

Magyarország migrációs stratégiájának kialakítása a Nemzeti Biztonsági Stratégia és az európai uniós szabályozások mentén

Bevezetés

Figyelemmel a globalizációra és arra a hétköznapi tényre, hogy az egyes országok közötti utazási idők a technológiai fejlődésnek köszönhetően jelentős mértékben csökkentek, továbbá tekintettel az egyes államok közötti gazdasági egyenlőtlenségekre, a klímaváltozásra és számos, a migrációt generáló egyéb körülményre – úgynevezett *push* és *pull*¹ (taszító és vonzó) faktorokra – kijelenthető, hogy a migráció olyan jelenség, amellyel nemcsak rövid és középtávon, de hosszú távon, stratégiai szinten is számolni kell. Az Amerikai Egyesült Államok Afganisztánból történő kivonulásának és a talibán előretörésének következtében a rövid, illetve középtávú migrációs stratégiák, taktikák mielőbbi kialakításának jelentősége is megnőtt. Az Európai Uniónak és így hazánknak is számos olyan kihívással, kockázattal és fenyegetéssel kell szembenéznie a jövőben, amelyek a migrációból fakadnak.

A fenti körülmények mentén még inkább figyelemre méltó kérdés Magyarország új migrációs stratégiájának kialakítása, hiszen a korábbi 2014–2020 között volt érvényes. Bár aktuálisnak már 2015-ben is nehezen volt nevezhető a stratégia, ugyanis a 2015-ös migrációs válság jelentősen megváltoztatta hazánk álláspontját a migrációval kapcsolatban – ennek részleteit a későbbiekben tárgyalja a tanulmány. Az új migrációs stratégia kialakítása során felmerül a régóta fennálló, Európán belüli véleményellentét, az úgynevezett „Európa menedék”, illetve „Európa erőd” felfogás kérdésköre. További figyelmet érdemlő körülmény, hogy 2021. július 7-én elfogadták az Európai Unió 2021–2027 közötti Migrációs, Menekültügyi és Integrációs Alap (a továbbiakban: az Alap) elnevezésű programját, amely a tagállamok részére több milliárd eurós összeget biztosít a migráció kezelésére, amennyiben az Alap szellemiségével megegyező intézkedéseket hoznak. Azonban hazánk esetében – amelynek újonnan elfogadott releváns stratégiai egyértelműen kihívások tárgyaként azonosítják a migrációt – nehezen elképzelhető, hogy a migrációban számos lehetőséget látó Alap szellemiségében szülessen meg az új migrációs stratégia. Jelen tanulmány ezt a kérdéskört járja körül.

A fentiekben kifejtettek alapján célunk az, hogy az új magyar migrációs stratégia kialakításának lehetőségeit vizsgáljuk a téma szempontjából releváns hazai stratégiai

¹ Az elmélet Ernst Georg Ravenstein angol–német tudóstól származik, aki ezt *The Laws of Migration* című munkájában fektette le 1885-ben, s azóta alaptézis a migrációval foglalkozó kutatók között.

dokumentumok, az Alaptörvény, illetve az Európai Unió egyes idevágó fő dokumentumai alapján.

A kutatás során főként a hazai jogi szabályozókat és stratégiai dokumentumokat, illetve az Európai Unió különböző migrációs és emberi jogokkal foglalkozó szabályozóit elemeztük – ezek adják a tanulmány gerincét –, áttekintve hozzá a témába vágó egyes hazai és nemzetközi szakirodalmi tanulmányokat.

Magyarország migrációs stratégiája (2014–2020)

Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia (a továbbiakban: a stratégia) már az elején leszögezi, hogy az Európai Unió migrációs témakörben megfogalmazott szabályozásait figyelemmel kísérve, azonban Magyarország érdekeit szem előtt tartva létrehoz egy olyan egységes dokumentumot – stratégiát –, amely meghatározza az illegális, illetve a legális migráció területén alkalmazandó eljárások, szabályozások irányait. Mint minden stratégiát, ezt is a múlt tapasztalataira reflektálva a jövőben várható jelenségek mentén alakították ki. A 2014–2020 közötti stratégia kapcsán cél volt továbbá a nyitott és befogadó társadalmi tudat erősítése, amihez a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap² (a továbbiakban: Alap) nyújtott forrást.

