Services. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 10, pp. 377-396.
- A külföldi állampolgárok és a bűnözés kapcsolata Magyarországon a 2005-2006. években*, Legfőbb Ügyészség, 2007.
- ALBRECHT (2002a) = ALBRECHT, Hans-Jörg (2002a): *Fortress Europe? - Controlling Illegal Immigration*. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 10/1, pp. 1-22.
- ALBRECHT (2002b) = ALBRECHT, Hans-Jörg (2002b): *Eine kriminologische Einführung*, IN: MINTHE (2002) pp. 29-53.
- ALBRECHT (2006) = ALBRECHT, Hans-Jörg (2006): *A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára*, *Belügyi Szemle*, 2006/2., pp. 3-26. (fordította: dr. Csúri András)
- ALENIKOFF - KLUSMEYER (2000) = ALENIKOFF, T. Alexander - KLUSMEYER, Douglas (eds.) (2000): *From migrants to citizens: Membership in a Changing world*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

- ALEINIKOFF - KLUSMEYER (2001) =ALEINIKOFF, T. Alexander - KLUSMEYER, Douglas (eds.) (2001): *Citizenship Today: Global perspectives and practices*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- ALLIEVI (2003) = ALLIEVI, Stefano (2003): *Sociology of a Newcomer: Muslim Migration to Italy – Religious Visibility*, Cultural and Political Reactions in Immigrants & Minorities, Vol. 22, Nos. 2&3, July/November 2003.
- ALOFS (2002) = ALOFS, Margo (2002): *Legal migration probabilities, illegal migration and the brain drain*, WIDER Discussion Paper, Helsinki: United Nations University and World Institute for Development Economics Research.
- ALOFS (2003) = ALOFS, Margo (2003): *Migration policy, irregular migration and social security*, www.empri.org.
- ALT (1999) = ALT, Jörg (1999): *Illegal in Deutschland*, von Loeper Literaturverlag, Karlsruhe.
- ALT - BOMMES (2006) = ALT, Jörg - BOMMES, Michael (2006): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- AMBRUS (2001) = AMBRUS Ágnes (szerk.) (2001): *A világ menekültjeinek helyzete, 2000: a humanitárius segítségnyújtás öt évtizede*, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képviselete, Budapest.
- AMMENDOLA – FORTI - GARAVINI – PITTAU - RICCI (2005) = AMMENDOLA, Carmelita - FORTI, Oliviero - GARAVINI, Susanna - PITTAU, Franco - RICCI, Antonio (2005): *Irregular migration in Italy*, IDOS – EMN National Contact Point, Rome.
- ANGENENDT (2006)= ANGENENDT, Steffen (2006): *Wanderungsbewegungen und Globalisierung, Zusammenhänge - Probleme – Handlungsmöglichkeiten*, IN: BUTTERWEGGE – HENTGES (2006) pp. 37-54.
- Annual report of HM Chief Inspector of Prisons 2005/2006, UK*, www.official-documents.gov.uk/

- ARANDO - JACHIMOWICZ (2005)=ARANDO, Joaquin - JACHIMOWICZ, Maia (2005): *Regularizing Immigrants in Spain: a new approach*, www.migrationinformation.org.
- ARENDR (1996)=ARENDR, Hannah (1996): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Frankfurt am Main.
- ARLACCHI (2002) =ARLACCHI, Pino (2002): *Culture Conflict and Crime: a global perspective* IN: FREILICH – NEWMAN – SHOHAM – ADDAD (2002) pp. 13-19.
- ARONOWITZ (2001) =ARONOWITZ, Alexis (2001): *Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive it and The Organizations that Promote it*, European Journal on Criminal Policy and Research, 9., pp. 163-195.
- AUTORINNENKOLLEKTIV (Hg.) (2000): *Ohne Papiere in Europa. Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa*, Berlin/Hamburg.
- A külföldi állampolgárok bűnözése Magyarországon az 1990-2006. években, Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Infomrációs Főosztálya Kiadványai, Budapest, 1990-2006.
- Az Egységes Rendőrségi-Ügyészségi Bűnügyi Statisztikai (ERÜBS) tájékoztatók 1990-2006. évi kötetei. A BM Adafeldolgozó Hivatal és a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Infomrációs Főosztálya Kiadványai.
- BAKÓCZI - RITECZ – SÁRKÁNY (2003) = BAKÓCZI Antal - RITECZ György– SÁRKÁNY István (2003): *A bűnözés nemzetközi összehasonlító adatai*, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- BAKÓCZI - RITECZ – SÁRKÁNY (2008) = BAKÓCZI Antal - RITECZ György– SÁRKÁNY István (2008): *Az élet elleni bűnözés nemzetközi kis tükre (1950-2003)*, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- BALÁZS (2002) = BALÁZS Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, KJK-Kerszöv, Budapest.

- BALLARD (1994) = BALLARD, Roger (1994): *Desh Pardesh: the South Asian presence in Britain*, Hurst, London.
- BÁN (1989) = BÁN Tamás (1989): *A menedékjogról*, Magyar Jog, 5. szám, pp. 394-409.
- BARABÁS (2001) = BARABÁS A. Tünde (2001): *A szervezett bűnözés egyes megnyilvánulásai Magyarországon*, Rendvédelmi Füzetek 31. sz., RTF, Budapest.
- BARAK (2000) = BARAK, Gregg (2000): *Crime, Crime and control - a Global View*, Westport/Ct.
- BÁRD (2007) = BÁRD Petra (2007): *A prümi szerződés: csapdahelyzet*, Belügyi Szemle, 2007/10, pp. 86-91.
- BAUER – ZIMMERMANN (1999) = BAUER, Thomas – ZIMMERMANN, Klaus (1999): *Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, A Study for the Department for Education and Employment (UK), Bonn.
- BAUMANN (2002) = BAUMANN, Zygmunt (2002): *Globalizáció. A társadalmi következmények*, Szukits Könyvkiadó, Szeged.
- BAYER – LÉVAI (2003) = BAYER József – LÉVAI Imre (szerk.) (2003): *Globalizációs trendek*, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.
- BECK (2003) = BECK, Ulrich (2003): *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*, Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság, Századvég Kiadó, Budapest.
- BELOVICS – MOLNÁR – SINKU (2001) = BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál (2001): *Büntetőjog - Különös Rész*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- BÉNDEK (2006) = BÉNDEK József (2006): *A határőrség stratégiai fejlesztése és a schengeni követelmények*, Belügyi Szemle, 2006/1., pp. 5-14.
- BENVENUTO (2001) = BENVENUTO, Serigio (2001): *A bevándorlók konkurenciája*, Lettre 2001. tavasz, 40. szám, <http://epa.oszk.hu>

- BIGO (2004) = BIGO, Didier (2004): *Criminalization of „migrants”*: the side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion, IN: BOGUSZ – CHOLEWINSKI – CYGAN – SZYSZCZAK (2004), pp. 61-91.
- BIGO – GUILD (2005) = BIGO, Didier – GUILD, Elspeth: *Controlling frontiers. Free movement into and within Europe*, Ashgate, Hants/Burlington.
- BLACK – COLLYER – SKELDON – WADDINGTON (2005) = BLACK, Richard – COLLYER, Michael - SKELDON, Ronald – WADDINGTON, Clare (2005): *A survey of the illegally resident in detention in the UK*, Home Office Online Report 20/05.
- BODÓ (2000) = BODÓ Barna (2000): *Schengen, a kihívás*, Kisebbségkutatás, 2000/1., pp. 51-58.
- BOGUSZ – CHOLEWINSKI – CYGAN – SZYSZCZAK (2004) = BOGUSZ, Barbara – CHOLEWINSKI, Ryszard – CYGAN, Adam – SZYSZCZAK, Erika (eds.) (2004): *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- BOLLE (1999) = BOLLE, Pierre-Henri (1999): *Az európai migráció kriminálpolitikai tendenciái*, Belügyi Szemle, 1999/1., pp. 104-112.
- BOMMES - MORAWSKA (2005) = BOMMES, Michale - MORAWSKA, Ewa (2005): *International Migration research*, Ashgate.
- BORÓK (2001) = BORÓK György (2001): *A határon túli magyarok munkavállalása Magyarországon az uniós csatlakozás előtt és után*, IN: LUKÁCS Éva - KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001., pp. 363-379.
- BOSWELL (2005) = BOSWELL, Christina (2005): *Migration in Europe*, September, www.gcim.org
- BÖS (1997) = BÖS, Mathias (1997): *Migration als Problem offener Gesellschaften, Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und Nordamerika*, Leske und Budrich, Opladen.

