

Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon*

„Munkaerőt hívtunk – és emberek jöttek”
(Max Frisch, 1970-es években a német vendégmunkásokról)

Tartalom

1. Ízelítő az előzményekből – avagy a tények röviden – a szubjektív elem
2. Fogalmak a tanulmányban
3. Az Európai Unió közös bevándorlási politikájának kialakulása – a jogi keret
 - 3.1. Az elsődleges jogi szabályozás szintje – nemzetközi (alapító) szerződések és mellékleteik
 - 3.2. Politikai programok
4. Probléma-kaleidoszkóp
 - 4.1. A migrációs hálózatok szerepe
 - 4.2. Irreguláris migráció kezelése
 - 4.3. Magasabb szakmai képzettséggel rendelkező női migráció
 - 4.4. A kettős állampolgárság által teremtett sajátos helyzet
5. Következtetések
6. Létezik-e magyar bevándorlási politika?

1. Ízelítő az előzményekből – avagy a tények röviden – a szubjektív elem

Sokszor elhangzik, hogy a migráció gyakorlatilag egyidős az emberiséggel, tehát korántsem beszélhetünk új keletű jelenségről. 1930-ban Ferenczi Imre magyar származású, gazdaságtudománnyal foglalkozó kutató például már kísérletet tett arra, hogy az egyes történelmi korszakok népességmozgásait tipizálja¹. A Nemzetek Szövetsége mellett működő, genfi székhelyű Nemzetközi Munkaügyi Hivatal megbízásából Ferenczi – az európai népességmozgások és migrációs politikák szakértőjeként – a maga idejében úgy vélte, hogy az általa beazonosított népmozgás-kategóriák markáns tulajdonságok és formák szerint különböznek egymástól. Álláspontja szerint az újkor kezdetéig a jellemző népességmozgás a népvándorlás és az ún. meghívásra bekövetkező népességmozgás volt. Ezt követte a különböző okból menekü-

* A tanulmány az IRM/TKFO/69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött „Itt vagyunk!” című projekt (EIA/2007/3.1.1.2.) számára készült az IDResearch Kutatási és Képzési Kft megbízásából 2009. június-júliusában

¹ FERENCZI, Imre, Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker. Ein geschichtlicher Überblick, Kieler Vorträge, H. 32, Jena 1930, idézi: OLTMER, Jochen (Hrsg.), Eingliederung und Ausgrenzung. Beiträgen aus der Historischen Migrationsforschung. IMIS-Beiträge, Heft 12/1999, Universität Osnabrück. Forrás: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

lők kényszervándorlása a 17. században. A 18. századot pedig – Ferenczi megfigyelése szerint – a monarchiák által generált betelepítési célú népmozgások tudatos ösztönzése jellemezte². A migráció, mint jelenség tehát valóban nem tekinthető új keletűnek, tudományos vizsgálata bizonyíthatóan igen korai időkre nyúli vissza. Ugyanakkor az is tény, hogy ez a folyamat az elmúlt néhány évtizedben látványosan felgyorsult³ és volumene érzékelhetően megnőtt. Az Európai Unió és minden tagállama pedig évek, sőt évtizedek óta kénytelen tudomásul venni, hogy a kontinens a jobb élet reményében útnak induló emberek egyre vonzóbb célpontjává vált.

A közös bevándorlási politika jogi alapjait éppen tíz éve rakták le az Európai Unió tagállamai⁴: aktuális tartalma és formája nagymértékben azokon a közvetlen és friss tapasztalatokon nyugszik, amelyeket ezek a tagállamok főként az 1990-es évek elejétől kezdve maguk szereztek. A migrációs politika mára kialakult sokrétű szabályozásának⁵ megértéséhez érdemes a 20. századvégi Európát közelebbről szemügyre venni.

Előrebocsátható: az alábbi tények elemzése arra is fényt deríthet, hogy egy közös bevándorlási politika legalább annyira szükségszerű az európai béke és biztonság fenntartása céljából, mint amennyire szükséges a gazdasági és demográfiai problémák kezeléséhez valamint az illegális migráció elleni fellépéshez.

A kilencvenes évek elején az egykori Jugoszláviából érkező háborús menekültek százezrei kértek és kaptak védelmet Nyugat-Európa államaiban – legalábbis átmenetileg. A menekültek zöme olyan „spontán” ill. önkéntes menekülőnek számított, aki saját elhatározása alapján, többnyire nyugaton élő rokonainak vagy ismerőseinek a segítségével távozott a választása szerinti EU-tagállamba vagy más európai országba.

1999-ben Koszovó és Szerbia más részeiből a háborús cselekmények következtében egy millió ember indult el tömegesen: közülük csupán néhány tízezer spontán illetve önkéntes menekülőnek sikerült valamely EU-tagállamba beutaznia és menedéket kérnie. További mintegy ötvenezer személyt telepítettek ki olyan EU-tagállamokba, amelyek hajlandók voltak őket befogadni: de ezt is csak korlátozott időtartamra és csak a befogadó állam által meghatározott

² FERENCZI, Imre, *Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker*, 6., idézi: OLTMER, Jochen, i.m. 7.

³ Ld. GYÖRKÖS Mariann, *Legális bevándorlás: lépések egy átfogó, uniós szintű politika létrehozására*. In: *Európai Tükör* 2007/10, 154.

⁴ Ld: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm. Utolsó letöltés dátuma: 2009. július 31.

⁵ Ld: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_hu.pdf. Utolsó letöltés: 2009. július 31. A kézikönyv a tagállami tapasztalatok értékelése alapján készült.

létszámkeret erejéig. Érthető okból a koszovói menekültek valódi nagyságrendje ismeretlen: az említett években rengetegen távoztak Nyugat-Európa országaiba hatósági regisztráció nélkül. Feltételezések szerint nem mentek túl messze: legtöbbször a szomszédos országokban, régiókban igyekeztek megtelepedni. Megint mások jobb híján a NATO vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága vagy éppenséggel valamely nem-kormányközi szervezet által Macedóniában és Albániában felállított menekülttáborokba kényszerültek. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiválasztott maroknyi menekültet leszámítva – akiket egy-egy EU-tagállam befogadott – minden más menekült számára a táborok elhagyása gyakorlatilag kizárt volt. A menekülteket jogilag ugyan nyilván nem, de ténylegesen fogolyként kezelték ezekben a gyakran határmenti táborokban, amelyek mindennek a tetejébe bármikor újabb harci cselekmények színhelyévé válhattak.

Néhány évvel később Európa nyugati felét is megdöbbentő eseménysorozat rázta meg, amely a spanyol bevándorlási politika kudarcát illetve a társadalmi beilleszkedésre irányuló francia politika alkalmatlanságát jelezte. 2005 szeptemberében például több ezer afrikai irreguláris⁶ migráns (menekült ill. bevándorló) özönlött két, Spanyolországhoz tartozó észak-afrikai exklávéba (Melilla és Ceuta)⁷ annak ellenére, hogy a marokkói hatóságok igyekeztek feltartóztatni őket. 2005 októberében és novemberében francia nagyvárosok elővárosi negyedeiben élő bevándorló családok⁸ zömmel fiatalok tagjai napokon keresztül garázdálkodtak, gyűjtogattak, erőszakos cselekményeket követettek el, rettegésben tartották környezetüket és igencsak fejtörést okoztak a francia kormánynak⁹. Érdekessége a társadalmi integrációt elősegíteni hivatott francia politikának, hogy e fiatalok, akik bevándorló családok gyermekeiként Franciaországban születtek, már születésük tényével megszerezték a francia állampolgárságot.

A nyitott, befogadó szemlélettel és sikeresnek hitt társadalmi beilleszkedési politikával rendelkező Hollandia lakosságát 2004 novemberében mélyen megrázta az iszlámmal szemben kritikus hangot megütő holland filmrendező, Theo van Gogh meggyilkolása. A radikális

⁶ Az irreguláris-illegális kifejezések használatához ld. KAROLINY, Eszter – MOHAY, Ágoston, A nemzetközi migráció jogi keretei c. tanulmányát (25.), amely jelen tanulmányhoz hasonlóan az IRM/TKFO69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött projekt részeként készült.