A magyar migrációs stratégia, valamint az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozott Alap az alábbi főbb alapvetéseket tartalmazta:

- a legális migráció támogatása;
- nemzetközi védelem biztosítása a nemzetközi és uniós elvárásoknak megfelelően;
- az integráció segítése;
- a hontalanság eseteinek csökkentése, illetve magas szintű védelem biztosítása a hontalan személyek számára;
- az országba való beutazás vagy az országban tartózkodás szabályainak megsértése elleni fellépés;
- a társadalmi előítélet csökkentése a folyamatos kommunikáció révén.

Amikor a stratégiát létrehozták, akkor az alapok között szerepelt a legális migráció támogatása, azaz az illegális migrációs utak helyett legális bevándorlási folyamatok előtérbe helyezése – többek között a vízumpolitika megfelelő szabályozásával, a tartózkodási engedély, illetve huzamos magyarországi tartózkodás esetén a letelepedés, végezetül a magyar állampolgárság megszerzése, azaz a honosítás segítségével –, ezzel párhuzamosan előirányozva az illegális migráció elleni küzdelmet. A honosítás kapcsán a stratégiában meghatározták, hogy külön figyelmet érdemel a magyar diaszpórához tartozó személyi kör, azaz a külhoni magyarok esetében az egyszerűsített honosítási eljárás. Álláspontunk alapján a nemzetközi védelem biztosításának elvét kell még kiemelni a 2015-ös migrációs válságot követő helyzet tükrében, hiszen az akkori stratégia még

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1147 rendelete (2021. július 7.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról.

úgy fogalmazott: Magyarország „eleget tesz menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeinek, a menedéket kérelmezők számára a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet biztosítja”.³

További figyelemre méltó körülményként értékelhető ugyanakkor a stratégia egyik hiányossága, amelyre utal is a dokumentum, hogy tudniillik nem képezte részét a magyar állampolgárok kivándorlása és az ennek hátterében lévő körülmények értékelése. A stratégia hét különálló fejezetre bontotta a migráció, a menekültügy és az integráció kérdéskörét, az alábbiak szerint:

- Bevezetés
- Vízumpolitika
- Szabad mozgás és illegális migráció
- Illegális migráció
- Nemzetközi védelem
- Integráció
- Monitoring

Álláspontunk alapján kérdéses, hogy a jövőben miként érvényesül az újonnan elfogadott migrációs alap koncepciója, hiszen már a korábbi alap és stratégia között is ellentmondások keletkeztek, mivel a 2015-ös migrációs helyzet sok mindent megváltoztatott. Míg a stratégia még a migrációban rejlő nemzetgazdasági, demográfiai, illetve társadalmi előnyök kihasználását nevesíti,⁴ addig a 2015-ös kormányzati állásfoglalás szerint a migráció nem válasz a munkaerőpiaci és demográfiai kihívásokra.⁵

Migrációs témájú releváns hazai dokumentumok

A következő fejezetben azokat a hazai stratégiákat és főbb szabályozókat mutatjuk be, amelyeknek kiemelt szerepük lehet Magyarország új migrációs stratégiájának kialakításában. Ezek elemzésével ismertetjük a hazai szabályozási környezetet, amely meghatározza az új stratégia kialakításának lehetséges irányait.

Nemzeti Biztonsági Stratégia

A Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) a migrációt a korábbi stratégiáktól eltérően kiemelten hangsúlyos elemként kezeli. Minősített formáit olyan kihívásként, kockázatként

³ Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, 3. pont (A stratégia elvei).

⁴ Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, 3. pont (A stratégia elvei).