- BÖTTIGER (2006) = BÖTTIGER, Henrik (2006): *Migration in Deutschland, Analysen und Perspektiven*, Sierke Verlag, Göttingen.
- BRAGYOVA (1994) = BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BRAGYOVA (1995) = BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BRAGYOVA (1997) = BRAGYOVA András (szerk.) (1997): *Nemzetközi jog az új alkotmányban. Tanulmányok*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BRAGYOVA - KOVÁCS – LAMM (1996) = BRAGYOVA András - KOVÁCS Péter – LAMM Vanda (1996): *Nemzetközi szerződések válogatott gyűjteménye*, Bíbor Kiadó, Miskolc.
- BRAUN (2002) = BRAUN Zsolt (2002): *A nemzetközi terrorizmus kihívásai*, Belügyi Szemle, 2002/6-7., pp. 104-126.
- BRUHÁCS (2001) =BRUHÁCS János (2001): *Nemzetközi jog III. Nemzetközi szervezetek*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- BRÜCKER (2002) = BRÜCKER, Helmut (2002): *Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets?*, United Nations, Commission for Europe, Economic Survey of Europe, no. 2.
- BURGERS - ENGBERSEN (1996) = BURGERS, Jack - ENGBERSEN, Godfried (1996): *Globalisation, migration and undocumented immigrants*. New Community 22, pp. 619-35.
- BUSTAMANTE (2002) = BUSTAMANTE, J. A. (2002): *Immigrants' vulnerability as subjects of human rights*, The International Migration Review 2002/36., pp. 333-354.
- BUTTERWEGGE – HENTGES (2006a) = BUTTERWEGGE, Christoph – HENTGES, Gudrun (Hrsg.) (2006a): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung*, 3. aktualisierte Auflage, VS Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- BUTTERWEGGE – HENTGES (2006b) =BUTTERWEGGE, Christoph – HENTGES, Gudrun (Hrsg.) (2006b): *Massenmedien, Migration und Integration*, VS Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- CALAVITA (2005) = CALAVITA, Kitty (2005): *Immigrants at the Margins, Law, Race and exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CARLING (2007) = CARLING, Jørgen (2007): *Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders*, *International Migration Review*, 41 (2), pp. 316-343.
- CARLING (2007) = CARLING, Jørgen (2004): *Unauthorized Entry at Europe's Southern Borders: Routes, Dynamics and Fatalities*. Analysis International Migration in Europe: New Trends, New Methods of Analysis. European Association for Population Studies, Rome, 25–27 November 2004
- CASTLES (1999) = CASTLES, Stephen (1999): *International Migration and the Global Agenda: Reflections on the 1998 UN Technical Symposium*, *International Migration* 37. vol. 1999. 1. no. pp. 5–21.
- CASTLES (2000a) = CASTLES, Stephen (ed.) (2000a): *Western Europe: the 'guests' who stayed. Ethnicity and Globalisation: from migrant worker to transnational citizen*, Sage Publications, London.
- CASTLES (2000b) = CASTLES, Stephen (ed.) (2000b): *Globalization and migration: some pressing contradictions. Ethnicity and Globalization: from migrant worker to transnational citizen*, Sage Publications, London.
- CASTLES (2004) = CASTLES, Stephen (2004): *Why migration policies fail?*, *Ethnic and Racial Studies*, 27. Vol. 2004. 2. no. pp. 205-227. A tanulmány magyar rezüméjét BOSZNAY Csaba készítette: *Kisebbségkutatás*, 2004/1., pp. 166-172.
- CHALOFF (2003) = CHALOFF, Jonathan (2003): *EU and US approaches to migration management: Italy*, www.migpolgroup.org.
- CHALOFF (2006) =CHALOFF, Jonathan (2006): ITALY, IN: NIESSEN – SCHIBEL – THOMPSON (2006)

- CHIURI (2004) = CHIURI, Maria Concetta (2004): *Illegal immigration into Italy: Evidence from a field survey*. International Migration in Europe: New Trends, New Methods of Analysis. European Association for Population Studies, Rome, 25–27 November 2004
- CHIURI – De ARCANGELIS – FERRI, Giovanni (2004) = CHIURI, Maria Concetta – De ARCANGELIS, Guiseppe – FERRI, Giovanni (2004): *Crisis in the Countries of Origin and Illegal Immigration into Europe via Italy*. CHILD Working Papers, no. 16., www.child-centre.it
- CHRISTIE (2004) = CHRISTIE, Nils (2004): *Büntetésipar*, Osiris Kiadó, Budapest.
- COFFEY (1996) = COFFEY, Peter (1996): *Europe - Toward 2001*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- COLEMAN (1992) = COLEMAN, David (1992): *Does Europe need immigrants? Population and work force projections*, International Migration Review, 26(2), 413-461., Summer, New York
- *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, OECD, 2000, www.oecd.org
- CURRLE (2004) = CURRLE, Edda (2004): *Migration in Europa, Daten und Hintergründe*, Lucius, Stuttgart.
- CYRUS - VOGEL (2006) = CYRUS, Norbert - VOGEL, Dita (2006): *Germany*, IN: NIESSEN – SCHIBEL – THOMPSON (2006)
- CSEMÁNÉ VÁRADI (2006) = CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: *A gyermek- és fiatalok bűnözés* IN: GÖNCZÖL – KEREZSI – KORINEK - LÉVAY (2006) pp. 527-542.
- CSERESNYÉS (2005) = CSERESNYÉS Ferenc (2005): *Migráció az ezredfordulón*, Dialóg Campus.
- DE TAPIA (2003) = DE TAPIA, Stephanie (2003): *New patterns of irregular migration in Europe*, Council of Europe, Strasbourg, pp.13-22.
- DEÁK (2006) = DEÁK Péter (2006): *Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés*, Rendészeti Szemle, 2006/11., pp. 43-49.

- *Defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, Európai Tanács irányelve, 2002/90/EC
- DELICATO (2004) = DELICATO, Vincenzo (2004): *National legislation and good practices in the fight against illegal migration – the Italian model*, <http://unpan1.un.org>
- DEMUS (2004) = DEMUS Mária (2004): *A Magyar Köztársaság Határőrségének tapasztalatai az embercsempészás elleni fellépésben*. IN: FEHÉR Lenke (szerk.): *Kézikönyv az emberkereskedelemtől – III. kötet. A rendvédelmi szervek részére*. IV. Fejezet; IOM, Budapest, 2004.
- DIHN - DAILLIER - PELLET - KOVÁCS (1997) = DIHN, Nguyen Quoc - DAILLIER, Patrick - PELLET, Alain - KOVÁCS Péter (1997): *Nemzetközi közjog*, Osiris Kiadó, Budapest.
- DJAJIC (2001) = DJAJIC, Slobodan (2001): *International Migration: Trends, Policies and Economic Impact*, London and New York, Routledge.
- DOOMERNI - KNIPPENBERG (2003) = DOOMERNI, Jeroen - KNIPPENBERG, Hans (2003): *Migrants and immigrants: between policy and reality*, Aksant Academic Publishers, Amsterdam.
- DÚZS (2005) = DÚZS József (2005): *A migráció helyzetében várható változások Magyarországon*, Belügyi Szemle, 6. szám, pp. 109-116.
- EBBE - DAS (2008) = EBBE, Obi N. Ignatius - DAS, Dilip K. (2008): *Global trafficking in women and children*, CRC Press, Boca Raton.
- ECKERT (2002) = ECKERT, Roland (2002): *Hostility and violence against immigrants in Germany since 1992*, IN: FREILICH – NEWMAN – SHOHAM - ADDAD (2002) pp. 211-222.
- EGEDY (1998) = EGEDY Gergely (1998): *Nagy-Britannia története a XX. században*, Aula, Budapest, 1998.
- EGEDY (2001) = EGEDY Gergely (2001): *Konzervativizmus az ezredfordulón*, Magyar Szemle Alapítvány, Budapest.
- EGEDY (2005) = EGEDY Gergely (2005): *Brit konzervatív gondolkodás és politika, XIX-XX. század*, Budapest, Századvég.

- EGEDY (2006) = EGEDY Gergely (2006): *A multikulturalizmus dilemmái: Nagy-Britannia példája*, Polgári Szemle, 2006. június, 6. szám, pp. 21-30.
- Egyezmény a közös határok ellenőrzésének fokozatos megszüntetésére vonatkozó, 1985. június 14-én kelt Schengeni Megállapodás alkalmazásáról, Acta Humana, 1997., no. 27, pp. 82-90.
- ENGBERSEN – VAN DER LEUN (2001) = ENGBERSEN, Godfried – VAN DER LEUN, Joanne (2001): *The social construction of illegality and criminality*, European journal on Criminal Policy and Research 9, pp. 51-70.
- ENNAJI (2003) = ENNAJI, Moha (2003): *Illegal migration from Morocco to Europe*,
http://www.international.metropolis.net/events/Metromed/Ennaji_e.pdf
- ENSOR - SHAH (2006) = ENSOR, Jonathan - SHAH, Amanda (2006): *Current Immigration debates in Europe: A Publication of the European Migration dialogue: the United Kingdom*, IN: NIESSEN – SCHIBEL – THOMPSON (2006)
- EPSTEIN – HILLMAN – WEISS (1999) = EPSTEIN, Gil S. – HILLMAN, Arye – WEISS, Avi (1999): *Creating illegal immigrants*, Journal of Population Economics, Vol. 12. No.1., pp. 3-22.
- ESER – ARNOLD – TRAPPE (2005) = ESER, Albin – ARNOLD, Jörg – TRAPPE, Julie (Hrsg.) (2005): *Strafrechtsentwicklung in Osteuropa*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Europe in figures, Eurostat yearbook 2006-07*,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-06-001/EN/KS-CD-06-001-EN.PDF
- EU Organised Crime Threat Assessment 2007*, Europol, The Hague, 2007
[http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf)
- FARKAS (1999) = FARKAS Ákos (1999): *A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban*, Jogtudományi Közlöny, 9. szám, pp. 383-392.