⁷ Melilla és Ceuta Spanyolország autonóm közösségei közé tartozó városok. A hírt kommentálja pl. a Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2005.10.07., 233. szám, 1.

⁸ Franciaországnak mintegy 62 millió lakosa van, közülük 5 millióan élnek még ma is olyan elővárosi kerületekben, amelyeket a köznyelv „Banlieues”-nek, egyfajta elátkozott helynek nevez (angol nyelvterületen: suburb). Ilyen nagyvárosi kerületet közel 750-et tartanak számon Franciaországban. Ld. pl. <http://parisbanlieue.blog.lemonde.fr/files/2007/06/paris-banlieues-creaphis.1181308035.jpg>. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

⁹ Ld. erről pl. egy francia tanár, újságíró cikkét: <http://www.signandsight.com/features/455.html>. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

iszlámista elkövető tettet a demokrácia elleni terrorcselekménynek minősítették¹⁰. Németországot sem kerülte el a bevándorlási és társadalmi beilleszkedést elősegítő politika megújuló vitája: 2006 tavaszán egy pedagógusokból álló csoport¹¹ levelet intézett Berlin város szenátusához, amelyben felhívták a figyelmet a bevándorló családok gyermekei által egyre nagyobb mértékben tanúsított erőszakos és emberi méltóságot sértő magatartásra és egyúttal segítséget kértek a helyzet kezeléséhez.

A fentiekhez hasonló események és jelenségek sora végtelenül hosszú: az Európába irányuló, harmadik államok állampolgárait érintő bevándorlási politika és az európai társadalmakba való beilleszkedésük szabályozásának szükségessége és mikéntje tehát nem véletlenül áll az ezredforduló életbevágóan fontos kérdéseinek a körében. A migráció és kísérőjelenségei a globalizáció korában meghaladták a nemzeti kereteket és evidens módon összeurópai feladattá váltak. A belső határok nélküli Európai Unióban a tagállami bevándorlási politikák önállóan már nem értelmezhetőek, egymás hatásmechanizmusát lerontják, vagy legjobb esetben nem segítik. Európa vezető politikusai belátták a nemzeti bevándorlási politikák helyébe lépő közös európai bevándorlási politika kialakításának szükségességét. Európa gazdasági és demográfiai helyzete megfelelő jogi alapokon nyugvó közös bevándorlási politikát követel meg, amely képes egyensúlyt teremteni – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett – egyrészt a gazdasági célú, jogszerű migráció és társadalmi beilleszkedés szabályozása, másrészt az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem között¹².

A migrációval együtt járó előnyök és hátrányok felismerése, a jelenség közösségi illetve uniós szintű szabályozásának megkezdése, működési rendjének kialakítása legalább két évtizedes folyamat volt, amely ma még egyáltalán nem nevezhető lezárt feladatnak. A keretek és prioritások ma már láthatóak ugyan, de a migrációs problémakör összetettsége és az érintett szereplők – EU-tagállamok és a migráns személyi csoportok – eltérő adottságai, beidegződései miatt a részletek kidolgozása igen nagy körültekintést és összehangolt munkát igényel még hosszú ideig.

¹⁰ Ld. erről pl. SCHÜMER, Dirk, Die Niederlande nach dem Mord, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2005.11.11. Magyar nyelvű hírként, számadatokkal ld.: <http://index.hu/kulfold/1105fortuyn/>; <http://www.origo.hu/filmklub/20041102lelottek.html>. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

¹¹ A pedagógusok Berlin Neukölln kerületében működő Rütli-gimnázium tanárai voltak. Az iskolát zömében bevándorló családok gyermekei látogatják illetve látogatták. Forrás: Seite „Rütli-Schule“. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 19. Juni 2009, 11:09 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=R%C3%BCtli-Schule&oldid=61319020> (Letöltve: 2009. július 17., 16:24 UTC)

¹² Ld. A Bizottság közleményét az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek, A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. COM 2004 (401) végleges. 2004. 06.02, 5. és köv.

Nem könnyíti meg az Unió és a tagállamok dolgát további két olyan kérdés kezelése sem, amely nélkül pedig nem lesz igazán hatékony közös bevándorlási politika Európában. Egyrésztől igen nehéz feladat egyidejűleg a legális bevándorlóknak a fogadó társadalmi közegbe való integrálódását segítő jogi és igazgatási keretek és (!) az illegális migráció elleni küzdelem hatékony eszközrendszerének kialakításáról gondoskodni. Másrésztől ma már evidencia, hogy a bevándorlás, bár felbolygatja a fogadó társadalmak kialakultnak mondott rendjét – különösen az illegális migráció és számos büntetendő kísérőjelensége (pl. embercsempészet) miatt – mégis kapóra jöhet az egyre jobban előregedő népességű európai államoknak, amelyek számára legalábbis hosszú távon akár gazdasági kényszerré is válhat a harmadik államok felől az Unió és tagállamai felé törekvő munkaképes személycsoportok befogadása. Bizonyos gazdasági ágazatokban és régiókban már most sem boldogul az Unió harmadik államokból érkező bevándorlók nélkül.

A legális és illegális bevándorlás az EU-tagállamokban – azok korábbi, kifejezetten restriktív politikája ellenére – az elmúlt évtizedekben igen nagy méreteket öltött. Európa 20. századvégi történelme kísértetiesen hasonlít a 20. század-eleji állapotokhoz: százezres nagyságrendű tömegek mozognak különböző irányokba¹³, de főként délről északi és nyugati irányba. Evidens, hogy a tagállamoknak össze kell hangolniuk az intézkedéseiket, és az is evidens, hogy az Uniónak szüksége van egy közös bevándorlási politikára úgy, hogy a migrációs folyamatok uniós szinten kezelhetők legyenek a tagállami hatáskörök durva elvonása nélkül.

2. Fogalmak a tanulmányban

Az Európai Unióba irányuló bevándorlás (szűkebb) fogalomköréhez a tanulmány – a nemzetközi és magyar szakirodalommal egyezően – a következő személymozgásokat rendeli: huzamos idejű tartózkodás egy tagállam területén, családegyesítés címén történő bevándorlás, képzési, tanulmányi, kutatási célú bevándorlás, önálló vagy függő munka végzése céljából történő bevándorlás időtartamra való tekintet nélkül. A bevándorlás szűkebb értelemben vett fogalma közvetve és közvetlenül is csak és kizárólag harmadik államok állampolgárságával rendelkező személyekre és hontalanokra, pontosabban minden olyan személyre alkalmazható, aki nem rendelkezik egyetlen EU-tagállam állampolgárságával sem, és nem hozzátartozója egyetlen EU-tagállami állampolgárnak sem. Az uniós polgárok, vagyis valamely EU-tagállam

¹³ Ld: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/statistics/doc_immigration_statistics_de.htm. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

állampolgárságával rendelkező személyek – és hozzátartozóik – szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való joga egy másik tagállam területén teljességgel kívül esik a szűkebb értelemben vett bevándorlás fogalomkörén¹⁴. Sajátos helyzetet teremt azonban a kettős állampolgársággal rendelkező személyek besorolása.

A bevándorlás fogalomkörének heterogenitása az Európai Unió tagállamainak körében azonban lehetetlenné teszi egy abszolút egységes fogalomrendszer használatát: nemcsak számszerűség és a bevándorlás céljában rejlő különbségek okozzák ezt a heterogenitást, hanem a tagállamok történelmi viszonylatban szerzett migrációs tapasztalatai és a hatályos belső jogi szabályrendszer, sőt az esetenként igen eltérő társadalmi attitűd is. Ezért a bevándorlás tágabban értelmezett fogalomkörébe – adott esetben, konkrét helyzet tekintetében – beleértendők olyan személyek, ill. személycsoportok is, akik adott pillanatban valamely tagállam állampolgárságával (már) rendelkeznek, korábban azonban nem volt rendezett státusuk.