⁵ A migráció nem válasz a munkaerőpiaci és demográfiai kihívásokra. *Híradó.hu*, 2015. október 26.

vagy veszélyeztető tényezőként, amelyek jelentősen meghatározzák Magyarország jövőjét. Amint azt az új NBS elemzése során biztonságpolitikai szakértők megállapították,

„2012-höz képest – a 2015–2016-os európai migrációs és menekültválság hatására – a migráció megítélésében következett be a legnagyobb változás az új nemzeti biztonsági stratégiában. Az előző stratégia a migrációra olyan természetes, összetett jelenségként tekintett, amely »gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt«. Az új stratégia nem társít pozitív vonatkozásokat a migráció jelenségéhez, a tömeges, ellenőrizhetetlen és illegális migrációra pedig a romló biztonsági környezet egyik fő elemeként tekint.”⁶

Ezt mutatja, hogy már az NBS bevezetőjének 1. pontja is foglalkozik a migráció fogalmával mint olyan veszéllyel, amely szoros összefüggést mutat a világ általános környezeti, népesedési, politikai és egyéb állapotának negatív irányú változásaival:

„Az új kihívások alapja a formálódó, többpólusú világrend, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, a biztonsági kihívások változó arculata, továbbá az olyan globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, végül pedig a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai.”⁷

A Magyarország biztonsági környezete című fejezet első szakasza lefekteti, hogy a kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást jeleznek előre, és e változó és képlékeny, átalakuló nemzetközi rend és globális feltételrendszer elemei közé tartoznak a migráció kiváltó okai, valamint a migráció következményei is.⁸

Ugyanezen fejezet Európát – a valóságnak megfelelően – elöregedő, stagnáló lélekszámú kontinensnek tartja, miközben elsősorban Afrikában és Közép-Ázsiában népességszaporulás zajlik. Mindez az NBS megfogalmazásában újabb államok és régiók destabilizálódásához, azaz a migrációs nyomás további erősödéséhez vezethet.⁹

Hazánk biztonsági környezetének elemzése során nem lehetett megkerülni a kiemelten fontos Nyugat-Balkán helyzetét sem. A dokumentum lefekteti, hogy a térség biztonsági helyzete törékeny. Itt, mintegy „mellékes”, a helyzetet súlyosbító körülményként említi a migrációt: „az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció súlyos kihívások elé állítja a migrációs útvonalakon fekvő államokat”. A stratégia e pontja is minősített esetét írta le a jelenségnek, vagyis az olyan típusú migráció tartozik ide, amely egyetlen állam kontrollja alatt sem áll, tömeges, vagyis túlmutat a csoportos mértéken, és mindezek felül illegális, azaz kivonta magát a tömeg vándorlásával érintett országok jogszabályai, jogi keretei alól.¹⁰

⁶ Csiki Varga Tamás – Tálás Péter: Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság*, (2020), 3. 100.

⁷ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája* (a továbbiakban: új NBS). I. Bevezető, 1. pont.

⁸ Új NBS, 44. pont.

⁹ Új NBS, 50. pont.

¹⁰ Új NBS, 56. pont.

A stratégia következő pontjai ugyanezen gondolatok mentén folytatódnak, bár a fenti minősített eset mellett a tömeges bevándorlás okozta válság mint kifejezés is megjelenik, amelynek kapcsán a szöveg nyilvánvalóvá teszi, hogy ez alatt a „váratlan, ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció”-t kell érteni, „amely akár az európai kontinens biztonságát és stabilitását is veszélyeztetheti, miközben nemzetbiztonsági, közbiztonsági és közegészségügy kockázatok sorát rejt magában”. A majdani migrációs stratégia szempontjából ez a megfogalmazás kiemelt figyelmet érdemel, mivel nem önmagában a tömegek ellenőrizetlen mozgásában látja a kezelendő problémát, hanem komplex módon, hatásaival együtt értékeli azt, így a biztonság más területeit érintő hatásokat is – helyesen – felsorolja.¹¹ (Bizonyos kockázatok ugyanakkor kimaradtak a szövegből, lásd Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok* című tanulmánykötete.¹²) Szintén jelentős újdonság, hogy az NBS a globális folyamatokat figyelembe véve, hosszú távú kihívásként tekint a kérdésre.