- FARKAS (2000) = FARKAS Ákos (2000): *A büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban és a magyar jogalkotás feladatai*, Magyar Jogász Egylet, Budapest, pp. 297-304.
- FARKAS (2001a) = FARKAS Ákos (2001a): *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*, Osiris Kiadó, Budapest.
- FARKAS (2001b) = FARKAS Ákos (2001b): *Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után*, Európai Jog, 2. szám, pp. 12-17.
- FARRANT - GRIEVE - SRISKANDARAJAH (2006) = FARRANT, Macha - GRIEVE, Clare - SRISKANDARAJAH, Dhananjayan (2006): *Irregular Migration in the UK*, April, www.ippr.org
- Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders – Final report*. Annex, 11490/1/03, Brüsszel, Európai Tanács, CIVIPOL
- FEHÉR (2002) = FEHÉR Lenke (2002): *A migrációval kapcsolatos büntetőjogi tényállások. Migráció, prostitúció, emberkereskedelem*, Kriminológiai Közlemények 60., pp. 113-124.
- FEHÉR (2005) = FEHÉR Lenke (2005): *Illegális migráció, embercsempészet, emberkereskedelem*, IN: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 42.*, OKRI, Budapest, 2005, pp. 210-233.
- FEISCHMIDT (1997) = FEISCHMIDT Margit (szerk.) (1997): *Multikulturalizmus*, Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest.
- FENYVESI - HERKE - MÉSZÁROS (2006) = FENYVESI Csaba - HERKE Csongor - MÉSZÁROS Bence (szerk.) (2006): *Bizonyítékok. Tiszteletkötet Tremmel Flórián egyetemi tanár 65. születésnapjára*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. 139. Pécs.
- FINSZTER (2002a) = FINSZTER Géza (2002): *Jogi válaszok a migráció kérdésében*, Kriminológiai Közlemények 60., Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, pp. 149-162.
- FINSZTER (2002b) = FINSZTER Géza (2002b): *Az alkotmányos jogállam esélyei a terrorizmus elleni küzdelemben*, Belügyi Szemle, 6-7. szám, pp. 156-166.

- FÓRIZS (2000) = FÓRIZS Sándor (2000): *Néhány európai ország határőrizete*, Belügyi Szemle, 3. szám, pp. 87-100.
- FÖLDES (1993) = FÖLDES Tamás (1993): *A mozgáshoz való jog Achilles-sarka: a menedékhez való jog*, Társadalmi Szemle, 8-9. szám, pp. 75-85.
- FÖLDES - SALLAI (2002) = FÖLDES Katalin - SALLAI János (2002): *A schengeni határhoz kapcsolódó bűnügyi statisztikai adatok Ausztriából és Németországból*, Belügyi Szemle, 9. szám, pp. 78-88.
- FREILICH – NEWMAN – SHOHAM – ADDAD (2002) = FREILICH, Joshua D. – NEWMAN, Graeme R. - SHOHAM, S. Giora – ADDAD, Moshe (2002): *Migration, Culture Conflict and Crime*, Ashgate, Burlington.
- FREILICH – NEWMAN (2007) = FREILICH, Joshua D. – NEWMAN, Graeme R. (2007): *Crime and immigration*, Ashgate, Hampshire.
- FRIEBEL – GURIEV (2002) = FRIEBEL, Guido – GURIEV, Szergej (2002): *Illegal migration and trafficking*, Paper presented at the Annual Meeting of the European Economic Association 2002 in Venice (Italy), Moscow: New Economic School.
- FRONTEX Annual Report 2006, 11691/07, Brussels, 12 July 2007
- FÜLEKI (2001) = FÜLEKI Dániel (2001): *A társadalmi kirekesztés és befogadás indikátorai*, Szociológiai Szemle, 2. szám, pp. 84-95.
- GAÁL - LUBASTYIK (2002) = GAÁL Gyula - LUBASTYIK Zoltán (2002): *A hazánkban működő embercsempész szervezetek jellemzői*, Belügyi Szemle, 11-12. szám, pp. 227-237.
- GAÁL (2003) = GAÁL Gyula (2003): *Az embercsempészség elleni fellépés a határellenőrzésben*, Belügyi Szemle, 6. szám, pp. 19-28.
- GEISEN - RIEGEL (2007) = GEISEN, Thomas - RIEGEL, Christine (2007): *Jugend, Partizipation und Migration, Orientierungen im Kontext von Integration und Ausgrenzung*, VS Verl. für Sozialwiss, Wiesbaden.
- GEISSLER (2002) = GEISSLER, Rainer (2002): *„Ausländerkriminalität” – Vorurteile, Missverständnisse, Fakten, Anmerkungen zu einer vielschichtigen Problematik* IN: KAWAMURA-REINDL – KEICHER – KRELL (2002) pp. 27- 45.

- GELBARD (2008) = GELBARD, Ivan: *The role of Europol in the fight against Organised Crime and Terrorism*. CICERO Foundation Paris, 4 April 2008
- GELLÉRNÉ – ILLÉS (2005) = GELLÉRNÉ Lukács Éva (2004) – ILLÉS Sándor: *Migrációs politikák és jogharmonizáció*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Kutatási Jelentések 79., Budapest, 2005/2.
- GERGELY (1997) = GERGELY Jenő (1997): *Útban a háború felé*, IN: PÖLÖSKEI Ferenc - GERGELY Jenő - IZSÁK Lajos (szerk.): *20. századi magyar történelem 1900-1994.*, Budapest, Korona Kiadó, 1997., pp. 289-290.
- GIJBERTS - HAGENDOORN - SCHEEPERS (2004) = GIJBERTS, Mérove - HAGENDOORN, Louk - SCHEEPERS, Peer (2004): *Nationalism and Exclusion of Migrants, Cross-National Comparison*, Ashgate.
- GÖDRI (2007) = GÖDRI Irén (2007): *A kapcsolati tőke szerepe a magyarországi bevándorlásban*, Kisebbségkutatás, 4. szám, pp. 699-727.
- GÖNCZÖL (2002) = GÖNCZÖL Katalin (2002): *A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika*, Jogtudományi Közlöny, 5. szám, pp. 197-204.
- GÖNCZÖL – LÉVAY (2004) = GÖNCZÖL Katalin – LÉVAY Miklós (szerk.) (2004): *A bűnözés új tendenciái, a kriminálpolitika változásai Közép- és Kelet-Európában*, A Nemzetközi Kriminológiai Társaság 65. Nemzetközi Kursusának előadásai, 2003. március 11-14., Miskolc. A Kriminológiai Közlemények Különkiadása, Magyar Kriminológiai Társaság, Bíbor Kiadó, Miskolc.
- GÖNCZÖL – KEREZSI – KORINEK - LÉVAY (2006) = GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – KORINEK László - LÉVAY Miklós (szerk.) (2006): *Kriminológia – Szakkriminológia*, CompLex Kiadó, Budapest
- GÖRGÉNYI (2001) = GÖRGÉNYI Ilona (2001): *A viktimológia alapkérdései*, Budapest, Osiris Kiadó.
- GÖRÖG (2002) = GÖRÖG Katalin (2002): *A Schengeni Egyezmény*, Collega. 2. szám, pp. 20-26.

- GROENENDIJK - GUILD - MINDERHOUD (2003) = GROENENDIJK, Kees - GUILD, Elspeth - MINDERHOUD, Paul (2003): *In Search of Europe's Borders* Kluwer Law International, The Hague.
- GRÚBER (2001) = GRÚBER Károly (2001): *Schengenen innen és túl: Határok, identitás és integráció*, Pro Minoritate, pp. 85-98.
- GUBICZA (2001) = GUBICZA József (2001): *A menekültügy nemzetközi és hazai történetéből*, Hadtudomány 1. szám, pp. 122–126.
- GUILD (2004) = GUILD, Elspeth (2004): *Who is an irregular migrant?* IN: BOGUSZ – CHOLEWINSKI – CYGAN – SZYSZCZAK (2004), pp. 3-28.
- GYERTYÁNFY (2000) = GYERTYÁNFY András (2000): *A határon túli németek jogállása a magyar-schengen probléma tükrében*, Régió, Kisebbségi Szemle, 1. szám, pp. 140-157.
- GYULAVÁRI - GELLÉRNÉ (2004) = GYULAVÁRI Tamás - GELLÉRNÉ Lukács Éva (2004): *A legális és illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban*, EU Tanulmányok VI., Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest.
- HABLICSEK - PÁKOZDI (2004) = HABLICSEK László - PÁKOZDI Ildikó (2004): *Az elöregedő társadalom szociális kihívásai*, Esély, 3. szám, pp. 87-119.
- HAILBRONNER – THIERY (1997) = HAILBRONNER, Kay – THIERY, Claus (1997): *Schengen II And Dublin: Responsibility for Asylum Applications In Europe*, Common Market Review, Vol. 34 No.4, pp. 957-989.
- HAJDINJAK (2002) = HAJDINJAK, Marko (2002): *Smuggling in South-Eastern Europe*, CSD Reports 10. (Sofia: Center for the Study of Democracy).
- HANKISS (2002) = HANKISS Elemér (2002): *2001. szeptember 11. – Fordulópont?*, Magyar Tudomány, 6. szám, pp. 775-784.
- HARGITAI (1995) = HARGITAI József (1995): *Az útlevél és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi alapjai*, Magyar Jog, 12. szám, pp. 710-718.
- HARGITAI (2000) = HARGITAI József (2000): *A schengeni külső határellenőrzési rendszer bevezetésének ausztriai tapasztalatai*, Belügyi Szemle, 9. szám, pp. 43-49.

- HÁRS - LINDNERNÉ (2001) = HÁRS Ágnes - LINDNERNÉ Eperjesi Erzsébet (2001): *A munkaerőköltségek területi differenciái és a munkaerő-áramlás*, IN: FAGGYAS Sándor (szerk.): *A munkaerő szabad áramlása - Magyarországról nézve*, Európai Tükör Műhelytanulmányok 80., Budapest, 2001.
- HEARING - van DER ERF (2001) = HEARING, Liesbeth - van DER ERF, Rob (2001): *Why do people migrant? Statistics in Focus. Population and social condition*, 1. Eurostat Theme 3.
- HEILINGBRUNNER (2002) = HEILINGBRUNNER Klára (2002): *A schengeni egyezmény*, Rendvédelmi füzetek, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- HEISZLER (2005) = HEISZLER Vilmos (2005): *Párizs lángjai*, Népszabadság, 2005. november 8., www.nol.hu
- HELIK (1991) = HELIK Mariann (1991): *Menekültek. Az üldözések különböző formái*, Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- HERBERT (2001) = HERBERT, Ulrich (2001): *Gesichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, Verlag C.H.Beck, München.
- HILLMAN – WEISS (1999) = HILLMAN, Arye L. – WEISS, Avi (1999): *A theory of permissible illegal immigration*, European journal of Political Economy, Vol. 15, pp. 585-604.
- HOLZER – SCHNEIDER (2002) = HOLZER, Thomas – SCHNEIDER, Gerald (2002): *Asylpolitik auf Abwegen, Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*, Leske und Budrich, Opladen.
- The Human Rights of Irregular Migrants in Europe*, CommDH/IssuePaper(2007)1, Strasbourg, 17 December 2007, www.coe.int
- HUNGER – SANTEL (2003) = HUNGER, Uwe – SANTEL, Bernhardt (2003): *Migration im Wettbewerbsstaat*, Leske and Budrich, Opladen.
- HUNTINGTON (2004) = HUNTINGTON, Samuel P. (2004): *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, Európa Kiadó, Budapest.