Ezért tűnik célszerűnek a bevándorlás fogalomkörét egy tágabb és egy szűkebb értelemben megvonni: a szűkebb fogalomkörbe vonandók azok a személycsoportok, amelyek nem rendelkeznek egyetlen EU-tagállam állampolgárságával sem, míg a tágabb fogalomkörbe tartozók személyek esetében nem tekintendő feltételnek a tagállami állampolgárság megléte vagy hiánya. Ezért minden esetben az adott szövegösszefüggés szerinti tágabb vagy szűkebb fogalomkörbe tartozó személyösszességet értem a bevándorló fogalmán. A főszabály a kettő közül természetesen a szűkebb értelemben vett bevándorló fogalom, a kivétel a tágabb kategória. Különösen így értelmezendő a jelen tanulmány „Probléma-kaleidoszkóp” című része.

Jelen tanulmány célja, hogy az Európai Unió közös bevándorlási politikájának néhány elemét, főként azok jogi és igazgatási kereteit értelmezze, és rámutasson néhány szabályozási és alkalmazási szempontból bizonytalan, kényes kérdésre. Feladatának tekinti a tanulmány azt is, hogy – figyelemmel magyar szakemberek véleményére – röviden megválaszolja a kérdést: létezik-e magyar bevándorlási politika?

3. Az Európai Unió közös bevándorlási politikájának kialakulása – a jogi keret

3.1. Az elsődleges jogi szabályozás szintje – nemzetközi (alapító) szerződések és mellékleteik

¹⁴ Ld. FELFÖLDI Enikő, EKSz 63. cikk, in: OSZTOVITS, András (szerk.), Az Európai Unió alapító szerződésének magyarázata 1. kötet, CompLex Kiadó 2008, 405 és köv.

A Rómában aláírt alapító szerződés értelmében az Európai Közösség a gazdasági alap-szabadságokra¹⁵ és a diszkrimináció tilalmának¹⁶ elvére épül. E szabályok alkalmazása nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok állampolgárai már öt évtizede kiszámítható körülmények között, rendezett jogi helyzetben végezhetnek gazdasági tevékenységet egy másik tagállam területén akár hosszú, akár rövid időtartamban és így könnyebben is illeszkedhetnek be a fogadó állam társadalmába. Harmadik államokból érkező bevándorlók beilleszkedésének kérdése, huzamosabb ideig való tartózkodásuk és a fogadó államba való integrálódásuk összefüggései és tudatos összekapcsolása csak mostanában vált a közgondolkodás tárgyává. Miután a bevándorlás szabályozása korábban szinte kizárólag tagállami hatáskör volt, csak 2003 körül jelentek meg a közösségi szabályozás szintjén azok a nézetek, melyek szerint az EU tagállamaiban való huzamos tartózkodás a fogadó társadalomba való eredményes beilleszkedés következményeként engedélyezhető. Ilyen módon tehát, ha sikertelen a fogadó államba való integrálódás, illetve nem várható az érintett személy esetében a beilleszkedés, ez elegendő ok lehet a huzamos tartózkodási engedély megtagadására.

Az igazságügyi és belügyi feladatkörhöz tartozó vízum, menekültügyi és bevándorlási politika terén a tagállamok közötti együttműködés az 1970-es években kezdődött, és napjainkig három fázisban fejlődött. A tagállamok közötti hagyományos, nemzetközi jogi alapú együttműködés szakasza a Maastrichti Szerződésig (1992) tartott, majd 1992-től az Amszterdami Szerződésig tartó második szakasz már az EU jogi keretei közötti kormányközi jellegű együttműködés formájában zajlott, és végül 1997-től az Európai Közösség jogi és intézményi keretei közötti szupranacionális jellegű együttműködés jelenti a harmadik szakaszt.

A fent jelzett első szakasz idején, tehát 1992-ig, az Európai Közösségnek még nem volt hatásköre a menekültügyi és bevándorlási politika terén. A szabad mozgásra vonatkozó szerződéses rendelkezések csak a gazdasági célú személymozgás bizonyos elemeit szabályozták a tagállamok közti viszonylatban. A menekültkérdés és a bevándorlás terén a tagállamok közötti együttműködés a hagyományos nemzetközi jogi eszközrendszer segítségével, egymással és más államokkal kötött nemzetközi megállapodások közvetítésével zajlott, az Európai Közösség jogi és intézményi keretein kívül. Tekintettel arra, hogy a Közösség nem minden akkori tagállama vett részt ebben az együttműködésben, az 1985. június 14-én létrejött Schengeni Megállapodás és az 1990. június 19-én létrejött Schengeni Végrehajtási Egyez-

¹⁵ Áruforgalom, személyek (munkavállalók és vállalkozók), szolgáltatások és tőke - ill. fizetési műveletek szabadsága. Sajátos eset a harmadik állam állampolgárságával rendelkező alkalmazott révén nyújtott szolgáltatások szabadságának kérdése: C-43/93 Vander Elst-ügy, EBHT 1994, I-3803.

¹⁶ A ma hatályos rendelkezések értelmében tilos az állampolgárságon, a nem, a fajon, az etnikai származáson, a valláson és a világnézetén, a fogyatékosságon, az életkoron vagy a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés. Ld. EKSz 12. és 13. cikkét.

mény¹⁷ is még az Európai Közösség keretein kívül született meg¹⁸. A rendszerben részt vevő államok egymás között a belső határátlépéseket lényegesen megkönnyítették, továbbá a külső határok megerősítésére közös szabályok bevezetését határozták el, és döntöttek a határon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködés valamint közös vízum és menekültügyi politika kialakításáról. Harmadik államok állampolgáraival összefüggésben is léptek a schengeni térséghez tartozó tagállamok: a térségen belüli mozgás könnyítése érdekében a vízumpolitika és a tartózkodás bizonyos rendelkezéseit harmonizálták.

A fent jelzett fejlődési szakaszok közül a második szakasz a Maastrichti Szerződés (teljes neve: Szerződés az Európai Unióról - EUSz)¹⁹ hatálybalépésével indult 1993 őszén: az újonnan létrejött Európai Unió harmadik pillérének részévé vált a korábban teljesen az Európai Közösség keretein kívüli vízum-, menekültügyi és bevándorlási politika, és ezzel az unió egységes intézményi keretei között kezdődhetett meg egy újabb fejlődési folyamata az említett politikáknak. Ellentétben az unió első pillérét jellemző szélesebb, mélyebb – szupranacionálisnak nevezett – integrációval, az unió második és harmadik pillére 'csak' kormányközi jellegű együttműködést igénylő tevékenységi terület. Ebben a körben a tagállamok messzemenőig maguk gyakorolják a szuverenitásukhoz tartozó hatásköröket, pusztán kormányközi szintű egyeztetésre és együttműködésre kötelezettek²⁰. A Tanács az EUSz akkori számozása szerinti K.3. cikk értelmében gyakorlatilag nemzetközi jogi alapú felhatalmazást kapott az említett politikák vonatkozásában. A Bizottság ajánlásokat fogalmazhatott meg, a Parlament konzultációs jogkörrel rendelkezett, az Európai Bíróságnak pedig nem terjedt ki a joghatósága az érintett tárgykörökre. A menekültügyi politika és a külső határellenőrzés mellett ekkor vált a bevándorlási politika először az EU-tagállamok együttműködésének egyik célkitűzésévé (EUSz ex-K.1. cikk).

Végül az Amszterdami Szerződés²¹ emelte be a fent említettekkel együtt a bevándorlási politikát az Európai Közösség intézményi, döntéshozatali és jogforrási rendjébe. Így 1999 májusától a vízum-, menekültügyi és bevándorlási politika teljes egésze a kormányközi együttműködésből az unió első pillérébe, a szupranacionális Európai Közösség keretei közé került. Megnyílt az út a tagállami bevándorlási szabályok tényleges európai koordinációja előtt: az amszterdami kormányközi konferencia egyik célja éppen az volt, hogy az ún.

¹⁷ HL 2000 L 239, magyar szöveg: http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf

¹⁸ Ld. KAROLINY – MOHAY, A nemzetközi migráció jogi keretei c. tanulmányát (35.), amely jelen tanulmányhoz hasonlóan az IRM/TKFO69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött projekt részeként készült.

