

LEHET-E NORMATÍV A MIGRÁCIÓS POLITIKA?

TÓTH JUDIT

A nemzetközi vándorlással kapcsolatosan két évtizede egyértelműen kidolgozott kormányzati politikát sürgetnek a szakértők, de hiába (Sik és Tóth, 1997). Van ugyan kormányzati cselekvés és értékrend, de azt belezárják az igazgatási, költségvetési, szabályozási, képzési és intézményalakítási intézkedésekbe, programokba. Így jobb híján a kutatók azokból következtetnek vissza arra, milyen is volt és milyen ma a migrációs politika. A „ki nem mondás” és az elrejtés (Tóth, 1994, 1997a) mintha állandó vonása lenne a migrációs politikának nálunk, amely 1989 előtt formálisan is (kül)politikai akadályokba ütközött (Révész és Tóth, 2008; Tóth, 2008). Azt követően azonban ilyen akadály a szuverenitás visszanyerésével megszűnt, miközben átalakították a migrációs szervezeti kereteket, majd a migrációs jogi szabályozás legalább három generációja született meg (1993-ban, 2001/2002-ben és 2007-ben). Ehhez kapcsolódott az európai integrációs alkalmazkodás, amely 1994-ben kezdődött, és tíz évig tartott, míg 2004-től már a tagállami jogátültetés követelményéről beszélhetünk. Furcsa módon éppen az európai alkalmazkodás segítette és segít ma is elkerülni az egyenes beszédet: mit kezdünk emigrációs, tranzit- és (alig) befogadó országgént az egész vándorlással meg a nemzetközi migrációval járó, általa felerősített vagy fékezett, valóságos gazdasági, kulturális, szociális folyamatokkal.

A kutatóknak hála, a vándorlás főbb térbeli elrendeződését, a jogvédelemhez hozzá(nem)férést, a különböző beilleszkedési módokat, a külföldi gyerekek megjelenését a hazai iskolai rendszerben, a foglalkoztatási, demográfiai hatásokat, a kulturális elszigeteltséget és a külföldiek egzotikumként megmaradását, a (kis)kereskedelmi jelenlétüket, valamint a rendészeti, nemzetbiztonsági és a kirekesztési kockázatokat feldolgozták, e folyamatokat több-kevésbé ismerjük. Láthatóan a jogi megközelítés túlsúlyban van az elmúlt két évtizedben született szakirodalomban a többi társadalomtudományi elemzéshez és főleg a gazdasági, orvostani vagy természettudományi íráshoz képest, de vajon miért? Egyrészt azért, mert

a jogi, igazgatási elemzéshez sokkal kevesebb kutatási támogatásra van szükség, hiszen kérdőívvezés, adatbázisok elemzése, szakértői interjúk nélkül is lehet érvényes következtetéseket levonni a szabályozás és az igazgatás útkereséséről. Ennél azonban mélyebb okokat is találunk. Valójában ugyanis azt kell vizsgálnunk, hogy a bevándorlási politikában a jogi szabályozás mennyiben a politikai célok és döntések pusztá végrehajtási technikája, vagy pedig már olyan önállósult normakeret, amely visszahat, determinálja a politikai döntéseket, azoknak is határt szab. Ezzel függ össze, hogy a migrációra vonatkozó kormányzati politika – bármilyen csökevényes is – nem épül be a szakpolitikákba.

Az etnicitás szerepe

A hazai nemzetközi migrációs politika középpontjában – nem mindig nyíltan vállalva – az etnikai preferencia és a diaszpóra támogatása, a nemzetépítés transznacionális és belső szavazatgyűjtő célkitűzése áll 1989 óta. Az ezt szolgálni hivatott diaszpórajog és annak intézményesülése önmagában is számtalan kutatás tárgya, bár gyakran jogi szempontból, miközben a jog éppen az etnikai hovatartozás meghatározását nem tudja, az etnikai nyilvántartást nem akarja szolgálni. Pedig a hazai kisebbség és a határon túli magyarok körében a kisebbségi eredet megvállásának, nyilvántartásának kettős mércéjét éppen a szabályozás hozta létre (Tóth, 2000a, 2000b). Kérdéses, vajon a diaszpórajog és -politika hozzájárult-e a szolidaritás erősítéséhez, a vándorok beilleszkedési esélyeinek javításához és ezek révén a befogadók önképének, etnikai tudatának normalizálásához. Úgy vélem, nem nagy sikerrel, mert nem jutott el oda a közpolitika, hogy felismerje: vándorlási célország lettünk, nem csak évszázadok óta elvándorló és fogyó közösség, amely az önsajnálattal helyett az ide érkezők munkához, lakhatáshoz, iskolához juttatása révén igen sok előnyt kovácsolhat a befogadásból. Az elmúlt két évtizedben nem született kutatási bizonyíték arra nézve, vajon a nemzetközi el- és bevándorlás, valamint befogadás révén a magyar lakosság identitása, a régióban élő más népekhez és a Magyarországon élő különböző etnikai csoportokhoz való viszonya és annak visszahatása a saját magáról alkotott képre miként változott meg, egyáltalán vannak-e ilyen kölcsönhatások.

Ez a megállapítás azon alapszik, hogy a bibliográfiák átnézése és saját kutatási együttműködéseim szerint *a nemzetközi vándorlásról legalább 400 tanulmány és monográfia* született ebben az időszakban, amelyek elvileg érinthették, vizsgálhatták volna az etnicitás közvetlen vagy közvetett kérdését (Tóth, 2009). Elismerve, hogy nem mindig pontos a bibliográfiai besorolás, a közös minimum, hogy a társadalomtudományi hazai bibliog-

ráfiákban a nemzetközi vándorokkal és vándorlással legyen kapcsolatos a mű, a kutatás. Ezen belül milyen főbb vizsgálati súlypontokat láthatunk?

- *A migráció és a rendészet*, valamint a bűnözés összefüggése, a migráció illegalitása, a biztonságpolitika és a nemzetközi vándorlás szinte egyenes kapcsolata. Az írások fele e téma köré csoportosítható, amelyek az etnikai önképet egy ponton bizonyosan kiteljesítik: a migráns gyanús idegen, akihez deviancia társul, és aki miatt sajátos állami, igazgatási, rendészeti, bünyügyi intézkedéseket kell tenni. Ez önmagában olyan súlyos következmény, hogy szinte elnyomja a többi írás és más szerzők hatását a közbeszéd esetlegesen más irányú tematizálására. Ilyen alkotóműhely az Országos Kriminológiai Intézet, a Rendőrtiszti Főiskola és a rendészeti főhatóságok által támogatott pályázók köre (pl. az ORFK Innovációs és Tudományos Tanácsa, a Bűnmegelőzési Tanács, a közrendvédelmi bírságokból befolyt pénzekből fedezett pályázatok és esetlegesen EU-alapok, a Rendészeti Tudományos Társaság, a *Rendészeti Szemle*). Ebben az olvasatban tehát a migráns leginkább a rendészetnek új, nemzetközi együttműködésre is lendületet adó forrása és tárgya, csak éppen nem alanya. Ezekben az írásokban például nem bukkan fel, hogy miért nem vesznek fel migránsokat és antropológusokat a migránsokkal foglalkozó hivatalokba. Persze tudjuk a formális választ (a köztisztviselői törvény, a hivatásos jogviszonyról szóló törvény szerint csak magyar és még csak nem is kettős állampolgár a megbízható, csak őket lehet alkalmazni), de hát a kutatói érvelést ez nem kell, hogy befolyásolja.
- *A migráció jogi keretei* – ideértve az emberi jogokat, az EU-hoz való csatlakozással járó jogharmonizációt –, egyáltalán a migrációs jogalkotás hazai szomorú állapota képezi a másik hatalmas irodalmi anyagot. A menekültek, hontalanok jogállása, a vállalt kötelezettségek és annak magyarországi érvényesítése a leginkább kritikus hangnemű, mert rámutat számos hiányra, alkotmányos elveket és értékeket kér számon. Az egyetemi műhelyek, az MTA Jogtudományi Intézetének publikációi, a civil szervezeti honlapok és írások (Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület, Magyar Helsinki Bizottság) is leginkább a rendszertani összefüggéseket és a migránsok jogvédelmét kérik számon, és erről az oldalról követelik az átfogó beilleszkedési stratégiát, a tiszta elveket. Ez is nagyon piacképes nemzetközileg, a jogi folyóiratok (*Fundamentum*, *Acta Humana*) is ezt a törekvést erősítik magyar és angol nyelvű tanulmányaikkal.
- *A történettudományi írások* egyik marginális témaköre a legális és illegális elvándorlás és a menekültekkel, hazatértekkel, vissza-

tértekkel kapcsolatos mikrotörténelem és az állami intézményi történelem feltárása. A megnyíló levéltárak például az 1988–89-es romániai és NDK-s menekültek hazai fogadtatását és annak diplomáciai, nemzetközi összefüggéseit, titkosszolgálati működését is lassan feltárják, ám mégsem hiszem, hogy a szaporodó kronológiai, vándorlástörténetek, intézménytörténeti elemzések éppen az etnikus viszonyok (pl. az elüldözött németek visszaszívárgása, a visszafordított románok összeverése és a Stasinak 1989 júliusáig átadott keletnémetek sorsa) átértékelését hozná, éppen a kutatási eredmények szűk szakmai körben maradása miatt. Az alkalmi ünneplés a határnyitás miatt inkább a hamis önképet erősítette, mintsem a titkosszolgálati és pártközi, elvtársi egyeztetések feltárulásával az erkölcsi tanulságok felvetését.