- HURWITZ (2000) = HURWITZ, Agnes (2000): *The „Schengen” Practise and Case-Law in Belgium*, European Journal Of Migration And Law /The Netherlands/ Vol.2. No.1, pp. 37-48.
- IGAZ (2004) = IGAZ Tünde (2004): *A schengeni felkészültségünk és adatvédelmi vonatkozásai*, IN: LAUKÓ (2004) pp. 59-80.
- ILLÉS - LUKÁCS (2002) = ILLÉS Sándor - LUKÁCS Éva (2002): *Migráció és statisztika*, KSH, Budapest.
- ILLÉS (2006) = ILLÉS Sándor (2006): *Többes állampolgárság három perspektívából*, IN: KISS Andrea - MEZŐSI Gábor - SÜMEGHY Zoltán (szerk.): *Táj, környezet és társadalom*, SZTE, Szeged, pp. 315-323.
- IRK (2000) = IRK Ferenc (szerk.) (2000): *Kriminológiai Tanulmányok XXXVII.*, OKRI, Budapest.
- IRK (2006) = IRK Ferenc (szerk.) (2006): *Globalizáció és kriminálpolitika, Emlékkönyv Pusztai László tiszteletére halála tizedik évfordulóján*, OKRI, Budapest.
- ITTES (2000) = ITTES Réka (2000): *Milyen jogai vannak az Európai Unió polgárának? Az európai identitás megteremtésének problémája*, EU Working papers, 3. szám, pp. 19-46.
- IZIKNÉ (1997) = IZIKNÉ Hedri Gabriella (1997): *Amszterdam üzenete*, ISM Európai Tükör, okt.
- JACSÓ (2006) = JACSÓ Judit (szerk.) (2006): *Bizalom – Társadalom - Bűnözés*, V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés, Szeged, 2005. október 6-7., MagyarKriminológiai Társaság, Budapest, 2006.
- JANDL (2004a) = JANDL, Michael (2004a): *The Estimation of illegal Migration in Europe*, Migration Studies, vol. XLI., No. 153., March, pp. 141-155.
- JANDL (2004a) = JANDL, Michael (2004b): *The relationship between human smuggling and the asylum system in Austria*, Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 30., No. 4, July, pp. 799-806.
- JOLY (2005) = JOLY, Danièle (2005): *International migration in the New Millenium, Global Movement and Settlement*, Ashgate, Burlington.

- JÓNÁS - PASTOR - TÓTH (1992) = JÓNÁS Pál - PASTOR, Peter- TÓTH Pál Péter (szerk.) (1992): *Háború és társadalom Király Béla emlékkönyv*, Századvég Kiadó, Budapest.
- JOPPKE (1999) = JOPPKE, Christian (1999): *Immigration and the Nation-state*, Oxford University Press.
- JORDAN – DUVELL (2002) = JORDAN, Bill – DUVELL, Frank (2002): *Irregular Migration*, Cheltenham: Edger Elgar Publishing Inc.
- JÓSZAI (1999) = JÓSZAI János (1999): *A határőrség a honvédelem rendszerében*, Határőrségi Tanulmányok, 1. szám, pp. 15-38.
- JUHÁSZ (1998) = JUHÁSZ Judit (1998): *Report of the Hungarian SOPEMI Correspondent to the OECD.*, Budapest.
- JUNGBERT (1996) = JUNGBERT Béla (1996): *Az embercsempészet mint az illegális migráció egy fajtája*, IN.: SIK Endre - TÓTH Judit (szerk.) (1996): *Táborlakók, diaszpórák, politikák*, Budapest, pp.195-208.
- KARSAI (2004) = KARSAI Krisztina (2004): *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*, KJK- Kerszöv, Budapest.
- KAWAMURA-REINDL – KEICHER – KRELL (2002) = KAWAMURA-REINDL, Gabriele – KEICHER, Rolf – KRELL, Wolfgang (Hrsg.) (2002): *Migration, Kriminalität un Kriminalisierung*, Lambertus, Freiburg.
- KAWAMURA-REINDL (2002) = KAWAMURA-REINDL, Gabriele (2002): *Der „kriminelle Aussiedler“- das neue Problemkind der Institutionen sozialer Kontrolle?* IN: KAWAMURA-REINDL – KEICHER – KRELL (2002) pp. 47-65.
- KELEMEN (2004) = KELEMEN Katalin (2004): *Bevándorlók és szervezett bűnözés Olaszország és Közép-Kelet-Európa viszonyában*, Ügyészek Lapja, 5. szám, pp. 53-67.
- KENDE (2000) = KENDE Tamás (szerk.) (2000): *Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I.*, Osiris Kiadó, Budapest.
- KENDE - SZŰCS (2002) = KENDE Tamás - SZŰCS Tamás (szerk.) (2002): *Európai Közjog és politika*, Osiris Kiadó, Budapest.

- KILLIAN (2002) = KILLIAN, Caitlin (2002): *Bicultural competence: a means to crime reduction among the children of Immigrants?* IN: FREILICH – NEWMAN – SHOHAM – ADDAD (2002) pp. 121.-130.
- VAN DER KLAAW (2004) = VAN DER KLAAW, Johannes (2004): *Irregular migration and asylum-seeking: forced marriage or reason for divorce?:* IN: BOGUSZ – CHOLEWINSKI – CYGAN – SZYSZCZAK (2004) pp. 115-135.
- KLEESPIES (2006) = KLEESPIES, Simone (2006): *Kriminalität von Spätaussiedlern*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.
- KLENNER (2007) = KLENNER Zoltán (2007): *Menekültek Magyarországon a 2000-es években*, Kisebbségkutatás, 4. szám, pp. 679-697.
- KLUSMEYER - PAPDEMETRIOU (2003) = KLUSMEYER, Douglas - PAPDEMETRIOU, Demetri (2003): *Germany's Immigrant Integration Challenge*, Washington, DC: MPI.
- KOBOLKA (2000) = KOBOLKA István (2000): *Schengen határai biztonságpolitikai – kiemelten migrációs – szempontból nézve*, Tér és társadalom, 2-3. szám, pp. 265-273.
- KOOPMANS - STATHAM – GIUGNI – PASSY (2005) = KOOPMANS, Ruud - STATHAM, Paul - GIUGNI, Marco - PASSY, Florence (2005): *Contested citizenship, Immigration and Cultural Diversity in Europe*, University of Minnesota, London.
- KORINEK (2004) = KORINEK László (szerk.) (2004): *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*, Pécs.
- KORINEK (2005) = KORINEK László (szerk.) (2005): *Tanulmányok Finszter Géza 60. Születésnapjára*, Pécs.
- KOSLOWSKI - KYLE (2001)= KOSLOWSKI, Rey - KYLE, David (eds.) (2001): *Economic Globalization, Human Smuggling and Global Governance. Global human smuggling: comparative perspectives*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- KOVÁCS (2000) = KOVÁCS Péter (2000): *A schengeni kérdés*, Osiris Kiadó, Budapest.

- KREFT (2005) = KREFT, Lev (2005): *A fenntartható fejlődés Közép-Európában*, www.talaljuk-ki.hu
- KUKORELLI (1999) = KUKORELLI István (szerk.) (1999): *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest.
- KÜHNE (2002) = KÜHNE, Hans-Heiner (2002): *Culture Conflict and Crime in Europe* IN: FREILICH – NEWMAN – SHOHAM - ADDAD (2002) pp 89-99.
- LACZKO - THOMPSON (2000) = LACZKO, Frank - THOMPSON, David (eds.) (2000): *Migrant trafficking and human smuggling in Europe: a review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*. International Organization for Migration.
- LACZKÓ (2002) = LACZKÓ, Frank (2002): *New directions for migration policy in Europe*, Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Series B., London, 29 April.
- LÁNYI (2007) = LÁNYI András (2007): *A globalizáció folyamata*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- LAPIS (2006) = LAPIS János (2006): *Az illegális migráció elleni szűrő-ellenőrző rendszer*, Belügyi Szemle, 1. szám, pp. 103-112.
- LAUKÓ (2004) = LAUKÓ Károly (szerk.) (2004): *Bűnözés, adatvédelem, Schengen*, Budapest, BM Kiadó.
- LÉVAI (1997) = LÉVAI Imre (1997): *Nemzetközi migráció és menekültpolitika*, IN: SIK Endre - TÓTH Judit (szerk.): *Migráció és politika*, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, Budapest, 1997.
- LÉVAY (2006) = LÉVAY Miklós (2006): *"Társadalmi kirekesztődés", Egy felívelő fogalom a jelenkori kriminológiában; társadalmi kirekesztődés és bűnözés Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 9. szám, 307-320.
- LEVINSON (2005) = LEVINSON, Amanda (2005): *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, <http://www.compas.ox.ac.uk>