¹⁹ HL 1992 C 191

²⁰ A tagállamok 1992 óta közösen működtetnek egy menekültügyi információs központot (CIREA) és egy határátlépésre és bevándorlási kérdésekre specializálódott központot (CIREFI).

²¹ HL 1997 C 340

schengen-acquis²² a közösségi jog részévé váljon. Az EK Sz (Európai Közösségről szóló Szerződés) 61. cikk a) pontja kifejezetten hivatkozik a Közösség alapító szerződésének 14. cikkére az alábbiak szerint²³: „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása céljából a Tanács a 14. cikknek megfelelően a személyek szabad mozgásának biztosítását célzó intézkedéseket fogad el ...a bevándorlással kapcsolatos kísérő intézkedésekkel együtt...”. Az EK Sz 61. cikk b) pontja pedig a harmadik államok állampolgárainak jogi védelmét is a Közösség feladatává teszi²⁴.

Az Unió harmadik pilléréből az Európai Közösségről szóló Szerződés IV. címébe való átvétellel – mely a „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” megnevezést viseli – olyan tárgykörök „közösségiesítésére” került sor, amelyek korábban a tagállamok nemzeti szuverenitásának szerves részét képezték. Lényeges változás vált így lehetővé az érintett tárgykörökben: alkalmazandóvá váltak a szupranacionális döntéshozatali mechanizmusok, a közösségi jogforrások, a transzparencia, valamint a bírósági és parlamenti kontroll – amelyek a korábbi, uniós kormányközi együttműködés időszakában nem álltak rendelkezésre. Legfontosabbnak éppen a Közösség új jogalkotási hatáskörei tekinthetők.

Az EK Sz fent jelzett új IV. címében foglalt rendelkezésekkel szemben azonban a tagállamok számos fenntartást tettek: hét kiegészítő jegyzőkönyv, tizenhét zárónyilatkozat és négy kormánynyilatkozat kíséri az EK Sz 61-69. cikkeit. Sőt, az EK Sz 69. cikke utal arra, hogy az Egyesült Királyság, Írország és Dánia az EUSz-hez csatolt jegyzőkönyvek értelmében nem vesznek részt a vízum, a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelméről szóló EK Sz új IV. cím alkalmazásában.

Az EK Sz 61. cikke megalapozza a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozását. Ez a rendelkezés az EK Sz IV. címe és az Unió harmadik pillére (EUSz VI. cím) között, vagyis a közösségi feladatok ill. jog és az uniós feladatok ill. jog egyfajta funkcionális kapcsolatát teremti meg. Az EUSz 42. cikke értelmében ugyanis a Bizottság vagy valamely tagállam kezdeményezésére, a Tanács az Európai Parlamenttel foly-

²² A Schengeni Megállapodás és Végrehajtási Egyezmény nyomán létrejött anyagi és eljárási szabályok, szokásos, gyakorlat, intézmények összessége.

²³ Az EK Sz 14. cikke a közösségi integráció legfontosabb alapelvehez, a belső piac létrehozásához szükséges felhatalmazást adja meg a Közösség intézményeinek. A (2) bekezdés pedig meghatározza a belső piac fogalmát, melynek szerves része a személyek szabad mozgása az alábbiak szerint: „(2) A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben e szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. (3) A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel meghatározza az összes érintett ágazat kiegyensúlyozott fejlődésének biztosításához szükséges iránymutatásokat és feltételeket.”

²⁴ EK Sz 61.cikk b) pont: „egyéb intézkedéseket fogad el a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelme terén a 63. cikk rendelkezéseinek megfelelően.”

tatott konzultációt követően egyhangúlag úgy határozhat, hogy a 29. cikkben²⁵ említett területeken való fellépésre az EK SZ IV. címét kell alkalmazni (passerelle-klauszula)²⁶.

Az Európai Unió tervezett – de az ismert népszavazási kudarcok miatt félretett – alkotmány szerződése megismétli, az EUSz jelenleg hatályos szövegének 2. cikk negyedik mondatában foglaltakhoz hasonlóan, azt a megfogalmazást (I-3. cikk (2) bekezdés), mely szerint az Unió fenntartása és fejlesztése a bevándorlásra (is) vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul²⁷. Sőt, az alkotmány szerződés, és később a helyébe lépő lisszaboni reformszerződés túl is megy a ún. „megfelelő intézkedések” ígértén: egyértelműen egy közös bevándorlási politika kialakítását tekinti feladatának. A Lisszaboni Szerződés módosításainak értelmében az Unió kifejezetten – primer jogi kötelezettségként – vállalja majd a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretei között, a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló közös bevándorlási politika kialakítását, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít (EUMSZ 67. cikk (2) bek.)²⁸. A részletekről is rendelkezik az Európai Unió működéséről szóló szerződés, amennyiben 79. cikkében jogalkotási hatáskört ad a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek meghatározott, a bevándorlási politikával összefüggő speciális rész kérdések szabályozására. Érdemes a jövőben várhatóan hatályba lépő primer jogi rendelkezés teljes szövegét ismertetni, tekintettel arra, hogy világosan tükrözi az elmúlt tíz év ez irányú uniós és tagállami törekvéseit.

EUMSZ 79. cikk²⁹

„(1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik or-

²⁵ EUSz 29. cikke szerint az Unió célja, hogy „Az Európai Közösség hatásköreinek sérelme nélkül [...] a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein a tagállamok közös fellépésének kidolgozásával, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul”.

²⁶ A szaknyelv ezt a funkcionális összekapcsolást nevezi „passerelle-klauszulának” – a kifejezés a francia „hid” szóból származik.

²⁷ A Szerződés az Európai Unió alkotmányáról c. dokumentum szövegét 2004. 12. 16-án fogadták el a tagállamok, szövege megtalálható: HL 2004 C 310.

²⁸ Az EUMSZ, vagyis az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikk (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.” Az idézett szöveg még nem hatályos, a 2007. 12. 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés hatályba lépésekor az Európai Unió működéséről szóló szerződés az Európai Közösségről szóló, jelenleg hatályos szerződést váltja fel. A Lisszaboni Szerződéssel egységes szerkezetbe foglalt szöveg magyar nyelvű munkapéldányát az alábbi linken lehet elérni: http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/66ECAE98-E47C-4423-9108-F60DD0D79F08/0/071212EUSZ_EUMSZ_konszolidalt_szoveg.pdf. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

²⁹ Ld. uo. mint fent.

szágok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

a) a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok, beleértve a családegyesítési célúakat is,

b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,

c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,

d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.

(3) Az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területen tartózkodó olyan személyek származási vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok egyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek eleve nem, vagy már nem felelnek meg.

(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.

(5) E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát”

Az Unió és a Közösség primer jogi keretei között létrejött, illetve 2009.december 1. napján hatályba lépő, nemzetközi szerződésekben rögzített rendelkezések mellett programjellegű, politikai irányvonalak is napvilágot láttak az elmúlt tíz évben. Az alábbiakban ezek közül néhány bemutatására térek át.

3.2.Politikai programok

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásának érdekében, az Amszterdami Szerződés szándékainak konkretizálásaképpen a tagállamok állam- illetve kormányfőit tömörítő Európai Tanács több esetben politikai iránymutatást is adott az elmúlt tíz évben a Közösség illetve az Unió érdemi döntéshozó hatáskörrel rendelkező intézményeinek. Ezen intézmények – a kötelező, szekunder jogforrások megalkotásán túl illetve azok megalapozásaként és értékeléseként – szintén kiadtak programjellegű, vagyis sokkal inkább politikai, semmint jogi kötőerejű dokumentumokat.