- *A szociológiai, demográfiai, regionális és közgazdasági kutatások* főbb eredménye egy-egy időszak és migrációs hullám sajátos, adatokkal jól körülhatárolható csoport, régió vizsgálata volt. Az elemzők óvakodtak az általánosításoktól, és ők küzdöttek leginkább a statisztikai rendszer gyengeségeivel, próbáltak saját adatfelvétellel, interjúzással adatokat kinyerni. Sajnos a közbeszédbe kevésbé került át az ő megközelítésük differenciáltsága, miként a szakpolitikák (pl. oktatásügy, foglalkoztatás) sem vették komolyan az általuk feltárt tanulságokat, például a romániai munkaerő-korlátozásra vagy az oktatási kiemelt normatíva történetére utalhunk itt. A KSH Népesedéstudományi Intézete, az MTA Szociológiai Intézete, az ELTE pedagógiával foglalkozó elemzői, a földrajzos kutatóműhelyek számos konkrét eredményt produkáltak, amelyek persze „utólagos okoskodások”, s ezekből nem lehet közvetlenül a jövőt és különösen a nemzeti identitást előre jelezni. Még az előítéletekkel foglalkozó kutatók sem vállalkoznak ilyen prognózisra, az elhíresült pirézellenesség mutatói sem alkalmasak erre.
- *A migrációs politikát*, azon belül az egyes *részpolitikákat* (népesedés, munkaerő, foglalkoztatás, oktatás, szociális támogatás, nyelvpolitika) feltáró írások meglehetősen kevés számban születtek, hiszen a nem létezőt csak hiányolni lehet, és csak a rossz gyakorlatot lehet kritizálni. Nincs termékeny párbeszéd. Jó példa volt erre az MTA Politikatudományi, majd Kisebbségkutató Intézet által kiadott 10–12 tanulmánykötet, a hazai migrációs társadalomtudományi, interdiszciplináris irodalom gerince, amelyek ugyan több alkalommal szólították meg a kormányzati, parlamenti, civil, önkormányzati és akadémiai kört, de minden erőfeszítés ellenére csak műhelybeszélgetésekre, konferenciákra és néhány sajtóközleményre jutottak a szervezők. Az egyik kötet (Sik és Tóth, 1997)

kifejezetten a migrációs politika formálását segítő projektet és annak bukását mutatta be. Noha a parlamentben néhányszor és pár napig téma volt az elmúlt húsz évben a migrációval kapcsolatos és a nemzeti önképet is megérintő vándorlás, csak a magyar kontra nem magyar befogadása, a határon túliaknak axiómaként kezelt beilleszkedettsége, magyar állampolgársága vagy segítése kontextusában. Ez a ki nem beszélt múlt és jelen korlátozta a „milyen legyen a jó migráns”, „mi a magyar állampolgárság lényege” tárgyú vitákat is. Hátsó gondolatként sem merült fel a kutatási eredmények felhasználása; kevéssé leplezetten a választójog és az adott párt etnikai kártyát felhasználó szavazatmaximálása volt a diskurzus tárgya és tétje.

- Csekély számban bukkannak fel *a sajtót, a médiát és a civil szférát mint a közvéleményt, a közbeszédet alakító szektort* vizsgáló tanulmányok, kutatások. Ezek azt firtatják, vajon az idegen miként jelenik meg rajtuk keresztül (pl. kínaiak a magyar sajtóban, milyen a migránsokkal foglalkozó társadalmi szerveződések „szólampróbája”). Nyilvánvalóan szakdolgozatók és tartalomelemző médiakutatók, szociológusok, közpolitikai intézetek időtöltése, ha hiányolják a közérdekű adatokhoz – így a migrációs kiadásokhoz, bevételekhez, intézményi létszámokhoz – való hozzáférést, a rendészeti szemlélet egysíkúságát.

Idetartozik, hogy a kormányzati és miniszteriális döntéshozók csak szűk körben érintkeznek a nemzetközi vándorlási kutatási eredményekkel. Ezzel intézményesen fenntartják a „*mi nem vagyunk bevándorló ország, Magyarország csak tranzitország*” mítoszt, innen úgyis továbbmennek a migránsok. Tehát nem is kell arról beszélni a kutatókkal, civilekkel, hogy akarunk-e befogadó társadalom lenni? Ha utáljuk a saját cigányainkat, akkor miért szeretnénk a távoli másságot, ha egyszer csak belép a határon, és a szomszédunkba költözik? A válasz persze nem ilyen csupasz: elvégre csendes ünneplés volt a kisebbségi önkormányzati rendszer és a Magyarországon világhírűnek, hungarikumnak tekintett kisebbségi jogi keretek 15 éves fennállásáról 2008-ban a Magyar Tudományos Akadémián. Volt kisebbségi hivatal, van ombudsman, ahogyan van Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – csak ettől még a „mi és ők” viszonya nem lett megtárgyalhatóbb társadalmilag. Az etnicitás tehát a szabályozásban ugyan megjelent, a jogalkalmazásban betöltött szerepét a statisztika és több kutatás is visszaigazolta, csak éppen a közérdek fogalmába nem épült be, nem tette a vándorlást társadalmi ügygé, s bár új elemeket hozott a vízumok, tartózkodási engedélyek és a honosítás világába, de attitűdváltozás nélkül mind ez maradt rendészeti ügy. A hazai közjog legutóbbi bizarr fejleménye, hogy

az állampolgárság egésze rendészeti üggyé vált,¹ és ez teljesen visszhangtalan maradt.

A migrációs alap kutatások hiánya

Nem túlzás talán megállapítani, hogy az elmúlt két évtizedben számos társadalomtudományi kutatás született, és különösen a nemzetközi akadémiai és intézményi támogatás révén indult fejlődésnek a korábban csak megtúrt nemzetközi migrációs kutatás. Ugyanakkor annak önfejlődését a nemzetközi szponzorok és a politikai megrendelők igényének gyors ki-elégítése nagyban torzította. Így az a rendészet, biztonságpolitika, emberi jogok, külkapcsolatok, újabban pedig a bizonytalan tartalommal feltöltött beilleszkedési indikátorok, a megkülönböztetés tilalmát ellenőrző rendszer kidolgozása körében mozog. Ahhoz, hogy mindezen korlátozott nyilvánosságú eredményeket szélesebb körben megismertessék, és az említett megrendelésektől elszakadó független kutatások is létrejöhessenek, több feltételnek kellene teljesülnie.

Magam több kísérletet tettem az izolált viták összekapcsolására, le-leplezésére a szabályozás és a politikai beszéd ellentmondásait elemezve.² Ugyanakkor folyamatosan éreztem – nemzetközi együttműködésekben résztvevőként – a hazai migrációs alap kutatások egyre nagyobb hiányát, a módszertani bizonytalanságokat, a szóhasználat esetlegességét.

Mi az, ami kellene, de nincs? Nincsen migrációs kutatóműhely, csak migrációval is foglalkozó emberek és projektek. A kutatóműhely tudna azon dolgozni, hogy legyenek megfelelő szavaink, szakkifejezéseink,³ miként lehet a közbeszédre is hatni, miként lehet jó migrációs adatbázisokat, bibliográfiákat és szakfordításokat létrehozni. Továbbá nincsen migrációs folyóirat, csak általános társadalom- vagy szaktudományi folyóiratokban elszórt közlemények, valamint szerkesztett és alig terjesztett tanulmánykö-

¹ Lásd IRM utasítás a szervezeti felépítésről és munkamegosztásról, vagy a témák megjelölése a minisztériumi és BÁH honlapon (www.irm.hu, www.bmbah.hu).

² Például: ki a magyar, lehet-e az etnicitást szabályozni, ki tartozik a kisebbséghez, mi a diaszpóra, mi az állampolgárság lényege, mi a határon túli magyarsághoz kapcsolódó politika kapcsolata az európai integrációhoz és a magyar külkapcsolatokhoz, mit jelent az etnikai hovatartozás megvallása, miért van kettős mérce, a menekült jogállás nagyvonalúsága és a földrajzi korlátozás vagy a munkaerő-vándorlás uniós korlátozása miféle nemzeti érdekeket szolgál?

³ Például *displaced person*, *forced migration*, vajon a TCN biztos, hogy kényszer-vándor, kényszer-vándorlás és a „harmadik állam polgára” szabatos kifejezés magyar nyelven? Esetleg földönfutó a *displaced person*, a TCN pedig unión kívüli, nem kedvezményezett külföldi?

tetek. A rendszeres szerkesztőségi munka a szóhasználatától a viták szervezéséig többféléte lehet e téren. Végül nincs olyan anyagi bázis, amely az említett megrendelői torzításoktól mentes, azaz alaputatást finanszírozna. Persze van OTKA, meg egyetemi autonómia, csak annak keretében az évi egy-egy támogatás nem tudja pótolni az elmúlt évtizedek kutatási hiányait és a ma kötelező nemzetközi megmérettetést, publicitást. *Miként változott meg a rendszerváltással a nacionalizmus, a kisebbségi etnicitás, a közép-európai társadalmakon belül az etnikai, nemzeti azonosságok szerepe a vándorlásnak is köszönhetően, vagy attól függetlenül?* Érdemi választ akkor adhatnánk, ha az illuzórikus elképzelések megvalósulnának. Addig csak törpe minoritást képeznek az etnikai reneszánsz és a populizmus miatt egyre duzzadó etnikai kutatások áradatában a migrációs kutatások és kutatók Magyarországon.