- LIGETI (2004) = LIGETI Katalin (2004): *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*, KJK- Kerszöv, Budapest.
- MÁRAI (1993) = MÁRAI Sándor (1993): *Röpirat a nemzetnevelés ügyében*, Kalligram, Budapest. Reprint. (1942).
- A Magyar Köztársaság Migrációs stratégiája, Belügyminisztérium, Budapest, 2005.
- MASIKA - HARMATI (1999) = MASIKA Edit - HARMATI Gergely (1999): *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában: bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- MASSEY – ARANGO – HUGO – KOUNAOUCI – PELLEGRINO – TAYLOR (2001) = MASSEY, Douglas S. – ARANGO, Joaquin – HUGO, Graeme – KOUNAOUCI, Ali – PELLEGRINO, Adela – TAYLOR, J. Edward (2001): A nemzetközi migráció elméletei: áttekintés és értékelés, IN: SIK (2001), pp. 9-40.
- MEILAENDER (2001) = MEILAENDER, Peter C. (2001): *Toward a theory of immigration*, New York.
- MELEGH (2002) = MELEGH Attila (2002): *Magyarország és Németország közötti vándorlás az 1990-es években*, IN: ILLÉS - LUKÁCS (2002) pp. 53-68.
- MELEGH (2004) = MELEGH Attila (2004): *Munkások vagy migránsok?, Globalizáció és migráció a társadalomtudományi irodalom tükrében*, Eszmélet Füzetek 62.
- MILBORN (2006) = MILBORN, Corinna (2006): *Gestürmte Festung Europa*, Styria Verlag, Wien.
- MINK (2004) = MINK Júlia (2004): *Jogharmonizáció vagy a status quo fenntartása?, Az új menedékjogi szabályozás az Európai Unióban*, Beszélő, 11. szám, pp. 35-46.
- MINTHE (2002) = MINTHE, Eric (Hrsg.) (2002): *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*, Eigenverlag, Wiesbaden.
- MITROVIC (2007) = MITROVIC, Emilija (2007): *Arbeitsplatz Prostitution, ein Beruf wie jeder andere?*, LIT Verlag, Hamburg.

- MITROVIC (2006) = MITROVIC, Emilija (2006): *Prostitution und Frauenhandel, die Rechte von Sexarbeiterinnen stärken! Ausbeutung und Gewalt in Europa bekämpfen!*, VSA Verlag, Hamburg.
- M. NYITRAI (2002) = M. NYITRAI Péter (2002): *Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában*, KJK- Kerszöv, Budapest.
- MURPHY (2006) = MURPHY, Kara (2006): *France's new law: Control immigration flows, court the highly skilled*, nov 1, www.migrationinformation.org
- MUUS = MUUS, P. (2001): *International Migration: Trends and Consequences*, European Journal of Crime, Policy and Research, 9., pp. 31-49.
- MÜLLER (2006) = MÜLLER, Robert (2006): *Polizeiliches Lagebild zur Kriminalität von Deutschen mit dem Migrationshintergrund "Aussiedler"*, Landeskriminalamt, Hamburg.
- MÜNZ – FASSMANN (2002) = MÜNZ, Rainer – FASSMANN, Heinz (2002): *EU enlargement and future East-west migration*, IN: *New challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, IOM/UN, Geneva.
- MÜNZ (2006) = MÜNZ, Rainer (2006): *Europe: Population and Migration in 2005*, www.migrationinformation.org
- NAGY (1996) = NAGY Boldizsár (1996): *Lehetséges-e belső határok nélküli Európai Unió közép- és kelet-európai államokkal való bővülés után?* IN: SIK Endre – TÓTH Judit (szerk.) (1996): *Táborlakók, diaszpórák, politikák*, Budapest, pp. 180-194.
- NAGY (1997) = NAGY Boldizsár (1997): *Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén*, Acta Humana, no.27, pp. 52-66.
- NAGY (1999) = NAGY Boldizsár (1999): *A schengeni rendszer és Magyarország: az út Amszterdamig és tovább*, Acta Humana, 37-38. szám, pp. 24-56.
- NAGY (2000) = NAGY Boldizsár (2000): *Menekültek-menekülők. Magyarországi dilemmák*. IN: KENDE (2000) pp. 426-441.

- NAGY (2002) =NAGY Boldizsár (2002): *Bel- és igazságügyi együttműködés az Unióban*, IN: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai Közjog és politika*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002., pp. 724-780.
- NEUBERT – ROTH – YILDIZ (2008) = NEUBERT, Stefan – ROTH, Hans – Joachim – YILDIZ, Erol (Hrsg.) (2008): *Multikulturalität in der Diskussion, neuere Beiträge zu einem umstrittenen Konzept*, 2. Aufl., VS Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- NIESSEN (1999) = NIESSEN, Jan (1999): *EU policies on immigration and integration after the Amsterdam Treaty*, Forum MPG, Utrecht.
- NIESSEN – SCHIBEL – THOMPSON (2006) = NIESSEN, Jan – SCHIBEL, Yongmi – THOMPSON, Cressida (eds.) (2006): *Current Immigration Debates in Europe*, www.migpolgroup.com
- NOWOTNY (2002) = NOWOTNY, Kerstin (2002): *Schleusungskriminalität aus staatsanwaltschaftlicher Sicht*, IN: MINTHE (2002) pp. 93-104.
- NUSCHELER (2006) = NUSCHELER, Franz (2006): *Globalisierung und Ihre Folgen: Gerät die Welt in Bewegung?* IN: BUTTERWEGGE – HENTGES (2006) pp. 23-36.
- NYIRI (1999) = NYIRI Sándor (1999): *A Schengeni Információs Rendszer*, *Belügyi Szemle*, 1. szám, pp. 113-120.
- OEZCAN (2004) = OEZCAN, Veysel (2004): *Germany: immigration in Transition*, www.migrationinformation.org
- OKOLSKI (1997) = OKOLSKI, Marek (1997): *Incomplete Migration – A New Form of Mobility in Central and Eastern Europe: the Case of Ukrainian Migrants*, Poland, 11-13 December 1997.
- OKOLSKI (1998) =OKOLSKI, Marek (1998): *Regional Dimension of International Migration in Central and Eastern Europe*, *Genus*, 1998., 54, pp. 1-26.
- OSTENDORF (2007) = OSTENDORF, Heribert (2007): *Kriminalität der Spätaussiedler - Bedrohung oder Mythos?*, Nomos, Baden-Baden.
- OSWALD (2007) = OSWALD, Ingrid (2007): *Migrationssoziologie*, UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz.

- *Organised Crime, Trafficking, Drugs: Selected papers presented at the Annual Conference on the European Society of Criminology*, Helsinki, 2003. HEUNI Papers No. 42.
- PAIEWONSKY (2007) = PAIEWONSKY, Denise (2007): *Femimization of Migration*, Santo Domingo. <http://www.un-instraw.org/en/downloads/gender-remittances-and-development/4.html>
- PALÁNKAI (2002) = PALÁNKAI Tibor (2002): *Globalizáció - civilizációk – Európa*, Magyar Tudomány, 6. szám, pp. 814-827.
- PÁLVÖLGYI (1997) = PÁLVÖLGYI László (1997): *Határőrizeti rendszerünk az Európai Unióhoz való csatlakozás tükrében*, Nemzetvédelmi Egyetemi Közlönyök, 1. szám, pp. 41-43.
- PEARSON (2002) = PEARSON, Elaine (2002): *Human traffic, human rights: redefining victim protection*, Anti- Slavery International, Horsham, UK, 2002.
- PEIXOTO (2004) = PEIXOTO, João (2004): *Migrants trafficking in Portugal: causes, agents and strategies. International Migration in Europe: New Trends*, New Methods of Analysis. Rome, 25–27 November 2004
- PENNINX – KRAAL – MARTINIELLO - VERTOVEC (2005) = PENNINX, Rinus – KRAAL, Karen - MARTINIELLO, Marco – VERTOVEC, Steven (2005): *Citizenship in European cities: immigrants, local politics and integration policies*, Ashgate, Burlington, Reprint.
- PETROS (2005) = PETROS, Melanie (2005): *The costs of human smuggling and trafficking*, Global Migration Perspectives, No. 31, April, www.gcim.org
- PÓCZIK (1998) = PÓCZIK Szilveszter (1998): *Illegális bevándorlás és menekültkérdés a mai Magyarországon*, Társadalmi Szemle, 4. szám, pp. 34-53.
- PÓCZIK (1999) = PÓCZIK Szilveszter (1999): *Külföldi bűnelkövetők Magyarországon a kriminálstatisztika tükrében*, Belügyi Szemle, 9. szám, pp. 28-44.

- *Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr 2006*, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2007.
- PORTES – BÖRÖCZ (2001) = PORTES, Alejandro – BÖRÖCZ József (2001): *Keserű kenyér: a munkaerő nemzetközi migrációjának szociológiai problémái*, IN: SIK (2001) pp. 69-89.
- *Protocol against the smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Palermo Protocol*, 12/12/2000.
- RAZ (1997) = RAZ, Joseph (1997): *Multikulturalizmus - liberális szempontból*, IN: FEISCHMIDT Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*, Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997., pp. 173-189.
- *Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century*. International Security 28, pp. 78-111.
- RÉTHÁZY (2001) = RÉTHÁZY György (2001): *A schengeni rendszerű közösségi vízumpolitika kialakulása és alkalmazása Magyarországon*, Európai Tükör, 5. szám, pp. 101-110.
- REYNERI (1999) = REYNERI, Emilio (1999): *'Migrants' Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies*, The Comparative Reports. Tables of Contents and Abstracts, Milano.
- REYNERI (2001) = REYNERI, Emilio (2001): *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the EU*, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf>
- RITECZ (1999) = RITECZ György (1999): „Kettős szűrő”, Belügyi Szemle, 1. szám, pp. 77-83.
- RITECZ (2000) = RITECZ György (2000): *A Schengeni Egyezmény határőrizeti előírásai*. Cég és Jog, 7-8. szám, pp. 52-57.
- RITECZ (2002) = RITECZ György (2002): *A migráció és a bűnözés*, Kriminológiai Közlemények 60., Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, pp. 130-147.