Elsőként említendő az 1999. október 15-16-án Tamperében elfogadott dokumentum, amelyben az Európai Tanács megerősítette a közös menekültügyi és bevándorlási politika, valamint a sokkal intenzívebb beilleszkedést elősegítő politika szükségességét³⁰. Ezzel együtt rögzítette a tamperei program azt is, hogy a menekültügy és a bevándorlás ügye egymással szorosan összefüggő tárgykörök ugyan, de önálló kezelést igényelnek. A Tanács pontos menetrendet (1999-2004) és célokat határozott meg, és a bel- és igazságügyi célkitűzések közt lefektette a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait is. Az ún. Tamperei Program abból indul ki, hogy a legális és az illegális migrációt viszont csak együtt lehet kezelni, mert a legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége elsősorban az illegális harc hatékonyságától függ.

A legális migráció elősegítésére, a Tamperei Program végrehajtása keretében az alábbi főbb jogi aktusok elfogadására került sor:

1. *Családegyesítés: a 2003/86/EK irányelv megkönnyíti a családegyesítést, mely alapfeltétele a migránsok társadalmi integrációjának.*
2. *A huzamosabb idejű tartózkodás: a 2003/109/EK irányelv az Unióban huzamosabb idejű tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogállásáról szól. Az irányelvben érvényesül az a Tampereiben megfogalmazott alapelv, hogy a tartósan az Unióban tartózkodók jogait közelíteni kell az uniós állampolgárok által élvezett jogokhoz.*
3. *Diákok: a 2004/114/EK irányelv lehetővé teszi a harmadik országból származó diákok számára az Unió területén tanulást, részvételt csereprogramban, illetve szakmai gyakorlaton.*
4. *Kutatók: a 2005/71/EK irányelv a szellemi potenciál elcsábításával ("agyelszívás") kapcsolatos. Az irányelv lehetővé teszi ugyan, hogy harmadik ország ku-*

³⁰ A dokumentum 3. és 18. pontja. A záróközlemény – ismertebb nevén: Tampere Program német és néhány más nyelvű szövege az alábbi linken érhető el: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

tatói könnyített eljárással kapcsolódhassanak be európai kutatási programokba, ugyanakkor támogatja a tudósok visszatérését is, hogy saját hazájuk fejlődéséhez is hozzájárulhassanak a tapasztalataikkal.

A fentiekben felsorolt közösségi jogi aktusok³¹ mellett az Európai Bizottság 2003. június 3-án – jogi kötőerőt nélkülöző dokumentumot – közleményt adott ki a bevándorlásról valamint a bevándorlók beilleszkedésének és foglalkoztatásának elősegítéséről³². A Bizottság a közleményt az Európai Unió Tanácsának, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak valamint a Régiók Bizottságának címezte. A bevándorlóknak a fogadó állam társadalmába való beilleszkedését, az integrációt, a Bizottság egyébként olyan kölcsönösségen alapuló folyamatnak tekinti ebben a közleményben, amely feltételezi az adott tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik államokbeli állampolgárok és a fogadó állam saját állampolgárainak azonos jogait és kötelezettségeit, és amelynek célja a bevándorlók átfogó, széleskörű, tevékeny részvétele az adott társadalom életében. A Bizottság szerint a fogadó állam a bevándorlók gazdasági, szociális, kulturális és társadalmi beilleszkedése érdekében köteles megteremteni és biztosítani a szükséges jogi kereteket. Másrészt pedig maguktól a bevándorlóktól elvárható, hogy tiszteletben tartsák a fogadó állam alapvető normáit és értékeit és saját identitásuk feladása nélkül ugyan, de aktívan részt vegyenek ebben az integrációs folyamatban³³. A Bizottság láthatóan azon az állásponton van tehát, hogy a beilleszkedést igazán hatékonyan csak a bevándorlók fogadó állambeli tartózkodásának stabil, megbízható rendezése képes biztosítani.

Öt évvel az Európai Tanács tamperei ülése után szükségessé és időszerűvé vált egy új menetrend kidolgozása annak érdekében, hogy az Unió felhasználhassa az addig elért eredményeket, és hatékonyan kezelhesse az előtte álló újabb kihívásokat. 2004 novemberében e célból fogadta el az Európai Tanács a Hágai Program nevet viselő dokumentumot³⁴, amely öt évre tíz prioritást határoz meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló

³¹ A jogszabályok az EUR-Lex adatbázisban megtalálhatók.

³² Forrás németül: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:DE:PDF>, angolul: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf. A dokumentum egyebekben kiváló összefoglalását adja a Bizottság által 2003-ig kiadott közleményeknek, amelyek a bevándorlás számos aspektusát, statisztikai adatokkal alátámasztva ismertetik.

³³ Ld. a COM (2003) 336 bizottsági közleményt, 18.

³⁴ Az Európai Tanács 2004. november 4-5-én elfogadta a Hágai Program című programdokumentumot, amelynek végrehajtása érdekében a Bizottság közleményt adott ki a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A Bizottság közleménye (2005. 05.10.), COM (2005) 184 végleges a következő címet viselte: Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:HU:PDF>. Utolsó letöltés: 2009. július 31.

társég megerősítése céljából. A Hágai Program a tamperei célok megvalósítását viszi tovább. Legfontosabb új eleme az ún. irányított migráció (managed migration). A program megfogalmazza, hogy a legális migráció jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megteremtésére, ehhez azonban ellenőrzött, irányított migrációs politikára van szükség. A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács ún. Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazza a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, valamint az intézkedések elfogadásának és végrehajtásának ütemezését. A tíz prioritás az alábbi³⁵ – lábjegyzetben az egyes prioritásokhoz a programban röviden megfogalmazott intézkedések olvashatók:

1. Alapvető jogok és uniós polgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása³⁶
2. A terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása³⁷
3. Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával összhangban³⁸
4. A bevándorlás kezelése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása³⁹
5. Beilleszkedés: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása⁴⁰
6. Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért⁴¹
7. Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése⁴²

³⁵ A Hágai Programhoz csatolt mellékletben a Bizottság részletesen közli a program végrehajtását célzó intézkedések listáját és meghozataluk tervezett időpontját. COM (2005) 184, 14. és köv.

³⁶ „Az alapvető jogok valamennyi polgár számára történő biztosítását ellenőrző és segítő, valamint az uniós polgárságot erősítő politikai stratégiák kidolgozása.” COM (2005) 184, 6.

³⁷ „A megelőzés, felkészültség és válaszadás különböző aspektusainak vizsgálata a terrorizmus elleni küzdelemhez rendelkezésre álló tagállami kapacitások további növelése, illetve adott esetben kiegészítése érdekében a következő területeken: emberi erőforrás, finanszírozás, kockázatvizsgálat, veszélyeztetett infrastruktúrák védelme és következménykezelés.” COM (2005) 184, 6.

³⁸ „A közös menekültügyi térség létrehozására irányuló munkák, figyelembe véve az Unió humanitárius hagyományát és nemzetközi kötelezettségeit; egy egységes eljárás hatékonysága.” COM (2005) 184, 6.

³⁹ „A bevándorlás kiegyensúlyozott megközelítésének kidolgozása olyan közös bevándorlási politika kialakításával, amely a legális bevándorlást az Unió szintjén kezeli; ugyanakkor tovább kell erősíteni az illegális bevándorlás, csempészet és emberkereskedelem – különösen a nők és gyermekek kereskedelme – elleni küzdelmet.” COM (2005) 184, 6.

⁴⁰ „A tagállamokat támogató intézkedések kidolgozása, továbbá megfelelőbb beilleszkedési politika folytatása a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása, valamint a migráns közösségek elszigetelődésének és társadalmi kirekesztésének megelőzése érdekében. Ez – az Unió alapvető értékei alapján – hozzá fog járulni a vallások és kultúrák közötti párbeszédhez és egymás megértéséhez.” COM (2005) 184, 6.

⁴¹ „A külső határok integrált igazgatásának és a közös vízumpolitikának a további fejlesztése a személyek szabad mozgásának biztosítása mellett.” COM (2005) 184, 6.