A migráció kriminalizálása

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa hívta fel a figyelmet arra, hogy Európában a vándorokat kriminalizálják, ami súlyos korlátozásokkal jár a vándorok emberi jogait illetően.⁴ Manapság a nem szabályos (irreguláris) vándorok belépését, tartózkodását a migrációs ügyintézés részeként, büntetőjogi szankciókkal vagy annak megfelelő közigazgatási intézkedésekkel sújtják (ilyen például az idegenrendészeti őrizet), amelyek követik a büntetőjogi logikát (Lee, 2005; Guild és Minderhoud, 2006; Cholewinski, 2007). Ezzel valójában a határok ellenőrzését akarják fokozni, és éppen a menekültek belépését nehezítik, akik nem férnek hozzá a nemzetközi védelemhez, mivel az engedély nélküli belépést, beutazást (annak elősegítését) büntetőjogi következményekkel kapcsolják össze az európai államokban. A biztos kritizálta azt is, hogy az unióban a nem szabályos vándorokat büntető és határrendészeti (közigazgatási) intézkedések vegyítésével kezeli a kitoloncolásra (hazatérésre) vonatkozó irányelv. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlési határozata ezzel szemben leszögezi, hogy a nem szabályos vándorok nem bűnözők, és az államok ne tartóztassák le őket, helyette csak olyan korlátozó megoldással éljenek, amely a lehető legrövidebb ideig tart.⁵

2009-ben a Kínzást Megelőző Európai Bizottság (CPT) ezt vizsgálva emelte fel a szavát például a rettenetes görögországi fogva tartási körü-

⁴ Commissioner of Human Rights, Council of Europe: Criminalisation of Migration in Europe, Human Rights Implications. Issue Paper, September 2009.

⁵ Recommendation 1755 (2006) on the human rights of irregular migrants of the Parliamentary Assembly

mények miatt. Ugyanakkor nem fogadható el büntetőjogi szankciók alkalmazása egyének vagy cégek ellen azért, mert tisztázatlan jogi helyzetű embereket szállítanak, őket segítik. Kifogásolható, hogy a közigazgatás és a büntetőjog elveit, logikáját a határok, a vándorok és a menekültek ellenőrzésében összevegyítik, bár ezek alapvetően eltérnek. A büntetőjogi magatartások egyik részének van jól meghatározható áldozata, károsultja, míg egy másik részében maga a társadalom vagy a jogrend a sértett. A határon átlépés és tartózkodás szabályainak megsértése például éppen ez utóbbiba tartozik, mert nincs konkrét sértettje, csak az állam szuverenitása, a hatósági ellenőrzés integritása – eltekintve az emberkereskedelemtől, ahol valódi áldozatok is vannak. Éppen ezért kellene megfogadni az Európa Tanács semleges kifejezésre vonatkozó ajánlását,⁶ hogy a nem szabályos vándorokat, okmány nélküli külföldieket, az engedély nélkül belépőket és (túl)tartózkodókat ne stigmatizálják.

Ezt figyelmen kívül hagyva az EU dokumentumaiban rendre az illegális migrációról, jogellenes vándorokról esik szó,⁷ még akkor is, ha egyébként nem is az unió területének megsértését akarják megelőzni, mert az illető a világ másik felén vagy saját állampolgársága szerinti országon belül van. [Például Magyarországra a menedéket kérők 4 százaléka érkezett legálisan 2009-ben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) adatai szerint, a többiek tehát kényszerből jöttek, csempészek segítségével vagy egyéb módon, mert vízumot, útlevelet nem tudnak szerezni.] Minél szigorúbb a belépési feltétel, annál több az illegális vagy szabálytalan vándor, és annál jobban beigazolódik, hogy lám, csak büntetőjogi eszközökkel lehet ellenük fellépni, hiszen nő a számuk. A büntetőjog lényege tehát a jogsértés gyanújára és szankcionálással a megelőzésre épülő megközelítés. A semleges kifejezés hiánya nem nyelvészeti, hanem politikai kérdés, mert éppen azt erősíti a közvéleményben, hogy az okmányok nélküli vándorokkal a rendőrségnek és a büntető igazságszolgáltatásnak van alapvetően dolga. Különös ellentmondás, hogy miközben az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását az európai közösségi jog biztosítja, addig a külföldiek nem jogszerű belépését egyre súlyosabban szankcionálják. Az Egyesült Királyságban egyenesen bűncselekménynek minősítik,⁸ pénzbírságot vetnek ki, vagy akár hat hónapig terjedő szabadságvesztést és kiutasítást. Hasonló a szabályozás Németországban, Görögországban, Olaszországban, ahol

⁶ The Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) on irregular migrants

⁷ Például: Decision of the JHA Council of 27-28 April 2006 to step up joint flights for the expulsion of illegal immigrants, Council Document 11185/06

⁸ 24. § Immigration Act 1971 as amended by the Asylum and Immigration Act 1996

akár három évig terjedő szabadságvesztéssel is büntethető a szabálytalanul belépő migráns elszállásolásának eltűrése.⁹

Ebben persze nagy szerepe van a nemzetközi egyezményeknek, amelyekben az államok vállalják, hogy büntetőjogi eszközökkel lépnek fel az ember-, illetve gyermekkereskedelem, -csempészet és a kapcsolódó kizsákmányolás ellen – ám ezekben egyetlen szó sincs arról, hogy pusztán a jogszerűtlen, szabálytalan belépést is büntetőjogi eszközökkel kellene fenyegetni. Beépült számos ország büntetőjogába a szervezett, több országra kiterjedő bűnözés elleni palermói egyezmény (2000) és két jegyzőkönyve szerint tilalmazott magatartás, miszerint a határon engedély nélküli átcsempésztést, az ehhez nyújtott segítséget, az ehhez kapcsolódó kizsákmányolást büntetni kell. Az Európa Tanács embercsempészetet tiltó egyezménye (2005) is büntetőjogi szankciót követel meg, ideértve az áldozatok szolgáltatásainak felhasználását, valamint az utazási, személyazonosítási okmányokhoz kapcsolódó cselekményeket. Láthatóan egyikben sincs benne, hogy a csempésztett áldozatokat a nem szabályos belépésért büntetni kellene. Különösen a palermói embercsempésztés elleni jegyzőkönyv 5. cikke kizárja a becsempésztett külföldi büntetőjogi felelősségre vonását, mert őt áldozatnak tekintik. Nyilvánvalóan azért, mert ha egy menekült másként nem tud bejutni az ország területére, akkor az illegális belépést vagy tartózkodást kénytelen választani, ám a genfi egyezmény (1951) 31. cikke éppen a menekültek védelmében zárja ki mindezt a büntetőjogi felelősségi eljárást. Ettől függetlenül az államok egyrészt az összes illegálitást segítő magatartást büntetik, másrészt magát a nem szabályos belépést. Így Spanyolországban még minősített többségű törvénybe is foglalták több lépésben, Olaszországban pedig a csónakkal, hajóval érkezők elleni fellépést azzal büntetik 2009 óta, hogy a hajó, csónak tulajdonosát vonják felelősségre nem megfelelő okmányokkal szállított külföldiek miatt.

Az EU-bővítésnek volt olyan hatása is, hogy a csatlakozni készülő ország maga akadályozta saját polgárai kiutazását, nehogy illegális (illegálisan belépő, tartózkodó) külföldi legyen belőlük, ezzel megsértve a szabad kiutazáshoz való jogot (Európai Emberi Jogi Egyezmény 4. jegyzőkönyv 2. cikke). Szabálysértési vagy büntetőeljárás keretében ugyanis visszavonta a polgár útlevelét.¹⁰

⁹ 94. § Aufenth G., 83. § of Immigration Law 3386/2005, HR Commissioner's Report of 16/04/2009

¹⁰ Európai Emberi Jogok Bíróságának ügyei, például: *Sissanis v. Romania* (25 January 2007), majd később az Európai Közösségek Bírósága előtt előzetes döntéshozatali eljárásban C-33/07, *G. Jipa v. Ministry of the Interior of Romania*. Részletesen lásd Burián Hunor írását (Burián, 2008).

A határellenőrzés során a szabálytalan belépés miatti visszafordítás, eltávolítás sértheti az Európai Emberi Jogi Egyezménynek a kínzásra, embertelen, megalázó bánásmódra vonatkozó tilalmát (3. cikk), a magánélet-höz és a családi élet tiszteletéhez fűződő jogot (8. cikk), valamint a tisztességes eljárás megtartásának követelményét (6. cikk), túl a már említett menekülteket védő 31. cikk (1) bekezdésén, amely a genfi egyezményben szerepel, miszerint tilos az illegális, engedély nélküli belépésért, tartózkodásért büntetni, ha közvetlenül olyan területről érkezett az illető, ahol élete vagy szabadsága veszélyben volt. Számos európai emberi jogi bírósági ítéletet lehet felhozni ezek megsértésével kapcsolatosan, ideértve azt, hogy nem előbbre való az állami szuverenitásvédelem a családi élet-höz való jognál, ha másként nem tud az illető bejutni az országba.¹¹ Úgy látszik, ez sem elég a trend megfordítására, és töretlen a magyar szemlélet, mert feltűnteti a bűnügyi statisztikákban is a jogellenes belépést, tartózkodást két évtizede.¹² Az elemzők folyamatosan a közbiztonság kockázataként foglalkoznak az embercsempészekkel, emberkereskedőkkel, ugyanúgy, mint áldozataikkal, a bérkoldulásra, rabszolgamunkára, prostitúcióra kényszerített emberekkel. Esetleg még hozzáteszik, hogy a bűnözés és a migráció globalizációja meg az uniós elvárások miatt kicsi a nemzeti mozgástér a migrációs (rendészeti) politika számára (Dunavölgyi és Póczik, 2008), de ha mégis, akkor a túlzott bevándorlási folyamatoknak gátat kell szabni (Görbe és Tájok, 2010).