- RITECZ (2003) =RITECZ György (2003): *Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre*, PhD értekezés, Budapest, Kézirat.
- RITECZ - SALLAI (2003) = RITECZ György - SALLAI János (2003): *Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon*, Európai Tükör - Műhelytanulmányok,/90.
- Royal Decree No. 864/2001, Of 20 July, Passing The Regulations Enabling Organic Act No. 4/2000 Of 11 January On The Rights And Freedoms Of Aliens In Spain And Their Social Integration, Reformed In Organic Act No. 8/2000 Of 22 December
- RUGGIERO (1997) = RUGGIERO, Vincenzo (1997): *Criminals and service providers: Cross-national dirty economies*. Crime, Law and Social Change 28, pp. 27-38.
- SALLAI (1999a) = SALLAI János (1999a): *A Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai*, Rendőrtiszti Főiskola, november 10.
- SALLAI (1999b) = SALLAI János (1999b): *A schengeni végrehajtási egyezmény és gyakorlata*, Rendőrtiszti Főiskola, november 10.
- SALLAI (1999c) = SALLAI János (1999c): *Az államhatár határátkelőhelyek közötti szakaszainak őrzése, felügyelete a schengeni tagállamokban*, Rendőrtiszti Főiskola, november 10.
- SALLAI (2001) = SALLAI János (2001): *A schengeni egyezmény és a magyar határőrizet*, Európai Tükör, 5. szám, pp. 65-100.
- SALLAI (2004) = SALLAI János (2004): *A schengeni egyezményekről. 1. [r.]*, Comitatus, Önkormányzati Szemle. Különszám, pp. 53-59.
- SALLAI (2005) = SALLAI János (2005): *A schengeni integráció folyamata és jövője*, Határőrség és minőség, pp. 77-84.
- SALLAI (2006) = SALLAI János (2006): *Moldova, Enclave of Eastern Europe, A Political Safety Risk for the EU*, Kézirat.

- SALT - STEIN (1997) = SALT, John - STEIN, Jeremy (1997): *Migration as a business: the case of trafficking*. International Migration 35, pp. 367-491.
- SALT (2000) = SALT, John (2000): *Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective*. International Migration 38, pp. 31-55
- SALT - CLARK - SCHMIDT (2000) = SALT, John - CLARK, James - SCHMIDT, Sandra (2000): *Patterns and trends in international migration in Western Europe*, EUROSTAT.
- SALT (2001a) = SALT, John (2001a): *Current Trends in International Migration in Europe*, Council of Europe, Strasbourg.
- SALT (2001b) = SALT, John (2001b): *A nemzetközi tendenciák és típusok összehasonlító áttekintése*, IN: SIK (2001) pp. 59-69.
- SÁRI (2004) = SÁRI János (2004): *Alapjogok*, Osiris Kiadó, Budapest.
- SCHLEBUSCH (2002) = SCHLEBUSCH, Stephan (2002): *Ausländer im Erwachsenenvollzug – Zur Situation und Möglichkeiten der Hilfe* IN: KAWAMURA-REINDL – KEICHER – KRELL (2002) 117-128.
- SCHÖNWÄLDER – VOGEL - SCIORTINO (2006) = SCHÖNWÄLDER, Karen – VOGEL, Dita - SCIORTINO, Giuseppe (2006): *Migration And Illegality In Germany*, AKI Research Review 1.
- SCHRECKENBERGER (1997) = SCHRECKENBERGER, Waldemar (1997): *Von Den Schengener Abkommen Zu Einer Gemeinsamen Innen- Und Justizpolitik /Die Dritte Seaule/*, Verwaltungs-Archiv, Vol.88 No.3, pp. 389-415.
- SEN (2003) = SEN, Faruk (2003): *The Historical of Turkish Migrants in Germany*, Immigrants & Minorities, Vol. 22, Nos. 2&3, July/November, pp. 208-227.
- SHAW (2001) = SHAW, Malcolm (2001): *Nemzetközi jog*, Osiris Kiadó, Budapest.
- SIEBER (1995) = SIEBER Edit (1995): *A Schengeni Egyezmény*, Jogtudományi Közlöny, 8. szám, pp. 391-397.
- SIEBER (1996) = SIEBER Edit (1996a): *A schengeni „acquis” beemelése a közösségi jogba*, Európai Tükör.

- SIEBER (1996b,c) = SIEBER Edit (1996b,c): *Az Európai Unió Bel- és igazságügyi együttműködését szabályozó „acquis communautaire” I. rész: Európai Tükör, október, pp. 45-51.; II. rész: Európai Tükör, December, pp. 60-70.*
- SIEBER (1996d) = SIEBER Edit (1996d): *Magyarország csatlakozása az Európai unió Bel- és Igazságügyi Együttműködéséhez és a Schengeni Egyezményhez, Európai Tükör, 1. szám*
- SIEBER (1997) = SIEBER Edit (1997): *Belbiztonság: a Kormányközi Konferencia kiemelt kérdése, Európai Tükör, febr., pp. 70-81.*
- SIK (2001) = SIK Endre (szerk.) (2001): *A migráció szociológiája, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest.*
- SIMAI (2002) = SIMAI Mihály (2002): *Civilizációk és civil társadalmak a 21. század elején, Magyar Tudomány, 6. szám, pp. 738-747.*
- SOMOGYI (2000) = SOMOGYI Csaba (2000): *(Fél-)fordulat a német bevándorlási politikában, Eszmélet, 48. szám, pp. 89-109.*
- SPENCER (2001) = SPENCER, Sarah (2001): *UK migration policy 2001, IN.: Policy Recommendations for EU Migration Policies, King Baudouin Foundation, Brussels, Belgium, 2001.*
- SPENCER (2003) = SPENCER, Sarah (2003): *The politics of migration: managing opportunity, conflict and change, Institute for Public Policy Research, London.*
- STALKER (2000) = STALKER, Peter (2000): *Workers without frontiers - The Impact of Globalization on International Migration, ILO/00/2.*
- STAUBER (2007) = STAUBER Péter (2007): *A prümi szerződés: kitörés a hozzáférhetőségi csapdából?, Belügyi Szemle, 10. szám, pp. 60-85.*
- STEINBRENNER (2002) = STEINBRENNER, Christian (2002): *Die Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität, IN: MINTHE (2002) pp. 125-140.*
- STROZZA (2004) = STROZZA, Salvatore (2004): *Estimates of the illegal foreigners in Italy: A review of the literature, International Migration Review, Spring Vol. 38., pp. 309-332.*

- SZABÓ (2006) = SZABÓ A. Ferenc (2006): *A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai*, Zrínyi Kiadó, Budapest.
- SZÁSZI (2004) = SZÁSZI Ádám (2004): *A Schengeni Egyezmény jelentősége, avagy a személyek szabad mozgása az Európai Unióban*, Humán erőforrás, pp. 226-230.
- SZECSEI (1997) = SZECSEI József (1997): *Embercsempészet Magyarországon az 1990-es években*, Belügyi Szemle, 7-8. szám, pp. 93-99.
- SZŐCS (2006) = SZŐCS László (2006): *Rejtegetik a gyerekeket Sarkozy elől*, Népszabadság, 2006. június 28., www.nol.hu
- SZIKINGER (1997) = SZIKINGER István (1997): *Határőrizetünk és az európai integráció*, Európai Tükör, 3. szám, pp. 70-77.
- SZURDAY (1999) = SZURDAY Kinga (1999): *A Schengeni Egyezménnyel és a Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatos adatvédelmi követelmények*, Acta Humana, 37-38. szám, pp. 72-80.
- SZŰCS (1996) = SZŰCS János (1996): *Embercsempészek: az illegális migráció haszonélvezői*, Belügyi Szemle, 3. szám, pp. 77-79.
- SZŰCS (1997) = SZŰCS Jenő (1997): *A magyar nemzeti tudat kialakulása*, Budapest, Osiris Kiadó.
- TAPINOS (1999a) = TAPINOS, Georges (1999): *Illegal immigrants and the labour market*. Rep. 219, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- TAPINOS (1999b) = TAPINOS, Georges (1999b): *Clandestine immigration: Economic and political issues*, IN: Trends in international migration, OECD, pp. 229-251.
- TEKE (2005) = TEKE András (2005): *Határbiztonság*, Magyar Rendészet, 2. szám, pp. 79-99.
- „Zuwanderung gestalten - Integration fördern (Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung")” Jul 2001 <http://www.bmi.bund.de>
- TIMORÁNSZKY (1994) = TIMORÁNSZKY Péter (1994): *A menedékjog alkotmányos alapjai*, Magyar Közigazgatás, 1994/1. szám

- TISZA (1997) = TISZA Vilmos (1997): *A rendőrség informatikai feladatai a Schengeni Egyezményhez való csatlakozás tükrében*, Belügyi Szemle, 9. szám, pp. 78-84.
- TÓTH - MASIKA (2002) = TÓTH Árpádné - MASIKA Edit (2002): *A schengeni acquis, és együttműködés EU szinten történő továbbfejlesztése az Amszterdami szerződéstől napjainkig*, Rendvédelmi Füzetek, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- TÓTH Judit (1994): *Menedékjog - kérdőjelekkel*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- TÓTH Judit (1997a): *Migrációs politika- a csatlakozás hátramosztója?*, Európai Tükör, 2. szám, pp. 60-69.
- TÓTH Judit (1997b): *Migráció, külföldiek foglalkoztatása*, Európai Tükör, 5. szám, pp. 65-84.
- TÓTH Judit (1999): *A munkavállalók migrációjával, a külföldiek foglalkoztatásával összefüggő kérdésekről az EU- csatlakozásra készülés szempontjából*, IN.: *A munkaerő migrációja és az Európai Unió*, Európai Tükör Műhelytanulmányok 61., Budapest, 1999.
- TÓTH Judit (szerk.) (2000): *Schengen - A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, Lucidus Kiadó, Budapest.
- TÓTH Judit (2001): *A nemzetközi migráció jogi alapjai*, IN: LUKÁCS Éva - KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001, pp. 81-123.
- TÓTH Pál Péter (1997): *Új Állampolgárok*, Statisztikai Szemle, 4-5. szám, pp. 368-389.
- TÓTH Pál Péter (2004): *Külföldiekkel vagy idegenekkel...*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 1. szám
- TÓTH Pál Péter (2006): *Bevándorlás Magyarországra*, Lucidus Kiadó, Budapest.
- TÓTH Pál Péter (2007): *A vándorlás szerepe a magyar népességfejlődésben*, Kisebbségkutatás, 4. szám, pp. 667-678.