⁴² „A megfelelő egyensúly megteremtése a bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok közötti információcserében az adatvédelem és biztonság területén: az érdekelt felek közötti konstruktív párbeszéd támogatása és ösz-

8. Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása⁴³
9. Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságügyi térség biztosítása mindenki számára⁴⁴
10. Szabadság, biztonság és jog: a felelősség megosztása és szolidaritás⁴⁵

A Hágai Program figyelembe vette a Tamperei Program 2004. június 2-i bizottsági értékelését⁴⁶, valamint az Európai Parlament által 2004. október 14-én elfogadott ajánlást⁴⁷, különösen az EK-Szerződés 251. cikke szerinti eljárásnak (együtdöntési eljárás) az EK-Szerződés IV. címében foglalt területeken való bevezetésével kapcsolatban. Az Európai Tanács politikai ösztönzésének köszönhetően 2004. december 22-én a Tanácsnak módjában állt elfogadni egy olyan határozatot, melynek értelmében az együtdöntési eljárás és a minősített többség 2005. január 1-jétől – a törvényes bevándorlás kivételével – a IV. cím alapján hozott valamennyi intézkedés esetén alkalmazandó⁴⁸. Ez a Hágai Program első eredménye. Az Európai Parlament növekvő szerepe erősíti a demokratikus legitimitációt, továbbá az egyhangú szavazás eltörlésével valószínűleg a munkák nagyobb részét lehet majd véghezvinni.

A 2004. december 22-i tanácsi határozat azonban a Szerződés 67. cikkében előírányzatokkal ellentétben nem tartalmaz a Bíróság hatáskörének kiigazításával illetve módosításával kapcsolatos rendelkezéseket. A Bizottság továbbra is azon az állásponton van, hogy az egyének jogait ilyen szorosan érintő területeken az Európai Bírósághoz való fordulás jogának kiterjesztése különösen nagy jelentőséggel bír. Az Európai Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárás keretében nyújtott jogvédelem kiterjesztése olyan kérdés, mely az ilyen ügyek gyors

töznzése mind a magánélethez és az adatvédelemhez való alapvető jogokat, mind pedig a Hágai Programban megfogalmazott, az információhoz való hozzáférés elvét figyelembe vevő kiegyensúlyozott megoldások megtalálása érdekében.” COM (2005) 184, 7.

⁴³ „Az EU szintjén stratégiai koncepció kidolgozása és végrehajtása a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Az Europol és az Eurojust további fejlesztése, valamint az általuk nyújtott lehetőségek teljes kihasználása.” COM (2005) 184, 7.

⁴⁴ „Olyan európai igazságügyi térség kialakítása, melyben mindenki számára biztosított az igazságszolgáltatáshoz való jog, valamint a határozatok végrehajtása. A közeledést tovább kell folytatni, különösen a személyek magas szintű védelmét biztosító rendelkezések elfogadásával, tekintettel kölcsönös bizalom kiépítésére és a kölcsönös elismerés erősítésére, mely továbbra is az igazságügyi együttműködés sarokkövét jelenti. Fejleszteni kell az EU szerződéses jogának anyagi rendelkezéseit.” COM (2005) 184, 7.

⁴⁵ „A felelősség megosztása és a tagállamok közötti szolidaritás fogalmainak gyakorlati tartalommal való megtöltése; olyan megfelelő pénzügyi források nyújtása, melyekkel a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének célkitűzései a lehető leghatékonyabban megvalósíthatók.” COM (2005) 184, 7.

⁴⁶ „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség: a Tamperei Program mérlege és az új iránymutatások” – COM (2004) 401, 2004.06.02.

⁴⁷ P6_TA (2004) 0022, 2004. október 14. „Az Európai Parlament ajánlása a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőjéről, valamint a legitimitásának és hatékonyságának növeléséhez szükséges intézkedésekről”.

⁴⁸ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 251. cikke szerinti eljárásnak a Szerződés Harmadik része IV. címének hatálya alá tartozó egyes területekre történő alkalmazásáról szóló, 2004. december 22-i 2004/927/EK tanácsi határozat (HL 2004 L 396., 2004.12.31., 45.).

elbírálásának igényére tekintettel különös átgondolást igényel⁴⁹. ahogyan azt a tervezett Alkotmány III-369. cikkének negyedik bekezdése is elismerte, és ahogyan arra a Hágai Program is utal.

A jogi keret – főként a releváns szekunder jogforrások és programjellegű dokumentumok részletes felsorolása és rendszerezése más szakirodalmi forrásokban bőséggel rendelkezésre áll⁵⁰.

4. Probléma-kaleidoszkóp

4.1.A migrációs hálózatok szerepe

A migráció vitán felül igencsak interaktív társadalmi folyamat: mások tapasztalatai, kapcsolatai, felhalmozott szellemi és anyagi tőkéje igen nagy szerepet játszanak az emberek migrációval, lak-és tartózkodási- valamint munkahely megválasztásáról való döntésében. Az ilyen szubjektív és objektív elemekből álló halmaz migrációs hálózatként fogható fel⁵¹.

A Romániából Spanyolországba irányuló migráció példája igazolja, hogy a széles spektrumú migrációs hálózatok szerepe mekkora hatással lehet a migrációs politika mindenkori tartalmára. Az ilyen hálózatok az előre elhatározott migrációs intézkedéseket szélsőségesen befolyásolhatják: teljességgel meggátolhatják az érvényesülésüket, sőt egyáltalán a kibocsátásukat, másrészt viszont – nyilván a tervezett intézkedés irányától és szándékától függően – fel is gyorsíthatja azok megalkotását illetve erősítheti az érvényesítését. Az Európai Unió kívüli migrációs térségekben – mint például a Mexikó-USA viszonylatban, vagy Marokkó-Franciaország/Belgium viszonylatban⁵² - már bizonyítható, hogy a kialakult migrációs hálózatoknak és tagjaiknak adott esetben olyan kapcsolataik, ismereteik és anyagi forrásaik lehetnek, amelyekkel a területi állam jogalkotási szándékát, szabályozási terveit, sokszor még a fizikai akadályokat (pl. határátkelőket) is képesek meg- és kikerülni. Ellenkező irányban is létezik azonban ismert hatásuk: kialakult, rögzült, nagyobbára integrálódott migrációs hálózatok elősegíthetik a területi állam migrációs politikájának megvalósítását, eredményességét – erről

⁴⁹ Ahogyan azt az EU-ról szóló Alkotmány III-369. cikkének negyedik bekezdése is elismerte, és ahogyan arra a Hágai Program is utal.

⁵⁰ Ld.pl. Ld. KAROLINY – MOHAY, A nemzetközi migráció jogi keretei c. tanulmányát, amely jelen tanulmányhoz hasonlóan az IRM/TKFO69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött projekt részeként készült.

⁵¹ ELRICK, Tim: Netzwerke und ihr Einfluss auf Migrationspolitik. In: Focus Migration. Kurzdossier Nr. 11. 2008., Forrás: www.focus-migration.de

⁵² Ld. erről pl. HEERING, L./van der ERF, R/van WISSEN, L.: The Role of Family Networks and Migration Culture in the Continuation of Moroccan Emigration: A Gender Perspective. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 2004/30, 323-337

elsősorban a bevándorlás növelését remélő államok esetében lehet szó. Ilyen esetekben a migrációs hálózatok direkt és indirekt közvetítő szerepének köszönhetően megnövekszik a bevándorlók létszáma – a befogadó állam politikai szándékainak megfelelően.

Ilyen helyzet adódott többek között akkor, amikor az Egyesült Királyság a 2004-ben csatlakozott tagállamok számára megnyitotta a munkaerőpiacát. Az ezzel összefüggésben készített előzetes becsléseket a valóság messze túlhaladta, ami minden bizonnyal az előbb említett migrációs hálózatok szerepére és tevékenységére vezethető vissza.

A jövőre nézve – függetlenül attól, hogy korlátozó vagy befogadó típusú bevándorlási politikáról van-e éppen szó – a migrációs hálózatok erősítő-gyengítő hatásával sokkal komolyabb tényezőként kell számolni, mint ahogyan azt akár nemzeti akár pedig uniós szinten eddig megtették a döntéshozók.