Az európai migránsokra vonatkozó kriminalizáció mára kiterjedt a túltartózkodás, a jogszerűtlen foglalkoztatás szankcionálására, sőt e cselekményekben segédkezőkre is. Ennek abszurditására jó példa Jennifer Chary esete, akit 2009 áprilisában vádoltak meg szabálytalanul tartózkodó külföldi segítése miatt – akihez éppen férjhez akart menni. A pár már öt hónapja élt együtt, és amikor házasságkötési kérelmet adtak be, az esküvő napján kitoloncolták a vőlegényt jogellenes tartózkodás miatt, míg a menyasszony ellen bűncselekmény elkövetéséért ötéves szabadságvesztést és 30 ezer eurós pénzbüntetést tartalmazó vádiratot nyújtottak be. Csak a sajtóban megjelent történeten felháborodó közvélemény nyomására ejtette végül a vádat az ügyészség, de a kitoloncolás már megtörtént – így végül Marokkóban kötöttek házasságot.¹³ Mindez felveti: vajon a házasság-

¹¹ *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands* (31 January 2006)

¹² 1993–2007 között a jogellenes belföldi tartózkodás, beutazás miatti bűncselekményt évente elkövetők száma 200–680 fő között volt, és ehhez képest az embercsempészek, emberkereskedők száma évente 0–530 közötti (bővebben lásd Kacziba, 2010).

¹³ *Renvoi du proces d'une francaise poursuivie pour aide au séjour irregulier de son concubin. Le Monde*, 2009. május 11.

hoz való jogot (Európai Emberi Jogi Egyezmény 12. cikke) mennyiben tartják tiszteletben az ilyen országban? Ami pedig az üzleti életet illeti, a tartózkodási engedély nélküli külföldiek alkalmazása is büntetendő cselekmény lett. Több tagállamban pénzbüntetést kell fizetni, ha a munkáltató nem ellenőrzi (gondosan) a külföldi tartózkodási okmányait, és a szankciók egyre szigorodnak e téren, mondván, hogy ez is az emberkereskedelem elleni harc része. Például az Egyesült Királyságban a Belügyminisztérium honlapjára is feltették az összes olyan cég nevét, amelyik szabálytalanul tartózkodó külföldieket alkalmazott.¹⁴ Persze a nevekből nyomban kiderült, hogy a cégtulajdonosok zöme migráns volt, akik nyilván saját honfitársaikat foglalkoztatták.

A kriminalizáció hatására a menekültek nem férnek hozzá a védelemhez, mert mielőtt megszereznék, azaz kérelmüket érdemben elbírálnák, kitoloncolják vagy visszafordítják őket. Ezt számos európai országban bizonyították a civil szervezetek,¹⁵ egyben az emberi jogi kötelezettségek súlyos megsértése miatt is szót emelve, panaszokat benyújtva. Másfelől büntetik a menekülteket szállító vállalatokat, cégeket és a segítőköt (Tóth, 1997a). A hajóval, repülővel szállítók pénzbüntetésre számíthatnak, és nagy valószínűséggel büntetőeljárásra, ha az unióba be nem léptethető külföldieket vagy hamis okmányokkal rendelkezőket fuvaroznak. Lassan bezárult a kör: az illegális növekszik, hiszen a menekülő, vándorló csak hamis vagy hamisított okmányokkal tud utazni, vagy/és csempészek segítségével. Ehhez is kapcsolódik, hogy nagy a tétje annak, melyik országba jutnak el, mivel az európai országok között nagy a különbség az azonos országból érkező menekültek elismerési rátája között, tehát addig próbálkozik valaki, ameddig a kívánt országba el nem érkezik, vagyis növekszik az illegális továbbvándorlás mértéke. Például az afgán menedékkérők átlagosan 67 százaléka részesült elismerésben 2008-ban az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága adatai szerint; ugyanez az arány Ausztriában 80, Finnországban 95 és Görögországban 0 százalékos (UNHCR, 2009).

A büntetőjogi logika további eleme a menedéket kérelmezők őrizetben, illetve fogva tartása, noha nem bűnözőkről van szó. Az európai és uniós emberi jogi normák alapján a bebocsátásért folyamodó menedékkérőket csak törvényben meghatározott okból, a lehető legrövidebb ideig lehet őrizetben tartani, kizárólag azért, hogy meghatározzák kilétüket, me-

¹⁴ www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/employersandsponsors/listemployerspenalties/

¹⁵ Például: Amnesty International „Seeking Asylum is not a Crime”, June 2005 (www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_16178.pdf); Human Rights Watch „Fleeting Refuge: The Triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy”, April 2003.

nedékkérelmük főbb indokait, tisztázzák, miért rongálta meg vagy semmisítette, hamisította meg az illető az okmányait a hatóságok félrevezetésével kapcsolatosan, valamint a nemzetbiztonság és a közbiztonság megóvása érdekében.¹⁶ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikke értelmében kivételes a szabadságkorlátozás, és bíróságnak kellene annak jogszerűségéről dönteni, különösen gyermekek és betegek esetében: vajon ez olyan személynek az engedély nélküli belépését akarja megelőzni, aki ellen kitoloncolás vagy kiadatás céljából folyik eljárás? Az Európai Emberi Jogi Bíróság mindenestre jogszerűnek tekinti a közigazgatási célú őrizetet, ha a kiutasítás nem előre ismert, eltervezett, és ideje nem aránytalan a célhoz képest.¹⁷ Ugyanakkor az elmúlt évtizedben egyre terjed az őrizet a kiutasítási mechanizmus első lépéseként, ezért Európa teli van fogva tartási, idegenrendészeti táborokkal, több százat listáztak belőlük. A kínzás megelőzésével foglalkozó bizottság (CPT) fokozott figyelmet fordít az idegrendészeti szabályokba bekerült ilyen fogva tartásra, szabadságkorlátozásra, mivel az államok hamisan arra hivatkoznak, hogy ezek a külföldiek nem is igazi fogvatartottak, hiszen az országot bármikor elhagyhatják (CPT, 2009: 37–44). Eközben igen rossz körülmények közt tartják őket, börtönszerű feltételek között.

Az ENSZ kínzás elleni egyezménye (1984) és az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikke egyaránt tilalmazza a menekült, a kérelmező visszafordítását, ha az kínzásnak, életveszélynek, megalázó bánásmód veszélyének lenne kitéve. Ismert, hogy ezek az egyezmények a szankcionálási lehetőségük révén nagyobb biztosítékot jelentenek, mint a visszafordítás tilalmát kimondó genfi menekültügyi egyezmény 33. cikke. A belépés, megérkezés módjának kriminalizálása azzal jár, hogy a menedékjogi kérelmet visszautasítják, és így a közvéleményben is az erősödik, hogy valójában illegális külföldiek, bűnözők akarnak menedékjogot szerezni – így hát menedék helyett csak büntetőjogi szankciókat kapnak.

Az előbbiekből bemutatott kriminalizáció Magyarországon az elmúlt két évtizedben pontosan nyomon követhető, mivel a kérelmezők és menekültek, a nem szabályosan belépő, tartózkodó vándorok szociális jogai sohasem voltak olyan bőkezűen megadva, hogy azokból visszavéve egyértelműen megüzenjék: máshová menjetek! Merthogy itt mindig is szűk marokkal mértek. Az egészségügyi ellátás(hoz) és szállás(hoz való jog) állami döntés függvénye, mivel a nem szabályos vándoroknak nincs társadalombiztosítási jogviszonyuk, és például az Európai Szociális Charta, a genfi

¹⁶ Ezt emelte ki az Európa Tanács, lásd Commissioner's Viewpoint, „States should not impose penalties on arriving asylum-seekers”, 17 March 2008, www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080317_en.asp

¹⁷ *Saadi v. United Kingdom* (29 January 2008)

menekültügyi vagy a hontalanok jogállási egyezménye csak kevésbé segít Magyarországon, mert vagy a jogállásuk, vagy a jogszerű tartózkodásuk hiányzik. Az Európai Szociális Chartát ellenőrző Szociális Jogok Bizottsága ugyan rámutatott, hogy az orvosi segítség megtagadása valakitől azért, mert illegálisan van az ország területén, ellentétes a chartával¹⁸ – nálunk az egészségügyi intézményeknek, ellátóknak jelezniük kell az idegenrendészeti szervnél, ha a beteg nem rendelkezik megfelelő okmányokkal. Márpedig az Európai Emberi Jogi Bíróság szerint a tulajdonhoz való jog (Európai Emberi Jogi Egyezmény 1. jegyzőkönyvének 1. cikke) akkor is felhívható, ha nem befizetésen alapuló ellátásról vagy biztosítási jellegű viszonyról van szó.¹⁹ Másfelől, sokszor az adott állam polgárának családtagját zárják ki egyes ellátásokból, noha az megfelel a követelményeknek, ezzel sértve a megkülönböztetés tilalmát.²⁰

A már elősorolt kriminalizáció az EU-csatlakozással tovább erősödött, mégpedig úgy, hogy az átültetendő migrációs irányelvek minimumszabályait nem akarta a tagállamok zöme – így Magyarország sem – meghaladni. Ennél a lefelé nivellálásnál is nagyobb baj, hogy figyelmen kívül hagyták az átültetésnél a már meglévő emberi jogi kötelezettségeket (Tóth, 2006). Egyfajta csőlátással csakis az uniós megfelelést tartották szem előtt. Lehet, hogy a lisszaboni szerződés 2009. decemberi életbelépése – így az Európai Unió Alapjogi Chartája kötelező erejűvé válása miatt – ezen annyiban segít, hogy az Európai Bizottság minden javaslata előtt hatáselemzést ígér éppen az emberi jogi katalógus betartása érdekében. Ettől persze még a tagállamok felelősek az Európa Tanács előtt az európai emberi jogi normák betartásáért. Ez különösen a 2010–14 közötti többéves, a szabadság, biztonság és jog térségévé alakulást elősegítő program (stockholmi program) megvalósításakor lesz fontos, amelynek része, hogy az unió csatlakozik az Európai Emberi Jogi Egyezményhez. Az Európa Tanács elveihez igazodás még nem látszik, mert a stockholmi program is folyvást illegális bevándorlókról beszél, és ellenük való hatékony fellépésre szólít fel, esetenként pedig megemlíti a visszafordítás tilalmát és az alapvető jogok tiszteletét.