- TREIBEL (2006) = TREIBEL, Anette (2006): *Migration als Form der Emanzipation, Motive und Muster der Wanderung von Frauen* IN: BUTTERWEGGE – HENTGES (2006) pp. 103-120.
- TURZÓ (2000) = TURZÓ Barbara Éva (2000): *A magyar határőrség infrastruktúrája a Schengeni Egyezmény tükrében*, EU Working papers, 2. szám, pp. 65-92.
- UN Convention on Transnational Organised Crime, 2000. (TOC)
- UNHCR *Statistical Yearbook 2006, Trends in Displacement, Protection and Solutions*, December 2007,
<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/478cda572.html>
- VÁJLOK (2001) = VÁJLOK László (2001): *A schengeni egyezmény főbb statisztikai adatai*, Rendvédelmi Füzetek, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- VARGA (2001) = VARGA János (2001): *A schengeni követelményeknek megfelelő határellenőrzés osztrák modellje*, Belügyi Szemle, 7-8. szám, pp. 188-200.
- VÁRNA - PAPP (2002) = VÁRNA Ernő - PAPP Mónika (2002): *Az Európai Unió joga*, Osiris Kiadó, Budapest.
- VAS (2000) = VAS Gizella (2000): *A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban*, Belügyi Szemle, 3. szám, pp. 74-86.
- VASS (2000) = VASS Ferenc (2000): *Idegenrendészet és menekültügy a schengeni tagállamokban*, Magyar Rendészet, 3-4. szám, pp. 3-32.
- VASS - VÁJLOK (2001) = VASS Ferenc - VÁJLOK László (2001): *Bel- és igazságügyi jogharmonizációs törekvéseink a Schengeni végrehajtási egyezmény tükrében*, Rendvédelmi Füzetek, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- VASS (2002) = VASS Ferenc (2002): *Az emberkereskedelem és az embercsempészség összefüggései a szervezett bűnözéssel*, Rendőrtiszti Főiskola, Rendvédelmi füzetek, 10. szám.
- VASS Gizella (2001): *Az illegális migráció belügyi vonatkozásai- különös tekintettel az uniós csatlakozásra*, IN: LUKÁCS Éva - KIRÁLY Miklós

(szerk.): *Migráció és Európai Unió*, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001., 147-167.

•VINCZE - MONOSTORI (2002) = VINCZE István - MONOSTORI Zoltán (2002): *Gondolatok az embercsempészéssel összefüggő statisztikai adatszolgáltatás „veszélyeiről”*, Belügyi Szemle, 4. szám, pp. 156-159.

•VIRÁNYI (2000) = VIRÁNYI Gergely (szerk.) (2000): *Határellenőrzés az Európai Unióban*, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest.

•VOGEL (2000) = VOGEL, Dita (2000): *Migration control in Germany and the United States*, International Migration Review, Vol. 34., Summer, pp. 390-422.

•VOGEL (2002) = VOGEL, Dita (2002): *Ausländer ohne Aufenthaltstatus in Deutschland – Methoden zur Schätzung ihrer Zahl* -, IN: MINTHE (2002) pp. 65-78.

•VÓKÓ (1994) = VÓKÓ György (1994): *Menedékjog. Kötelesség a jogfosztottakkal szemben. Újabb nyugat-európai nézetek*, Börtönügyi Szemle, 1. szám, pp. 22-24.

•VOLPICELLI (2004) = VOLPICELLI, Stefano (2004): *Understanding and Cointeracting Trafficking in Persons*. IOM.

•WAGNER (1998) = WAGNER, Eckart (1998): *The Integration of Schengen into the Framework of the European Union*, Legal Issues of European Integration, The Netherlands, Vol.25. No.2, pp.1-60.

•WEBER (1998) = WEBER, Renate (1998): *A román-magyar kapcsolatok alakulása a schengeni egyezmény jogi keretein belül*, Európai Szemmel, 1998/4., pp. 31-44.

•WIDGREN (1994) = WIDGREN, Jonas (1994): *Multilateral cooperation to combat trafficking in migrants and the role of international organizations*. Presented at seminar on International response to trafficking in migrants and the safeguarding of migrant rights.

•WINDT (2004a) = WINDT Szandra (2004a): *Lépések az egységes migrációs politika felé*, Ügyészek Lapja, 6. szám; pp. 5-18.

- WINDT (2004b) = WINDT Szandra (2004b): *Az Unió migrációs politikájának kérdései*, Doktoranduszok Fóruma, Állam – és Jogtudományi Kar, 2004., pp. 376-381.
- WINDT (2005a) = WINDT Szandra (2005a): *Az irreguláris migráció és az emberi jogok*, Recenzió, Collega, IX. évfolyam, 3. szám, augusztus, pp. 37-40.
- WINDT (2005b) = WINDT Szandra (2005b): *Az illegális bevándorlás jellemzői Dél-Európában*, IN: IRK Ferenc (szerk.) (2005): *Kriminológiai Tanulmányok 42.*, OKRI, Budapest, pp. 234-257.
- WINDT (2005c) = WINDT Szandra (2005c): *Európa Rio Grandéja, avagy a mediterrán térség és az illegális bevándorlás*, Collega, IX. évf. 2. szám, pp. 218-221.
- WINDT (2006a) = WINDT Szandra (2006a): *Az embercsempészség jellemzői egy kriminológiai kutatás tükrében*, Belügyi Szemle, 3. szám, pp. 76-88.
- WINDT (2006b) = WINDT Szandra (2006b): *Magyarország és az irreguláris migráció- a hazai jogszabályi háttér*, Doktoranduszok Fóruma 2005. nov. 9, Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, Miskolci Egyetem, pp. 329-333.
- WINDT (2006c) = WINDT Szandra (2006c): *Az embercsempészség hazai jellemzői*, IN: Bizalom- Társadalom- Bűnözés, V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés, Szeged, 2005. október 6-7., Bíbor Kiadó, Miskolc, pp. 136-140.
- WINDT (2006d) = WINDT, Szandra (2006d): *Steps towards the common migration policy of the European Union*,
http://www.okri.hu/?lang=gb&menu=new_research_results
- WINDT (2006e) = WINDT Szandra (2006e): *Az 1951-es ENSZ menekültegyezményének margójára*, Collega, IX. évfolyam, 4. szám, pp. 32-40.
- WINDT (2006f) = WINDT Szandra (2006f): *Összefoglaló jelentés a szakértői interjúkról*, OKRI, Kézirat.

- WINDT (2006g) = WINDT Szandra (2006g): *Az irreguláris migráció hazai jellemzői*, IN: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 43.*, OKRI, Budapest, 2006, pp. 95-116.
- WINDT (2007a) = WINDT Szandra (2007a): *Schengen és az irreguláris migráció elleni fellépés*, *Collega*, X. évfolyam, 2-3. szám, pp. 123-126.
- WINDT (2007b) = WINDT Szandra (2007b): *A visszatérési politika szerepe az irreguláris migráció megfékezésében*, *Doktoranduszok Fóruma* 2006. nov. 9, *Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa*, Miskolci Egyetem, pp. 301-306.
- WINDT (2007c) = WINDT Szandra (2007c): *Az irreguláris migráció megfékezésére tett kísérletekről*, IN: VIRÁG György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 44.*, OKRI, Budapest, 2007., pp. 268-287.
- WINDT (2007d) = WINDT Szandra (2007d): *A magyarországi embercsempészás elkövetőivel és áldozataival kapcsolatos tapasztalatok bemutatása 193 bűnügyi irat elemzése alapján (empirikus vizsgálat) - másodelemzés -*, (Megjelenés alatt)
- WINDT (2008a) = WINDT Szandra (2008): *A legális és illegális bevándorlás az EU-ban*, IN: PÓCZIK Szilveszter-DUNAVÖLGYI Szilveszter: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*, HVG-Orac Kiadó, 2008. (Megjelenés alatt)
- WOODBRIDGE (2005) = WOODBRIDGE, Jo (2005): *Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in 2001*; Home Office Online Report 29/05, www.homeoffice.gov.uk
- World Migration 2003 – Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*, IOM Publications, 2003.
- World Migration 2005. Costs and Benefits of international migration*, IOM Publications, 2005.
- ZOLBERG (2001) = ZOLBERG, Aristide (2001): *Újabb hullámok: migrációelmélet egy változó világban*, IN: SIK (2001), pp. 41-57.
- Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht*, BKA, 2006. http://www.bka.de/lageberichte/ps/psb2_langfassung.pdf,

Honlapok

www.adata.hu
www.bamf.de
www.bbc.co.uk
www.bmbah.hu
www.bmi.bund.de
www.bka.de
www.child-centre.it
www.coe.int
www.compas.ox.ac.uk
www.dgei.mir.es
ec.europa.eu
http://epa.oszk.hu
www.europol.eu.int
www.fmm.hu
fra.europa.eu
www.gcim.org
www.geog.ucl.ac.uk
www.homeoffice.gov.uk
www.hor.gov.hu
www.iom.int
www.law.klte.hu
www.legislationonline.org
www.magyarország.hu
www.migpolgroup.com
www.migration.ucdavis.edu
www.migrationinformation.org
www.mir.es
www.nagyboldizsar.hu
www.nbh.hu
www.nfh.gov.hu
www.no-fortress-europe.eu
www.nol.hu
www.oecd.org
www.ommf.hu
www.unhcr.ch
www.un-instraw.org
http://unpan1.un.org

Jogszabályok

Hazai jogszabályok:

1. 1879. évi L. tv.
2. 1922. évi XVII. tv.
3. 1939. évi XIII. , XIV. tv.
4. 1945. 9590. korm.rend.