4.2. Irreguláris migráció kezelése

Az EU tagállami belügyminiszterek egy bizonyos körének nyomására az Unió igen nagy anyagi ráfordításokat szán a külső határok őrizetére. Tervezi továbbá a belső munkaerőpiacok ellenőrzésének megerősítését. Mindkét tevékenység – mint az irreguláris migráció visszaszorításának remélt eszközei – szkeptikus fogadtatásra talál a gyakorlati és elméleti kutatók körében. A határőrizet megerősítésével ugyanis a jogellenes beutazás kockázatai és költségei – az érintett személy szemszögéből természetesen – igencsak megnövekedhetnek, sőt, akár az életre és testi épségre is nagyobb veszélyt jelenthetnek⁵³.

Egyrészt a tervezett erőteljesebb uniós fellépés nyilván elrettentő hatással is lesz a potenciális irreguláris migránsok egy csoportjára. Másrészt azonban a szigorúbb határőrizet növelheti a szubjektív tényezők erejét: a lezárt határok mögötti mesés kereseti lehetőségek képzete felerősödhet, amit az embercsempész bandák nyilván szándékosan erősítenek is. További hátrányos következmény lehet a vissza-”szivárgás” szándékának csökkenése is.

A belföldi munkaerőpiac ellenőrzésének fokozása a jelenlegi kutatások és megfigyelések szerint nagy valószínűséggel csökkenteni fogja a jogszerű tartózkodási jogcím nélküli bevándorlók számára nyitva álló foglalkoztatási lehetőségeket. A 2007 óta terítéken lévő, és főként a munkaadói oldalt terhelő, tervezett és részben bevezetett uniós kötelezettségek hatékonysága legalábbis kérdőjeles. A legtöbb feltételezés ebben az összefüggésben abból indul ki, hogy a munkaadói oldal inkább nem vállalja, nem fogja vállalni az irreguláris migránsok reguláris,

⁵³ Ld. pl. <http://www.picum.org> vagy www.forum-illegalitaet.de

adóköteles foglalkoztatási jogviszonyba való „terelését”. Ezen felül az is kétségesnek látszik, hogy a kiterjesztett ellenőrzési kötelezettség módja és mértéke vajon megvalósítható-e abban a formában, ahogyan azt a közösségi jogalkotó elképzelte. További részben feltételezés, részben pedig már érzékelhető tény, hogy a munkaadóktól elvárt megerősített ellenőrzési kötelezettség végrehajtása valóban megtörténik-e – a munkaadók ilyen szempontú ellenőrzése jelenleg ugyanis egyáltalán nem nevezhető effektívnek.⁵⁴

Az irreguláris migránsok számára bizonyos mértékig persze előnyös lehet a fent jelzett munkaadói ellenőrzés fokozása, hiszen a különösen durva, visszaélésszerű, kizsákmányoló jellegű foglalkoztatás esetén – még ha a kitoloncolás veszélyével kell is számolnia – az érintett migráns számára megadja a lehetőségét annak, hogy a munkaadóval szemben fellépve jog által szabályozott keretek között jusson hozzá az őt esetleg megillető juttatásaihoz, béréhez. Mindazonáltal a dolog szép részét elcsúfítja az a tény, hogy olyan személycsoport számára biztosít a fenti jogi szabályozás egyfajta biztonságot, amelynek tagjai nem vagy alig rendelkeznek erről a lehetőségről megfelelő információval, és a hozzáférésük ehhez az információhoz sem nevezhető egyenes vonalúnak vagy éppen zavartalannak. Támogatás és tanácsadás nélkül gyakorlatilag kizárt, hogy az említett csoport tagjai hozzáférjenek az őket megillető jogi védelemhez. A rendelkezés így valódi célját tulajdonképpen nem tudja elérni – független tanácsadó szervekre van illetve volna ezért szükség – amiről azonban semmilyen rendelkezés és döntés eddig még nem igazán született.

Az Unió és a tagállamok is adósok még mindezekon felül a migrációs folyamatok ellenőrzésére fordított erőfeszítések rendszerezett kiértékelésével. A munkaerő-piaci ellenőrzések gazdaságosságáról, hatékonyságáról és hasznosságáról igazán megalapozott, értékelhető adatok, kutatások még nem állnak rendelkezésre. Ilyenek hiányában pedig nagy a veszélye annak, hogy a munkaadók fölösleges tehernek, a költségvetések pedig fölösleges pénzkidobásnak fognak tekinteni minden olyan lépést, amelyet arra fordítanak, hogy a fokozottabb ellenőrzéssel az illegális bevándorlókat visszatartsák a munkaerőpiacon való megjelenéstől.

4.3. Magasabb szakmai képzettséggel rendelkező nők migrációja

A nők teszik ki közel a felét – 2005-ben például a 49,6%-át – a világviszonylatban vizsgált migrációnak. Ez a számadat 1960-ban is már 46,6% volt, tehát a növekedése 45 év alatt

⁵⁴ VOGEL, Dita/CYRUS, Norbert: Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien, In: Focus-Migration. Kurzdossier Nr. 9., 2008. Forrás: www.focus-migration.de

nem mondható számottevőnek⁵⁵. Nem csoda, hogy az empirikus kutatások és a szakirodalmi értékelések teret szentelnek a migráció ezen aspektusának is

A női migráció témaköre kapcsán a figyelem középpontjában azonban – főként a szakirodalomban – elsősorban az alacsonyabb szakképzettségű, vagy éppen szakképzetlen női munkaerő helyzete és jelenségei állnak. A veszélyes, piszkos, és rosszul fizetett tevékenységet végző, a sexiparban és a magánháztartásokban foglalkoztatott alacsony iskolai végzettséggel rendelkező női bevándorlókra viszonylag nagy szakirodalmi és média-figyelem irányul.

A legtöbb olyan tagállam viszont, ahol a magasabban képzett női munkaerőt szívesen látják és bevándorlását támogatják nem állt különösebben sem az empirikus kutatások sem pedig a kiemelt szakirodalmi figyelem középpontjában⁵⁶. Az eddig ismeretek szerint körvonalazódó kérdések és problémák néhány központi eleme azonban megfogalmazható már. A magasabb szakmai képzettséggel rendelkező női migránsok egyrészt a bevándorlási politika másrészt pedig a diplomák és képzettségek elismerésével összefüggő szabályok együttes hatása következtében szembesülnek bizonyos korlátokkal és nehézségekkel.

Az alábbiakban egy rövid, részletezés nélküli és véletlenül sem teljes körű felsorolásra kerül sor, amely pusztán számba veszi azokat a legfontosabb tényezőket, amelyek evidens módon befolyásolják – a dolgok jelen állása szerint leginkább korlátozzák – a magasabban képzett női migránsok elhelyezkedését az Európai Unió tagállamainak munkaerőpiacán:

- hiányosak az információk és az adatok a magasán képzett női migránsokról nemzeti, európai, sőt világviszonylatban,
- nem transzparenssek, nem azonosíthatók be egyértelműen azok a rendelkezések az uniós és nemzeti bevándorlási politikákban, amelyek a nemek egyenjogúságát hivatottak szolgálni,
- hasonlóképpen kevés az információ arról, hogy miként befolyásolja a bőrszín, az etnikai, nemzeti hovatartozás, az életkor, a vallás a nemi hovatartozással együtt értelmezve a magasabban képzett női migráció folyamatait,
- az egyes tagállamok bevándorlási politikájában inherens módon jelen lévő előítéletesség a női migránsokkal szemben

Minden bizonnyal a jövőbeli migrációs kutatások egyik kiemelt kérdésévé válik a fenti tárgykör.

⁵⁵ Ld. részletesebb adatokkal: MORRISON, A./SCHIFF, M./ SJÖBLOM, M.: The International Migration of Women (Trade and Development). Washington, 2007. Idézi: Kofman/Raghuram id. m. 1.o.

⁵⁶ KOFMAN, Eleanor/RAGHURAM, Parvati: Arbeitsmigration qualifizierter Frauen. In: Focus-Migration. Kurzdossier Nr. 13., 2009. Forrás: www.focus-migration.de

4.4.A kettős állampolgárság által teremtett sajátos helyzet

A kettős állampolgárság már a 20. század elején a nemzetközi figyelem középpontjában állt – a hontalanság állapotával együtt. Az 1900-as évek elején megtartott államközi konferenciák mindkét státust kivételesként, sőt nem kívánatosként kezelték és aszerint is szabályozták – természetesen annak elfogadásával, hogy az állampolgárság intézménye alapvetően nem nemzetközi jogi jogintézmény, hanem alkotmányos, nemzeti jogi hatáskörbe tartozó kérdés.