Az 58. pont rávilágít arra a körülményre, hogy a tömeges migráció egyik legfőbb kiváltó oka az instabil államok növekvő száma, ugyanakkor azt is felveti, hogy a tranzit- és célországokat pedig maga a tömeges migráció gyengítheti meg. Másrészt egy geopolitikai és geostratégiai szempontot is felhoz itt az NBS, amely szerint a migrációt mint eszközt egyes állami vagy nem állami szereplők az érdekeik érvényesítésére is felhasználhatják, így az a hibrid hadviselés részévé válhat.

A 2020-tól tapasztaltak alapján szintén releváns megfontolás az, hogy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció felgyorsíthatja a világjárványok kialakulását, terjedését.¹³ Itt célszerű megjegyezni, hogy az új típusú koronavírus globális elterjedésében a globális mozgási/utazási lehetőségek, a világ minden pontját behálózó légi közlekedés jelentősen közrejátszottak, amely lehetőségekkel elsősorban a jogszerű turizmus, az üzleti és oktatási, valamint egyéb célú legális utazások résztvevői éltek.

A stratégia leegyszerűsítő jelleggel részben azonosítja az instabil régiókat és válságövezeteket a migráció szempontjából kibocsátó országokkal. Természetesen számos olyan stabil állam működik, amely ösztönzi vagy eltűri polgárai külföldre távozását, más országokban történő letelepedésüket. A működésképtelen államok és az instabilitás ugyanakkor valóban táptalaja azon határokon átívelő fenyegetéseknek, mint a „terrorizmus, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szervkereskedelem vagy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció”.¹⁴

Némileg háttérbe szorulva és a migráció jelenségéhez is kapcsolódóan jelenik meg a dokumentumban a szélsőséges vallási háttérű terror kockázata, mint amely egyre növekvő veszélyt jelent Európa államaira. (A korábbi biztonsági stratégiák – főként a 9/11 „árnyékában” – túlhangsúlyozták a terrorizmus kétségkívül létező veszélyét.) A terrorizmus és a migráció kapcsolatát sokan kutatták, sokan teljesen el is vetették a két jelenség közötti lehetséges összefüggéseket. A Kiemelt biztonsági kockázatok című

¹¹ Új NBS, 57. pont.

¹² Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

¹³ Új NBS, 62. és 64. pont.

¹⁴ Új NBS, 65. és 67. pont.

fejezet felsorolásában első helyen a migráció minősített esetei állnak: illegális migránsok tömeges érkezése a nyugat-balkáni vagy más, hazánkat érintő útvonalon, valamint idegen népesség Magyarországra telepítése.¹⁵

Az Átfogó feladatok és eszközök című fejezetben is számos, a migrációra vonatkozó megállapítás szerepel. A tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a vele járó kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat követel. Az NBS kimondja, hogy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni kell, hanem meg kell állítani. Ennek egyik feltétele az EU külső határainak hatékony védelme, továbbá a migrációt kiváltó okok elleni helyszíni, a kibocsátó országokban történő fellépés. A dokumentum következtetéseket is levon, bemutatva, mi történhet hosszú távon Európával a fenti feladatok nemteljesítése esetén: az okok kezelésének sikertelensége következtében a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció elleni erőfeszítések végső soron nem lehetnek eredményesek, ami hosszabb távon az európai civilizáció jövőjét is eldöntheti.¹⁶

„A tömeges visszaélések megakadályozása érdekében szükséges a közös európai menekültügyi rendszer átalakítása, szigorítása, valamint az embercsempészet elleni küzdelem fokozása, [...] a kibocsátó országok visszafogadási hajlandóságának növelése.”¹⁷

A 145. pont rávilágít, hogy Magyarország nem önállóan és elszigetelten kíván cselekedni, hiszen a kibocsátó, a befogadó, valamint a tranzitországokkal is együttműködésre törekszik.