5. 1948. évi XI. tv.
6. 1948. évi LV. tv.
7. 1957. évi V. tv.
8. 49/1988. (VI.28) MT rendelet a Letelepdedési Alapról
9. 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről
10. 43/1993. (III. 3) Korm. rendelet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról
11. 1993. LV. tv. A magyar állampolgárságról
12. 1993. XXVI. tv. a Menekülteket Támogató Alapról
13. 1993. évi LXXXVI. tv. a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról
14. 1995. évi CXXI. tv. a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről
15. 1997. CXXXIX. tv. a menedékjogról
16. 113/1997. (XII. 17.) OGY határozat *a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott, az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett Egyezményhez fűzött nyilatkozat visszavonásáról.*
17. 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról és az úti okmányokról.
18. 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről
19. 1999. évi LIV. tv. az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről
20. 170/2001. Korm. Rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról.
21. 2001. évi XXXVIII. tv. a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról
22. 2001. évi XXXIX. tv. a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról

23. 2001. évi LXXXIX. Tv. a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről
24. 2002. évi II. tv. az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről
25. 2/2002. (BK 10.) BM- PM- SZCSM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére
26. 191/2004. (VI. 12.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet, valamint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet és a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet módosításáról
27. 2004. évi XXIX. tv. *az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról*
28. 2006. évi XIV. tv. *az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról*
29. 2007. évi I. tv. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
30. 2007. évi II. tv. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
31. 2007. évi LXXX. tv. a menedékjogról

Uniós dokumentumok

1. 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
2. A Tanács 2002/90/EK irányelve a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról, HL L 328., 2002.12.5., 17-18. o.
3. A Tanács 2007/2004 EK Rendelete, HL L 349, 2004.11.25. 1-11. o.
4. *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final
5. A Végrehajtó Bizottság 1998. október 27-i SCH/COM-ex (98)37 def.2 Határozata
6. Amszterdami Szerződés
7. Európai Tanács 13791/03: „Programme of measures to combat illegal immigration across the maritime borders of the European Union”.
8. "Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders" CIVIPOL 11490/1/03 19.9.03. Ref 2
9. 2004. október 27-én elfogadott 13993/04-es számú program: „Hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban”
10. Az Európai Unió Tanácsának 2004. november 4-5-e között brüsszeli ülésének következtetései, 14292/1/04 REV1
11. 9184/1/06 REV1 Friends of the Presidency's report to the Future of Europol, 19 May 2006
12. Communication from the Commission on undeclared work, COM (1998) 219 final
13. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM (2000) 757 final

14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration, COM (2001) 672 final
15. Green paper on a community return policy on illegal residents, COM (2002) 175 final
16. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final
17. A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és új iránymutatások, COM (2004) 401 végleges,
18. Tanulmány a jogszerű és jogszerűtlen migráció közötti kapcsolatokról, COM (2004) 412 final
19. Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény- „A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - A hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre- Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területeén való megújulásáért”, COM (2005)184 final, OJ C 65/120, 2006. 3. 17.
20. Ez Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtajgainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGHK rendelet módosításáról.
21. A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, HL L81 2001.3.21., 1–7. o. (magyar különkiadás fejezet 19 kötet 04 o. 65 - 71)
22. Global Programme on Regulation and Coordination of Immigration and Alien Affairs in Spain, Plan Greco 2000,

23. Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, *OJ C 19* , 23/01/1999 p. 1 – 15.
24. JOCE C116 E 24/2/2000
25. Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification (presented by the Commission pursuant to Article 250(2) of the EC Treaty), COM (2000) 624 final
26. Law on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Integration, Law 4/2000.
27. On the Rights and Freedoms of Foreign Nationals Living in Spain and their Social Integration, Law 8/2000; Royal Decree 864/2001 of 20 July
28. *Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country*, *OJ C 274* , 19/09/1996 p. 20 – 24.
29. 96/443/JHA: Joint Action of 15 July 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning action to combat racism and xenophobia , *OJ L 185*, 24.7.1996, p. 5–7.
30. Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism, *OJ C 308* , 20/11/1995 p. 140. *OJ C 31995 /2*
31. Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, *OJ C 080* , 18/03/1996 p. 2-4.
32. 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., pp. 1-32.
33. Protocol against the smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 Nov 2000

34. *Részletes Értékelés Az Európai Bizottság Magyarországról Szóló Éves Jelentéséről*, 2002. október 9.
35. Presidency Conclusions of the Tampere European Council 15 & 16 October 1999, SN 200/99
36. Schengeni Végrehajtási Egyezmény
37. A Tanács határozata (2000. szeptember 28.) az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról(2000/596/EK), Hivatalos Lap L 252 , 06/10/2000, pp. 12 – 18.
38. *Többéves programtervezet: „Hágai Program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban ”* Az Európai Unió Tanácsa 13993/04. Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, HL C 053 , 03/03/2005 P. 0001 - 0014
39. UN Convention on Transnational Organised Crime, 2000. (TOC)
40. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, COM (2005) 391 végleges
41. A Tanács kerethatározata a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről, COM (2005) 490 végleges
42. A Bizottság Közleménye a Tanácsnak - A déli tengeri külső határok igazgatásának megerősítése, COM(2006) 733 végleges
43. Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L149 2001 pp. 34-36.
44. Zöld Könyv az Európai Migrációs Hálózat jövőjéről, COM (2005) 606 végleges
45. A Tanács 2007/533/IB Határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának létrehozásáról, működtetéséről és használatáról. HL 2005 2007.08.07. pp. 63-84.

46. *Jelentés a hágai program 2006. évi végrehajtásáról*, COM (2007) 373 végleges
47. A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet közzététele: HL C 247., 2006.10.13., p. 25. , HL C 153., 2007.7.6., p. 9. – frissítése: HL C 192., 2007.8.18., p. 13.
48. Európa Tanács Miniszteri Tanácsának R (99) 18. Ajánlása
49. *A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - A migrációval kapcsolatos általános megközelítés egy év távlatában: helyzetértékelés az átfogó európai migrációs politikáról*, COM (2006) 735 végleges
50. *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A migrációval kapcsolatos általános megközelítés alkalmazása az Európai Unióval szomszédos keleti és délkeleti régiókra*, COM (2007) 247 végleges
51. *A Tanács határozata az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról*, COM (2007) 466 végleges
52. *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - a FRONTEX értékeléséről*, COM (2008) 67 végleges
53. *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról*, COM (2008) 68 végleges
54. 2008/381/EK Tanácsi határozat (2008. május 14.) az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról, HL L 131, 21/05/2008, pp. 7-12.
55. *Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának; politikai terv a menekültügyről az Unió országaiban*

biztosított védelem összehangolt megközelítése, COM(2008) 360 végleges, Brüsszel, 17.6.2008

56.A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Közös bevándorláspolitikai Európa számára: elvek, fellépések és eszközök, COM(2008) 359 végleges

57.A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Jelentés a hágai program 2007. évi végrehajtásáról, COM (2008) 373 végleges

Európa Tanács

- Európa Tanács Parlamenti ülés, 1509 (2006) Határozat az irreguláris migránsok emberi jogairól, 2006. június 27.
- Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 1807 (2007) számú ajánlását (Regularisation programmes for irregular migrants)

MELLÉKLET

1. sz. melléklet

Az 1999 és 2006 közötti időszakban jelentős haladást sikerült elérni, különösen a jelenlegi vívmányokat megtestesítő, a KEMR alapját lefektető négy fő jogi eszköz elfogadása révén.⁷¹⁵

1. A minimumstandardok megalapozása

- a.) Helyesbítés a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelvhez
- b.) A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (*Kvalifikációs irányelv*, 1. erről a IV.4.3.3. A menekültekre vonatkozó hazai szabályozás harmonizációja című alfejezetben)
- c.) A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról
- d.) A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről

2. Dublini rendszer

- a.) A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős

⁷¹⁵ Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről (KEMR) i.m. pp.

tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról

- b.) A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (l. erről a IV.4.3.3. A menekültekre vonatkozó hazai szabályozás harmonizációja című alfejezetben)
- c.) A Tanács 407/2002/EK rendelete (2002. február 28.) a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról
- d.) A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról

3. Pénzügyi programok

- a.) Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról
- b.) Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról
- c.) A Tanács határozata (2002. június 13.) a külső határok, vízumok, menekültügy és bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés területén megvalósuló cselekvési program (ARGO-program) elfogadásáról
- d.) 2004/904/EK: A Tanács határozata (2004. december 2.) a 2005-2010. közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról

e.) A Tanács határozata (2000. szeptember 28.) az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról, HL L 252., 2000.10.6., pp. 12-18.

4. *Jogszabályi javaslatok*

a.) Javaslat a Tanács irányelve a 2003/109/EK irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról, COM/2007/298 végleges