¹⁸ Council of Europe: Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Strasbourg, 2008 (point 183)

¹⁹ *Gaygusuz v Austria* (16 September 1996); *Koua Poirrez v. France* (30 September 2003)

²⁰ *Niedzwiecki v. Germany* (25 October 2005). Hazai viszonylatban az állampolgári jogok biztosa 2009-ben tett ajánlást a Magyar Államkincstárnak az eljárási szabályok helyes értelmezésére egy magyar–kubai állampolgárságú pár kisgyermeké ügyében, mert a kubai anya nem kapott családi ellátást.

Az Európai Unióban a migráció kriminalizációját a következőkben foglalhatjuk össze:

- 2009/52. irányelv azokról a minimális szankciókról és intézkedésekről, amelyeket az illegálisan tartózkodó külföldiek foglalkoztatóival szemben fognak alkalmazni (2009. május 29.). Ez volt a nyitánya a büntetőjogi szabályok bevezetésének e téren, hogy erősítsék az illegális migráció elleni fellépést. Eszerint illegális nem uniós polgárról akkor beszélünk, ha már nem felel meg a tartózkodás követelményeinek az adott tagállamban, és az számít illegális alkalmazásnak, ha illegális külföldit foglalkoztatnak. A leplezett munkáltatónak büntetést kell fizetnie, továbbá megfizettetik vele a bért, a társadalombiztosítási hozzájárulást, és ehhez jön még a büntetőjogi szankció (9. cikk).
- 562/2006. rendelet a schengeni határ-ellenőrzési rendszerről (életbe lépett 2006. október 13-án – Dánia nemzetközi jogként alkalmazza, Írország és az Egyesült Királyság sehogyan a saját határainál, egyáltalán nem alkalmazza még Bulgária, Románia és Ciprus, míg követi Izland, Svájc és Norvégia). E rendelet szerint a nem uniós polgárok beléphetnek az unió területére, és mozoghatnak a tagállamok között, miközben a rendészeti szervek a határok ellenőrzése keretében intézkedhetnek a hamis vagy lopott okmányokkal kapcsolatosan [7. cikk (2) bek.] – tehát számos bűnügyi relevanciája van a külföldiek ellenőrzésének.
- 2002/90. irányelv az engedély nélküli belépés, átutazás és tartózkodás (elleni fellépés) előmozdításáról (2002. november 28.), amely megköveteli a tagállamoktól, hogy kellően szankcionálják a szándékos segítségnyújtást a belépő, átutazó külföldi számára, vagy az ehhez anyagi hozzájárulást nyújtót, ha a külföldi jogsértően utazott be vagy tartózkodik ott. A szankciók legyenek hatékonyak, arányosak és visszatartóak (3. cikk). Ehhez kapcsolódott az a kerethatározat (2002/20/EK), amelyik szintén azt erősítette, hogy a jogellenes külföldieket segítőköt szankcionálni kell, például kitasítással, és a jogi személyek felelősségre vonásához a szükséges lépéseket meg kell tenni. Ez jelzi, hogy a segítők is gyakran külföldiek, és humanitárius okból lehet csak kivételt tenni.
- 2001/51. irányelv a külföldieket segítőkkel szembeni szankciókról (2001. június 28.), amelyet kiterjesztettek a szállítókra, megállapítva a minimálisan kivetendő büntetés nagyságát, hogy az legyen visszatartó és hatékony.
- Kerethatározat (2002/629/EK) az emberkereskedelemhez kapcsolódó cselekmények büntetendővé nyilvánításáról és más olyan büntetések bevezetéséről, hogy az visszatartó legyen a toborzás,

a szállítás, pihentetés, behajózás és e szerepek felosztása elleni fellépésben (2002. július 19.). A cél, hogy a vándorok kizsákmányolását [pl. a csempészés árának (szex)rabszolgaként ledolgozásával] megelőzzék, és ehhez a tagállamokban a szabályozást átalakítsák.

- Három adatbázis segíti a külföldiek ellenőrzésében: a Schengeni Információs Rendszer, az EUODAC és a Vízuminformációs Rendszer. Például a második minden menedéket kérő személy és elcsípett, szabálytalanul belépő, tartózkodó ujjnyomatát tartalmazza,²¹ amelyet 2009 végétől elérhetővé tesznek valamennyi rendészeti szerv számára, miközben a menekülteket ezzel „rabsójtják”. A VIS-t létesítő 767/2008. rendelet pedig kifejezetten úgy fogalmaz, hogy hozzá kíván járulni a tagállamok belső biztonságát fenyegető veszélyek megelőzéséhez, például konzultálnak egymással az érintett országok a súlyos bűncselekmények és a terrorista cselekmények megelőzése érdekében. Persze nem mindenki vízumkötelezett,²² csak a nem fehér, a muszlim és/vagy az uniós átlaghoz képest szegény országok polgárai.
- 2001/40. irányelv a kiutasítási határozatok kölcsönös elismeréséről (2001. május 28.), amely azt biztosítja, hogy a többi tagállamban is érvényt szerezzenek a külföldiekkel szemben hozott döntéseknek, automatikusan elfogadva annak jogalapját. Így egységesen értelmezik a közrendre vagy a nemzetbiztonságra súlyos és jelen lévő veszélyt, ha az illető olyan cselekményt követett el, amiért egy évnél hosszabb szabadságvesztés szabható ki, illetve alappal feltételezik, hogy ilyet elkövetett vagy el kíván követni a tagállam területén [3. cikk (1) bek.]. Itt már nincs is szó olyan bizonyosságról, mint amit a büntetőeljárásban megkövetelnek, de hát elvégre unión kívüliekről van szó.
- 2008/115. irányelv az illegálisan tartózkodó külföldiek hazatérésére, eltávolítására vonatkozó közös intézkedésekről, a tagállami együttműködésről (2008. december 16.), amely nem hívja fel a figyelmet arra, hogy az eltávolításkor számos emberi jogi szempontot, kivételt mérlegelni kellene. Sokkal inkább azt sugallja, hogy az illegálisan tartózkodókkal szemben minden esetben megengedett ésszerű mértékű kényszer alkalmazása, ha a külföldi nem akar távozni [8. cikk (4) bek.]. Ugyanakkor ez nem büntetőeljárás, a rendőrség feletti szoros ellenőrzés hiányzik, és panasz eljárások sokasá-

²¹ Regulation 2725/2000

²² Regulation and attached list to the Reg. 539/2001

ga jelzi,²³ hogy jogsértően bánnak ilyen esetekben a külföldiekkel, főleg akkor, ha nem rendelkeznek okmányokkal. Minél inkább a büntetőjogi nyelvezet és logika érvényesül, annál nagyobb az elterjedtsége a kényszerítő eszközök alkalmazásának (Tóth, 2005). Az egyik fejezetben szereplő szabályok pedig egyenesen a külföldi őrizetére, fogva tartására hatalmazza fel az eljáró hatóságot, hogy az eltávolítás sikeres legyen, nehogy az unió kívüli vándor az eljárást megakadályozza. E célból az őrizete hat hónapig is tarthat, amit még a duplájával meghosszabbíthatnak [15. cikk (5) bek.].

- 2003/110. irányelv az illegálisan tartózkodó külföldi kiutasítása, hazatoloncolása során a másik tagállamban tranzitáláshoz nyújtandó segítségről (2003. november 25.). Ennek a megfogalmazása is veszélyes bűnözőket sejtet.
- 2003/9. irányelv a menedéket kérők fogadásának minimális körülményeiről (2003. január 27.), hogy a tagállamokban a szükséges életfeltételeket minden kérelmezőnek megadják. Ám ha egy kérelmező a szállás rendjét súlyosan megsérti, akkor szankcionálható (pl. az ellátás megvonásával, csökkentésével), ami erősen büntető jellegű szabály [16. cikk (3) bek.]. Aligha hihető, hogy a súlyos normaszegés miatt nem indítanak vele szemben más (szabálysértési/büntető) eljárást (pl. rongálás vagy garázdaság miatt), tehát kétszeresen is büntetik így. Noha eleve minimális ellátási szintet nyújtanak, hogy lehet azt az emberi méltóság, a megalázó bánásmód tilalmának sérelme nélkül csökkenteni? Másfelől a tagállam sajátos tartózkodási helyet – ez az őrizet szebbik neve – jelölhet ki a kérelmezőnek, ha ez szükségesnek mutatkozik, például jogi vagy közrendi okokból [7. cikk (3) bek.].
- 2005/85. irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (2005. december 1.), amely közvetett módon kriminalizálja a védelmet kérőket, mert ugyan nem nevezi őket illegális migránsoknak, csak legfeljebb olyannak, akik nem jogszerűen léptek az ország területére, továbbá velük szemben olyan hatósági intézkedések megtételét teszi lehetővé, amely általában a büntetőeljárásban a gyanúsítottal szemben, és nem a közigazgatási jogban szokásos (lásd 11. cikk).