A migrációnak ugyanakkor, mint említettük, nem a váratlan, tömeges, ellenőrizetlen és illegális formája létezik általában a mindennapokban, hanem az országok és országcsoportok, valamint nemzetközi szervezetek által szabályozott legális módja is. Kockázatok a jogszerű migrációból is fakadhatnak, amint azt a terrorfenyegetettség és az egészségügy területén is megtapasztalhattuk az elmúlt években. Az NBS vonatkozó, 146. pontja azért érdemel kiemelt figyelmet, mert ezzel az aspektussal is foglalkozik, felvonultatva a kezeléséhez szükséges eszközöket: „A legális bevándorláshoz is kapcsolódó biztonsági kockázatokkal szemben Magyarország megfelelő vízumpolitikával, a beutazás és a tartózkodás engedélyezését célzó eljárások hatékonyságának növelésével, valamint az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal folytatott együttműködés fokozásával védekezik.”

A 146. pont ezen túlmenően egy olyan – korábban meg nem jelenő, titkosszolgálati és terrorelhárítási feladatot magában foglaló – lényegi elemet is tartalmaz, amely nélkül jelentősen romolhat az ország biztonsági helyzete: „Mind a legális bevándorlás, mind az illegális migráció tekintetében törekedni kell a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrésére.”

¹⁵ Új NBS, 124/a pont.

¹⁶ Új NBS, 143. pont.

¹⁷ Új NBS, 144. pont.

Alaptörvény

Az Alaptörvény XIV. cikke számos olyan tilalmat és jogot fogalmaz meg, amelyek nyilvánvalóan alapvető keretet adnak a kialakítandó migrációs stratégia számára, egyúttal megszabva annak irányát, fő tartalmát és szellemiségét.

„(1) * Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény rendelkezésének szófordulatait az NBS is átvette, így abban is szerepel, hogy idegen népesség betelepítése kiemelt kockázatot jelentene az ország számára. Ennek megfelelően az új migrációs stratégiában ezt a kitételt hangsúlyosan szükséges figyelembe venni annak kialakítása során.

„(2) * Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.”

Bár ez ma már magától értetődőnek tűnik, a rendszerváltás előtt a magyar állampolgárok mozgásszabadsága és kivándorlása, hazatérése sem volt automatizmus. Fontos jogi garancia, hogy a külföldieket sem érintheti jogellenes kiutasítás.

„(3) * Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

A migrációs stratégia megalkotása során a kiutasítások és a származási országba történő visszatérést lehetővé tevő migrációs politika kialakítása érdekében a fenti korlátokat szintén figyelembe kell venni. Természetesen alapos vizsgálatot igényel a stratégia megalkotói részéről, miként határozzák meg ennek mentén a főbb elveket úgy, hogy a fenti tilalmaknak képesek legyünk mindig megfelelni, ugyanakkor az érintett külföldieknek az ország területéről történő eltávolítása, távol tartása is hatékonyan tudjon megvalósulni.

„(4) * Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedéjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

A nemzetközi szerződéseknek, egyéb nemzetközi szabályzóknak, politikai, kulturális és egyéb (diplomáciai) elvárásoknak való egyidejű megfelelés alapvető fontosságú. Magyarország a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezményhez történő 1989-es részleges, majd 1997-es teljes körű csatlakozásával annak elveit és kívánalmait magára

nézve kötelezőnek ismerte el, ezt erősíti meg az Alaptörvény vonatkozó fenti pontja. Az elmúlt évek, főként a 2015. évi tömeges migrációs válság utáni időszak ezen a területen erősen ellentmondásos helyzetet teremtett, ugyanakkor a menedékjogi törvény rendelkezései és az egyes védelmi kategóriák alapvetően megfelelnek a fenti kívánalmaknak. (Jelen tanulmánynak nem célja a 2015 utáni magyar menekültügyi politika és szabályzók értékelése.)