Egy évszázad elteltével a kettős vagy többes állampolgárság más történelmi és gazdasági dimenzióban, másfajta összefüggésben újból a társadalmi és politikai közbeszéd középpontjába került. Eltekintve most attól az aspektustól, ami a magyar politikai közéletet foglalkoztatja 2004 ősze óta, jelen tanulmány keretei között inkább egy másik szempontot kívánok röviden körvonalazni.

Ez az aspektus pedig éppen az uniós és tagállami bevándorlási politikák kapcsán merül fel: a tagállamok és ezzel az Unió területén tartósan letelepedett bevándorlóknak a fogadó társadalmakban való integrálása természetesen felveti az állampolgársági jogviszony megadásának kérdését. Néhány uniós tagállamban – leghangosabban talán Németországban – felerősödtek azok a hangok, amelyek nem kívánják kényszeríteni a bevándorlókat arra, hogy az ideiglenes tartózkodás helyett a tartós letelepedés mellett döntő személyek korábbi állampolgárságuk és a fogadó állam állampolgársága között válasszanak, hanem sokkal emberibb és demokratikusabb megoldásnak tekintik a kettős állampolgárság intézményét, tehát a második, vagyis az eredeti mellé a fogadó állam által is megadott állampolgársági státusz biztosítását. A kettős állampolgárságot támogató vélemények⁵⁷ legfőbb érve az, hogy főként a második generációs bevándorlók opciós kényszerhelyzetbe hozása – hogy ti. a szülei állampolgárságát tartja meg, vagy pedig áttér a fogadó állam állampolgárságára – számos esetben kiválthatja az ilyen személyi körhöz tartozók ellenállását, ami, azok társadalmi, gazdasági, és ma már gyakran politikai súlyára is tekintettel, egyáltalán nem szerencsés. Arról nem beszélve, hogy szubjektív elemként nem túl sok jót árulna el a fogadó állam társadalmáról. A kettős állampolgárság pedig – a fenti vélemények tükrében – a tartósan letelepedni kívánó bevándorlók első, második, és további generációi számára a természetes folyamatok logikus következményeként átalakíthatja a fogadó társadalmak bevándorlással összefüggő mentalitását is: a

⁵⁷ Ld. részletesebben: NAUJOKA, Daniel: Die doppelte Staatsbürgerschaft. Der Diskurs um ethnische und politische Grenzziehung in Deutschland. In: Focus-Migration. Kurzdossier Nr. 14., 2009. Forrás: www.focus-migration.de

vegyes kulturális identitású személyek egyre nagyobb csoportja pedig nem hátrány a fogadó állam számára, hanem előny és nyereség.

A kettős állampolgárság és a bevándorlási politika összefüggéseinek tisztázása azonban még a jövőbeli kutatásokra vár.

5. Következtetések

Az európai bevándorlási politika – a menekültügyi politikával együtt – formális létezésének eddigi tizenöt éve alatt dinamikus fejlődést produkált, és ma az Európai Unió központi kérdéseinek és prioritásainak egyike. A tagállamok közötti együttműködés egyik lényeges szempontja éppen az Unió polgárainak az a reménye, hogy az integrációs szervezet hivatott és alkalmas a leginkább ennek a kérdéskörnek a kezelésére.

A bevándorlók integrálásának folyamata azonban nem feltétlenül ellentmondásmentes, egyenes vonalú egyenletes mozgásként jelenik meg.

Két nagyobb paradoxon határozza meg e politikai tevékenység fejlődését: a szupranacionális szabályozás egységesítő tendenciája és a szuverenitásféltő nemzeti szabályrendszerek közötti feszültség egyrésztől, másrésztől pedig az állam számára elsőbbséget élvező belső biztonság és az univerzális emberi jogok között, valamint a emberességi szempontok és a gazdasági érdekek között feszülő ellentmondás.

A szupranacionális szereplők – az Európai Bizottság, az Európai Parlament, sőt, az Európai Közösség (2009. december 1-től az Unió) Bírósága – hatáskörének megerősítésével és kibővítésével az utóbbi néhány évben a bevándorlási politika kiemelt jelentőségű feladattá vált.

Ami uniós és tagállami szinten is jelenleg napirenden van: első lépések a munkavállalási célú migráció kapcsán érkező személyek befogadásának közös szabályai érdekében; a nemzeti menekültügyi rendszerek erőteljesebb összehangolása; a tagállamok migrációval összefüggő terheinek szolidárisabb elosztása; átfogó külpolitikai stratégia kialakítása a fejlesztéspolitika és a migrációs politika együttes értelmezésével.

Tekintettel az Unió hallatlan és vitathatatlan heterogenitására, valamint a folyamatosan fennálló és mindig újabb-és újabb események által generált, érzelmeiktől sem mentes társadalmi vitákra a bevándorlási politika alakítói óvatos lépésekkel elfordulni látszanak a keményebb, rugalmatlanabb jogi szabályozás erőltetésétől. Az újabban érzékelhető irány a hangsúlyt inkább az operatív koordinációra, ezzel egyidejűleg pedig az óvatosabb, enyhébb fokozatú harmonizálásra teszi át.

A tartósan fennálló, külső migrációs nyomás, a bevándorlási igény folyamatos és erős jelenléte az Európai Unió irányába azonban továbbra is nélkülözhetlenné teszi a közös uniós migrációs – menekültügyi és bevándorlási – politika kialakítását. Ehhez a 2009. december 1-én hatályba lépett, Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés meg is adja a lényegesen hatékonyabb jogforrási keretet és a lényegesen nagyobb jogalkotási hatáskört az Unió döntéshozó szerveinek.

6. Létezik-e magyar bevándorlási politika⁵⁸?

A magyar bevándorlási politika megvalósítása egyes szakirodalmi álláspontok szerint egyszerűen az uniós hard és soft law rendelkezések végrehajtásában merül ki. Hiányzik ezen vélemények szerint a valódi, önálló migrációs politikai stratégia.

Ezek a vélemények bizonyos mértékig nyilván valóságos tartalommal bírnak. Egyes személycsoportok tekintetében – például a határon túli magyar nemzetiségű személyek integrálásának körvonalai – valóban megtalálhatók a magyar politikai felfogásban és jogszabályi háttérben bizonyos tiszta elképzelések. Ami viszont az általános, egyértelmű migrációs politika kialakítását illeti, a magyar állam elmaradásban van: az ehhez szükséges szakmai előkészítés legjobb tudomásom szerint nagy erővel zajlik, a szükséges intézményi háttér azonban folyamatos személyi és átszervezési változások okán nem tekinthető stabilnak és kiszámíthatónak.

A rendszerezett, koherens nagy stratégia hiánya mellett azonban egyre több olyan szakmai csoport és kutatói hálózat létezik és működik, amely a magyar migrációs politika kialakítása szempontjából biztató, és előrevetíti annak közeljövőbeli lehetőségét, hogy a fragmentált összkép helyébe egy koncepciózus migrációs politika, és egy erre alappal felépített releváns és tudatos magyar jogalkotás lépjen.

⁵⁸ Ld. pl. a magyar szakirodalomból: TÖTTÖS Ágens, Is there a Hungarian migration policy?, kézirat, 2009.; HAJDUK Annamária, Esély vagy veszély? Bevándorlás Magyarországra. DEMOS Magyarország Alapítvány, Budapest, 2008; HALÁSZ Iván/MAJTÉNYI Balázs/SZARKA László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.; NYÍRI Pál: Új ázsiai migráció Kelet-Európába: a magyarországi kínaiak.; KOVÁTS András: A magyarországi bevándorláspolitikai problémái, mindkettő in: Kováts Nóra/Szarka László (szerk): Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III., Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 161-179.o. és 297-309.o.