²³ Csak egy idézet a 26/2007. (V. 31.) IRM rendeletből, amely a kitoloncolás végrehajtásának szabályairól szól: „6. § Nem lehet a kitoloncolás fogantatása során a) a kitoloncolt személy légzőképességét bármilyen módon korlátozni, őt ragasztószalaggal vagy más eszközzel elnémítani; b) a kitoloncolt személynek akarata ellenére nyugtató hatású szert adni, más gyógyszerrel orvosi utasítás nélkül beadni; c) a kitoloncolt személlyel szemben mérgező vagy bénító gázt használni; d) a kísérő személynek maszkot vagy csuklyát viselni.”

Így például a kérelmező köteles jelentkezni a hatóságnál később meghatározott időközönként, köteles átadni valamennyi azonosító okmányát, más egyéb iratait, ha azt relevánsnak tekinti a hatóság az eljárásban, köteles a tartózkodási helyét és annak változását bejelenteni a hatóságnak, anélkül hogy a hatóság meg köteles lenne azt tudomásul venni levelezési címként, a hatóság bármikor átvizsgálhatja a csomagját és ruházatát, különösebb indoklás nélkül, a hatóság a kérelmezőről adatokat gyűjthet, feljegyezhet az érintett beleegyezése, tudomása nélkül. További érv, hogy az irányelv szerint a kérelmező őrizetben tartható, nem pusztán azért, mert menedéket kért, de mivel másként, legálisan aligha tudna belépni, az őrizet sohasem „csak a kérelmezésért” rendelhető el, hanem egyéb, szükségképpen kapcsolódó magatartásért. Sovány vigasz, hogy gyors bírósági kontrollt kell felette biztosítani (18. cikk).

Ezek a példák jelzik, hogy a nem uniós polgár megkülönböztetése és szabadságának korlátozása nagyon sok eljárási mozzanatban jelen van. Ezért az unió hitelessége megkérdőjeleződik a nem szabályos migráció elleni harcban: vajon az emberi jogokat komolyan érvényesíteni akarja-e (Cholewinski, 2006), ahogyan azt minden dokumentumban ígéri a migrációval kapcsolatosan. A kriminalizáció növeli a kirekesztést, a társadalomban elfogadható diszkriminációt egyes csoportokkal szemben jogi, faji vagy kulturális alapon Európában.²⁴ Minderre Magyarországon a jogalkotóknak és a kormánynak válaszolnia kell, hiszen a minimumok mellett a korlátozások szorgalmas átvétele megtörtént.

A migráció rövid távú kezelése

Az Európai Menekültügyi Alap Magyarországnak 2008–13 között 1 milliárd 935 millió forintos támogatást nyújt, míg az Európai Integrációs Alap 2007–13 között 3 milliárd 915 millió forintot, nem is szólva az Európai Szociális Alapról. Ezek az összegek azonban nem a hosszú távú tervezést, infrastruktúra-fejlesztést megalapozó munkákra mennek el, hanem minél gyorsabb elköltésük jelenti a valódi feladatot. Ezért hát nem is lesz távlatos, átfogó, konszenzusos közpolitika a nemzetközi vándorlás terén a közeli jövőben.

²⁴ Report of the EU's Fundamental Rights Agency: European Union's Minorities and Discrimination Survey's Results. April–May 2009, www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/pub_cu-midis_en.htm

Három példával is igazolható ez manapság. Az Országgyűlés elfogadta a *Nemzeti Ifjúsági Stratégiát*²⁵ azzal, hogy az általa meghatározott elveket hároméves cselekvési programokban – a hozzárendelt források megjelölésével – konkretizálja a kormány 2010-től egészen 2024-ig. Ennek komolyságát azonban aláassa, hogy az első ilyen tervet nem a következő évi költségvetéssel együtt, hanem az elfogadást követően, két hónapon belül kellett volna kidolgozni, minden különösebb szakmai vita, a meglévő társadalmi, gazdasági politikákba illesztés nélkül. Mindez azért érdemel szót, mert a dokumentum is arra épít, hogy a lét bizonytalanná válása az ifjúság életérzésének meghatározója, továbbá kitolódott a családalapítási és az önállóvá válási életkor, keverednek a tanulási és munkával töltött időszakok a fiatalok életében. Ebben milyen szerepe van a mobilitásnak? A dokumentum szerint a bevándorlók harmada fiatal, a belső vándorlás ennél nagyobb aránya kapcsolódik a 15–29 éves korosztályhoz. A diákok tanulási (továbbtanulás, posztgraduális, doktori képzési) célú külföldi migrációja az OECD háromszázalékos arányához képest nálunk csak egyszázalékos. Azzal számolnak, hogy alacsony marad a tanulási célú külföldi migráció. Segíteni akarják a fiatal pályakezdeők külföldi munkatapasztalatainak a megszerzését és ösztönözni a külföldön munkát vállaló fiatalok hazatérését, többirányú mobilizációját az országhatárokon belül. A stratégia alapján támogatják az ifjúság nemzetközi mobilitását, nyelvtanulási, munkatapasztalat-szerzési, kulturális célú mozgását egyéni és közösségi szinten, továbbá az önkéntes nemzetközi munkát, a csereprogramokat, az együttműködést a magyarországi és a határon túl élő magyar fiatalok közösségei között. Ezt gátolhatja az idegeneket és a kisebbségeket elutasító fiatalok aránya, a nyelvtudás korlátozottsága, a közösségi tevékenységben részt nem vevő fiatalok magas aránya. Nem igazán látható, hogy ezek a célok az oktatási kapacitásokkal, a foglalkoztatással, szociális ellátással és a civil szervezetek működésének segítségével milyen kapcsolatban lehetnek. Noha a stratégia nem az ifjúsági mobilitásról szól, a nagy terjedelmű anyagban indokolatlanul kevés figyelmet szenteltek éppen a leginkább mobil társadalmi csoportnak – merthogy az emigráció/immigráció csak akkor jelentős közpolitikai témakör, ha a rezidensek, PhD hallgatók, fiatal kutatók, nővérek és hentesek elmennek máshová szerencsét próbálni, és nem pótolhatóak.

Készült stratégia az *emberkereskedelem elleni nemzeti harcról*, ki tudja, miért, de csak a 2008–12 közötti időszakra, mintha azt követően már nem kellene sokat foglalkozni vele. De miért is kell hirtelen ilyen program? Mert „*az emberkereskedelem megelőzése, áldozatainak védelme és*

²⁵ 88/2009. (X. 29.) OGY határozata a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról

az elkövetők üldözése a társadalom közös érdeke és feladata”.²⁶ Később persze kiderül, hogy külső megfelelésről van szó.

„Az emberkereskedelem önálló törvényi tényállása 1999-től került be a magyar büntetőjogba, jelentős módosítására 2001-ben került sor, tekintettel arra, hogy az ENSZ határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni egyezményének ún. Palermói Jegyzőkönyve ezt szükségessé tette. A Belügyminisztérium, a Rendőrség, a korábbi Határőrség, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) részére 2005 júniusában Intézkedési Tervet készített az emberkereskedelem elleni fellépés feladatairól. Az ORFK és az egyes megyei rendőr-főkapitányságok elkészítették a kapcsolódó belső szabályozásukat. Az ORFK utasításának hatályosítására sor került, az országos rendőr-főkapitánynak a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 46/2007. (OT 30.) ORFK utasítása 2007. december 20-án megjelent.” (uo.)

Másfelől 2004 második fele óta működik a Külügyminisztérium kezdeményezésére létrehozott magyar-amerikai emberkereskedelem elleni munkacsoport, melynek célja az emberkereskedelem elleni kormányzati intézkedések hatékonyságának fokozása. A társulat elvárásként fogalmazta meg – egyebek mellett – a nemzeti stratégia elkészítését, abban koordinációs mechanizmus kialakítását és a koordinációs testület élén álló elnök (a nemzetközi terminológiában elfogadott kifejezéssel: nemzeti koordinátor) kijelölését. Az Európa Tanács emberkereskedelem elleni egyezménye (amelyet Magyarország 2007. október 10-én aláírt), felhívja a részes államokat az emberkereskedelemmel kapcsolatos kormányzati intézkedések és szakpolitikák összehangolása céljából koordinációs testületek létrehozására. Külön kiemelendő a 2002-ben elfogadott Brüsszeli Nyilatkozat, mely szintén szorgalmazza koordinatív struktúrák kialakítását nemzeti szinten is. A 2004-es hágai program pedig megfogalmazza az emberkereskedelem megakadályozását és visszaszorítását, mint a szabadság, biztonság és jog érvényesülése erősítése terén elérendő célok egyikét.

A külső és elsősorban rendészeti szempontú megfelelni akarást bizonyítja, hogy a rendelkezésre álló hazai statisztikák (ERÜBS) szerint hazánkban 2000 és 2007 között összesen legfeljebb 200 eset vált ismertté az emberkereskedelem büntette körében. Ha még a kapcsolódó cselekményeket is hozzátesszük,²⁷ akkor sem indokolt az, hogy a felelős miniszter öt hónapon belül készítsen el egy részletes cselekvési tervet, annak végrehajtását

²⁶ 1018/2008. (III. 26.) Korm. határozat az emberkereskedelem elleni, 2008–2012 közötti nemzeti stratégiáról

²⁷ Az ERÜBS (egységes rendőrségi-ügyészégi nyomozati statisztika) szerint 2000 és 2005 között 315 üzletszerű kéjelgés elősegítése, 362 kitartottság, 521 kerítés és egy emberi test tiltott felhasználása eset vált ismertté.

folyamatosan monitorozza, a tervvel összefüggő feladatokat ellátó állami szervek, valamint – társadalmi, egyházi és nemzetközi szervezetek részvételével – működtessen koordinációs mechanizmust. A nemzeti koordinátor az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) rendészeti feladatok ellátásáért felelős szakállamtitkára lett. A nemzetközi alkalmazkodáson kívül persze ez további lehetőséget ad újabb források, felhatalmazások megszerzéséhez a rendészet számára.²⁸

Az IRM honlapjáról kiderül, hogy elkészült *a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009–2014 közötti kormányzati stratégia*.²⁹ A mintegy húszoldalas stratégiában nem túl sokat foglalkoznak az áldozatok rehabilitációjával, jogállásának és sorsának nagyvonalú rendezésével.

„Az áldozatvédelem terén jelentős előrelépés egy védett ház (shelter) megnyitása 2005 márciusában. A BÁH a menedékhely épületét biztosítja, míg üzemeltetését egy társadalmi szervezet látja el. Összesen 35, 2007-ben idáig 11 áldozat elirányítására került sor.”

Ebben nagy bővítést, más szakpolitikákkal való integrációt (pl. gyermekvédelem, oktatáspolitikai, gyermekpszichiátriai ellátás) nem jelölnek meg célként.

A kormányzati stratégia értelmében a stratégiai célok, elvek megvalósításáról évente részletes cselekvési tervet kell készítenie a felelős tárcának, majd azt köteles önmaga monitorizálni és évente a kormányt tájékoztatni. A szóhasználat árulkodó, mert kormányzat alatt kilenc minisztériumot és főhatóságot értenek, akik az anyagot elkészítették, a többiek pedig megerősíthetnek azon, hogy hol van a többi szerv a kormányzatból és hol a nyil-

²⁸ *„A nyomozás során a megalapozott gyanú nem kizárólag az áldozat-tanú vallomásán alapszik, hanem felhasználja a lépéselőnyt biztosító bűnüldözési operatív információkon alapuló nyomozási eljárásokat, a titkosszolgálati információk összességét, az emberi és technikai figyelés eredményeit, titkos és nyílt nyomozási technikákat bizonyítékként a tanúvallomással együtt. A pénzügyi nyomozási cselekmények, illetve a pénzmosás nyomozása is szolgálat bizonyítékot, amennyiben az emberkereskedelem bűncselekménye miatt nyílt büntetőeljárás indult. A bűnüldöző szervezeteknek az elkövetők felelősségre vonásának megkönnyítése érdekében fokozottan ki kell használniuk a nemzetközi bűnügyi együttműködésben rejlő lehetőségeket. Szükséges, hogy büntetőeljárásokat speciális szervezett bűnözés és korrupcióellenes egységek folytassák le. Az igazságszolgáltatás eredményességének javításához szükséges továbbá az ügyészek és bírák körében már megkezdett szemléletformálás továbbfolytatása, fokozása.”* És így tovább.

²⁹ 1057/2009. (IV. 24.) Korm. határozat a Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésre vonatkozó 2009–2014 közötti kormányzati stratégiájáról

vánosság egy alapvető jogokat, a költségvetést és törvényhozást nagyban érintő közpolitika megformálásából. Ráadásul az uniós (stockholmi) program és az alapszerződések életbelépése előtt készült, sőt rendészeti stratégia hiányában, tehát kissé idő előtti, nyilvánvalóan normatív megfelelési kényszerből. Mindenesetre kiderül, hogy

„...egyes területeken az uniós együttműködés nem vált teljes mértékben az igazságügyi és rendészeti ágazat napi munkájának integráns részévé, sokszor nem tudjuk tartani az uniós döntéshozatali mechanizmus által diktált szűk határidőket”.

Szerencsére nemzeti sorskérdést nem, hanem csak „szakmai érdekeket tartalmaz a rendészeti, migrációs, menekültügyi, vízum, bűnügyi együttműködés, igazságügyi együttműködés”. Ettől különböznek a nemzeti érdekek a stratégiák szerint. Az előbbiekhöz tartozik például néhány specifikus cél:

„...az alapvető jogok és a biztonsági igények közötti egyensúly megteremtése, olyan konstruktív módon, hogy a biztonsági igényét legitim szempontnak elismerve, megtalálja a módját a hagyományos szabadságjogokkal való összhang megteremtésének.”

Ezt egyfelől úgy akarja elérni, hogy homogenizálja a biztonságot és az alapvető jogokat („jog a biztonsághoz”). Másfelől az eddigi szigorú kifejezés szabadságát, a személyes adatvédelmet javasolja lerontani:

„...külön politikai döntést kíván a hazai alkotmányos felfogás és az uniós jogalkotás esetleges ütközése közti választás, tehát annak eldöntése, hogy Magyarország az Európai Unió normáinak és jogpolitikai felfogásának, vagy a magyar alkotmányos előírásoknak kíván megfelelni, felvállalva így a háttérbe szorított jogrendszer – uniós vagy hazai – szabályait alkalmazó szervekkel való konfliktust. Ezt a döntést a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlésnek kell minden esetben meghoznia.”

Például az adatvédelmi szabályoknál legyünk rugalmasabbak, aztán vegyük figyelembe a nagyobb tapasztalattal rendelkező tagállamok által kínált jó megoldásokat, az uniós adatbázisok nagyobb mérvű alkalmazását, helyezzük új dimenzióba a határellenőrzést, mert a technika és a biometria előtérbe kerül. Vizsgálni kell, hogy „az informatikai, telekommunikációs és távfelügyeleti rendszerek miként járulhatnak hozzá érdemben és hatékonyabban a személyek szabad mozgásával összefüggő politikához”. Ez elég világos beszéd: több biztonsági intézkedés és kevesebb alapvető jog, jogi biztosíték várható a jövőben a migrációs politikában. Kevésbé érthető a másik célkitűzés. Az IRM honlapján a minisztériumi kivonat sűríti a lényeget:

„Erősíteni szükséges a legális bevándorlók integrációjára irányuló törekvéseket. Támogatni kell az újonnan érkezett bevándorlók igényeihez igazodó integrációs programok kialakítására, illetve a beilleszkedést elősegítő – különösen az alapvető

jogokról, illetve a munkavállaláshoz való hozzáférésről szóló tanácsadásra, a beiskolázás területén felmerülő problémák kezelésére, valamint a diszkrimináció elleni küzdelemre irányuló – intézkedések kidolgozására irányuló kezdeményezéseket. E tekintetben kiemelt hangsúlyt kell fektetni a külföldi állampolgárokkal szembeni toleranciát, a társadalmi befogadást növelő akciókra.”

Tehát csak a legálisan érkezők remélhetnek bármit is, de megint elszakítva a szakpolitikáktól. Miközben tehát harcolunk az illegális migráció ellen, a legális migrációt majd előmozdítjuk a „*valós hazai munkaerő-piaci igények figyelembevételével*”, a magasan kvalifikált munkaerő esetében pedig „*a migránsok számára is előnyökkel járó körkörös migrációt*” preferálva. Érthető, ha a menekültekről szólva a visszaélések visszaszorítása jut mindenekelőtt a stratégiák eszébe, hiszen a kérelmezők 96 százaléka eleve nem jut be legálisan az országba, ezért illegálisan érkezik.

A kormányzati koordináció hiánya

A migrációnak nemcsak a megnevezett, összefüggő elvei, eszközei hiányoznak, hanem a kormányzati cselekvésbe beépítése, az adott területre vonatkozó szakpolitikák egymással összehangolása is. Mintha a nemzetközi vándorlás izoláltan létezne az oktatás, foglalkoztatás, egészségügy vagy éppen regionális fejlesztés teljes rendszerétől. A Miniszterelnöki Hivatal (MeH) régóta alkalmasnak tűnik a hiányzó összehangoló és koncepciót megfogalmazó feladatra. A hivatalt vezető miniszter³⁰ a felelős ugyanis a kormányban *a kormányzati tevékenység összehangolásáért*, valamint *a közigazgatási informatikáért*, azaz az egymással való kommunikációt és az ügyféllel való érintkezést egyaránt neki kellene összehangoltan javítania. Ennek keretében hihetetlenül széles jogkörei vannak, amelyeket csak használni kellene, ha lenne valódi szándék a nemzetközi vándorlás kormányzati szempontú politikai és normatív kezelésére:

- rendeletben szabályozza, illetve a magasabb szintű szabályozást előkészíti a kormány működésével és a kormányzati struktúrával kapcsolatosan, az elektronikus információszabadságról szóló követelmények teljesítése érdekében (pl. közérdekű információk a migráció tárgykörében), az igazságügyi és rendészeti miniszterrel együttesen a közigazgatási informatikával összefüggő, így különösen a közigazgatási elektronikus azonosítási rendszerre vonatkozóan;

³⁰ 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről

- felel a kormányprogram megvalósításának stratégiai irányításáért, a kormányzati munka tervezéséért; érvényesíti a kormány döntéseinek végrehajtása során az összkormányzati szempontokat, ennek érdekében szervezi és működteti a döntés-előkészítés és a végrehajtás egységes folyamatát, szükség esetén kezdeményezi a feladatkörrel rendelkező miniszter vagy a kormány intézkedését;
- működteti a szakmapolitikai egyeztetést, érvényesíti az ott kialakított álláspontot a döntés-előkészítés folyamatában, koordinálja a közigazgatási egyeztetéseket, ennek során gondoskodik a kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről, valamint ellenőrzi, hogy a javasolt döntés végrehajtásának feltételei teljes körűen biztosíthatóak-e;
- komplex - alkotmányossági, jogi, valamint társadalom- és gazdaságpolitikai szempontokra is kiterjedő - szakvéleményt készít a kormány napirendjén szereplő előterjesztésekről;
- szervezi, összehangolja és ellenőrzi a kormánykabinet és a kormány döntéseinek végrehajtását, ennek keretében tájékoztatást, illetve előterjesztés benyújtását kérheti a feladatkörrel rendelkező minisztertől, ütemtervet állíthat össze, egyeztetést tart, a több tárca együttműködését igénylő ügyekben javaslatot tesz ennek módjára; ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szerveknél közvetlenül is tájékozódhat; a végrehajtás ellenőrzésével összefüggésben megteszi a szükséges intézkedéseket;
- gondoskodik a köztisztviselők képzését, továbbképzését és átképzését érintő nemzetközi támogatási programok alapcélkitűzéseinek, irányainak, a végrehajtás ütemeinek meghatározásáról;
- előkészíti a szolgáltató állam kialakításához szükséges közigazgatási informatika stratégiáját és összehangolja a stratégia végrehajtását, összehangolja az egységes közigazgatási elektronikus fejlesztési és szolgáltatási politika kialakítását és megvalósítását;
- elősegíti és szervezi a kormány és az országgyűlési képviselőcsoportok közötti együttműködést (ez különösen a minősített többséget igénylő szabályozási, személyi kérdések terén lehet fontos a migrációs ügyekben);
- segíti a miniszterelnök társadalompolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenységének ellátását, szervezi az ehhez szükséges koordinációt, kül-, biztonság- és nemzetpolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenységének ellátását, szervezi az ehhez szükséges koordinációt;

- közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek felé;
- a miniszterelnök részére, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetőleg szakértői közreműködést kér;
- a miniszterelnök által meghatározott módon közreműködik a kormány társadalompolitikai stratégiaalkotási feladatainak ellátásában, továbbá közreműködik a társadalompolitikai összkormányzati szintű feladatok végrehajtásának szervezésében; összehangolja a kormány tagjainak tevékenységét a gazdaság fejlődésére vagy a társadalomra jelentős hatást gyakorló, tárcaközi együttműködést igénylő kormányzati programok és fejlesztési célkitűzések előkészítése, valamint megvalósítása során; szervezi a stratégiaalkotás és a cselekvés koncepcionális összehangolását, továbbá közreműködik az összkormányzati szintű feladatok végrehajtásában a kül-, biztonság- és nemzetpolitika területén;
- az érintett minisztériumok stratégiai elemző-tervező szerveivel együttműködve folyamatosan vizsgálja a társadalmi-gazdasági helyzet alakulását, részt vesz a költségvetés koncepcionális előkészítésében, a nemzetgazdasági jelentőségű döntési javaslatok kidolgozásában;
- ellátja a stratégiai kormányzati célokat szolgáló összkormányzati projekt indításával és a projektprémium igénylésével kapcsolatos feladatokat.

A teendők sorában az utolsó három különösen arra predesztinálja a mindenkori MeH-vezetőt, hogy az ágazati érdekhálókön átnyúlva a hazai közpolitika, a nemzetközi és uniós stratégia legyen a migrációs kérdések homlokterében – ha lenne ilyen miniszterelnöki szándék, ha lenne ilyen elem a kormányprogramban. Eddig nem volt, így csak önmagában álló rendészeti, biztonsági, európai vagy környezetvédelmi tervek, programok jöttek létre, a közigazgatás tagoltságának és munkamegosztásának betudhatóan a jogalkotási hatáskörök által kínált megvalósítási esélyeknél is csekélyebb szinten – mert a kormányzati tevékenység összehangolatlan. A koordináció nem kényszeríthető ki, mert hiányzik a független, kritikus média, a jó migrációs statisztika és a közérdekű adatok hozzáférhetősége, a megreformált államháztartás, valamint az autonóm civil szféra.

Összegzés

Az előbbieken néhány állítást igyekeztem bizonyítani, példákkal alátámasztani az elmúlt két évtizedre is visszatekintve. Elsőként azt, hogy az etnicitás felértékelődése csak arra volt alkalmas, hogy diaszpórajogot és -politikát alakítson ki, de ahhoz már nem, hogy társadalmi, közpolitikai kérdéssé váljanak a vándorok, legyen szó határon túli magyar vagy távoli nyelveket, kultúrákat felénk közvetítő emberekről. Nem hatott vissza a többség etnikai önképére, az országnak a szűkebb és tágabb világban betöltendő szerepére a lakosság két százalékát kitevő külföldi népesség és az innen eláramlás, a hazatérés számokba nem szorítható mozgásformája. Ez egyfelől összefügg a migrációs alap kutatások hiányával is, másfelől pedig azzal, hogy az európai, nemzetközi trendet követve itthon is megtörtént a migráció kriminalizálása. Ebben a megközelítésben a közrendi, közbiztonsági és büntetőjogi megközelítés dominál, amelyet az uniós (és atlanti) biztonsági paranoia a jövőben is fenntart. Hiányzik a hosszú távú, komplex tervezés a nemzetközi migrációt illetően, és a kormányzati koordináció hiánya tartósan mutatkozik, amelynek révén az esetleg kedvező szakpolitikákon belüli kezdeményezések (pl. a vándorok társadalmi beilleszkedését segítve) a harmonizáció hiányában hatástalan maradnak.

E hiányokat nem ellensúlyozza, hogy van helyettük bőséges és gyorsan változó jogi szabályozás itthon és a nemzetközi, európai szinten. Ennek fontos eleme az emberi jogok tisztelete, csak hogy azt nem elég kijelenteni, a bíróság, a rendőrség és a többi jogalkalmazó körében ennek belső mércéjévé váláshoz még több évtized kell. Van tehát külső igazodási pont az emberi jogok és az alkotmányosság révén, de az nem került be szakmai, morális vagy egyéb normaként a praxisba, talán a túl gyors változások és a jogalkalmazók szakmai képzése, autonómiája hiányában.

Mindezt egybevéve előttünk áll a morális és vallási rendszer erodálódása után a normatív rendszer utolsó végvára, a jogi normarendszer, amely mintegy pótolja a migrációs politikát. Ám ez a jogi szabályozás roskadozik, túlhasznált, és bár gyors, halk, olcsó alkalmazkodást biztosít, nem tudja betölteni, csak egy ideig leplezni burjánzó jogi szabályaival a valódi migrációs elvek, prioritások, a meg nem teremtett társadalmi esélyek, a költségvetési támogatások, az elfogadó légkör miatti űrt. A jog ugyan előfutára volt az alkotmányos forradalomnak 1989-ben és az európai integrációnak, mert előrevetítette, miként kövesse a politikai intézményrendszer az életben a normatív tételezést – de mára ez a megoldás már nem alkalmazható a különböző alrendszerek modernizálására, társadalmi elfogadtatására, legalábbis a migrációs politikában biztosan nem.

Irodalom

- Burián H. (2008): Az Európai Bíróság esetjoga: a Romániát érintő első ügy. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 12: 19–26.
- Cholewinski, R. (2006): Control of Irregular Migration and the EU Law and Policy: A Human Rights Deficit. In S. Peers, N. Rogers (eds.): *EU Immigration and Asylum Law*. Text and Commentary. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 899–941. /Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Vol. 12./
- Cholewinski, R. (2007): The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy. In A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner (eds.): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy* Hart. Hart Publishing, Oxford, 301–336.
- CPT (2009): *20 years of combating torture*. 19th General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Council of Europe Publishing, Strasbourg, www.cpt.coe.int/en/annual/rep-19.pdf
- Dunavölgyi Sz., Póczik Sz. (2008): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. HVG-Orac, Budapest.
- Görbe A.-né Zán K., Tájok P. (2010): Az idegenrendészeti szakterületi tevékenység stratégiája. *Rendészeti Szemle*, különszám, 200–216.
- Guild, E., Minderhoud, P. (2006): *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member states on Trafficking and Smuggling in Human Beings*. Martinus Nijhoff, Leiden–Boston.
- Kacziba A. (2010): A társadalmi átalakulás közbiztonsági kockázatai. *Rendészeti Szemle*, különszám, 40–78.
- Lee, M. (2005): Human Trade and the criminalisation of irregular migration. *International Journal of the Sociology of Law*, 33: 1–15.
- Révész, B., Tóth, J. (2008): Why the files of the security services have remained secret. *Regio*, 11: 158–164.
- Sik E., Tóth J. (szerk.) (1997): *Migráció és politika*. MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, 1996. MTA PTI, Budapest.
- Tóth J. (1994): Kívánatos immigránsok? (Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről). In Sik E., Tóth J. (szerk.): *Jönnek? Mennek? Maradnak?* MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport évkönyve, 1993. MTA PTI, 98–110.
- Tóth J. (1997a): Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége. *Acta Humana*, 27: 52–66.
- Tóth J. (1997b): Migrációs politika – a csatlakozás hátramoszdítója? *Európai Tükör*, 1: 60–69.

- Tóth J. (2000a): A diaszpóra a jogszabályok tükrében. In Sik E., Tóth J. (szerk.): *Diskurzusok a vándorlásról*. Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont (MTA Politikai Tudományok Intézete), Budapest, 185–217.
- Tóth J. (2000b): Az elmúlt évtized diaszpórapolitikája. In Sik E., Tóth J. (szerk.): *Diskurzusok a vándorlásról*. Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont (MTA Politikai Tudományok Intézete), Budapest, 218–251.
- Tóth, J. (2005): Towards a Joint Sweeper of Illegal Migrants. *Central European Political Science Review*, 19: 89–98.
- Tóth, J. (2006): Enlargement of the EU and Title IV. In S. Peers, N. Rogers (eds.): *EU Immigration and Asylum Law*. Text and Commentary. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 139–165. /Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Vol. 12./
- Tóth, J. (2008): When an emergency has come to stay - The birth of the refugee administration in 1988–89. *Regio*, 11: 96–145.
- Tóth J. (2009): Kit érdekelnek a migránsok? Ankét a kisebbségkutatásról. *Regio*, 3: 106–113.
- UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees (2009): 2008 *Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Country Data Sheets, 16 June 2009. UNHCR, Geneva, www.unhcr.org/4a375c426.html