Az Alaptörvény fenti, menedékjogot garantáló szakaszának utolsó mondata azonban már tükrözi az elmúlt évek magyar kormányzat által kialakított menekültpolitikájának egyik fő elemét, amely szerint „klasszikus” menekültnek azt kell tekinteni, aki életét és biztonságát féltve az üldözői elől a legközelebbi elérhető biztonságos országba távozik, és nem a válságövezetektől távoli, fejlettebb északi (európai vagy amerikai) államokba vándorol védelmet keresve. A fenti alaptörvényi rendelkezés tehát a tilalmon és korláton túl már teret ad a migrációs stratégia készítői számára.

Az Alaptörvény XXVII. cikke szintén jelentős korlátot állít fel a migrációs stratégia és az idegenjogi szabályok kialakítása során. A rendelkezés így szól: „(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” A legálisan, a megfelelő szabályok és eljárásrend betartásával, reguláris migráció során Magyarországra érkezett, itt rendezett tartózkodási joggal bíró külföldit hazánkban megilleti a szabad mozgáshoz és tartózkodási helyének szabad megválasztásához való jog, így sem alacsonyabb rendű jogszabályban, sem a migrációs stratégiában olyan tilalom nem szerepelhet, amely a külföldiek ezen jogát korlátozná.

Egy komplex migrációs stratégiában az egyes részterületekért és témakörökért való felelősséget, az egyes állami szervek és egyéb, állami és civil szervezetek, társulások feladatait és felelősségét is célszerű lehet kijelölni. Ennek során az Alaptörvénynek a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 46. cikkét nem lehet megkerülni, amely így szól: „(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.” E szakasz alapján a rendőrség ugyan nem kizárólagos felelőse az illegális migráció elleni küzdelemnek, feladatai közé tartozik az ebben való részvétel. Bár nem lenne életszerű elgondolás, az Alaptörvény értelmében nem is születhet olyan stratégia, amely kizárná a rendőrséget a jogellenes bevándorlás akadályozásából.

Nemzeti Katonai Stratégia

Az új Nemzeti Katonai Stratégia (NKS) a *Magyar Közlöny* 2021. június 24-i számában jelent meg, ezzel a korábbi, 2012 óta hatályos Nemzeti Katonai Stratégia hatályát veszítette. Az új NKS kidolgozását – ágazati stratégia gyanánt – a fentiekben említett NBS is előirányozta.

Az NKS bevezetője kiemeli: „A haza védelme össznemzeti ügy”, amely „a haderő képességeinek fejlesztése mellett megköveteli az ország védelmében érintett szerve-

zetek közötti együttműködést, a gazdaság növekedése mellett a nemzeti védelmi ipar fejlesztését, a széles társadalmi összefogást és az állampolgárok haza védelme iránti elkötelezettségét”.¹⁸

Fontos sarokpontja a stratégiának, hogy Magyarország egyetlen államot sem tekint ellenségnek. Azonban arra is rámutat a dokumentum, hogy változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetben előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain, közvetett térségében vagy stratégiai távolságokban: „A modern globalizált világban a távoli válságok is rövid idő alatt begyűrűzhetnek a régió és az ország területére, aláásva az állampolgárok és a haza biztonságát, ahogy azt a 2015. évi illegális migrációs válság is bizonyította.”¹⁹ Az NKS a biztonsági kihívások között felhívja a figyelmet arra, hogy „az illegális migráció tömeges mértékű, a kormányzati rendszerek és rendvédelmi erők túlterhelésével járó növekedésére lehet számítani főként a nyugat-balkáni, de más, hazánkat érintő útvonalak irányából is”.²⁰ Érzékelhető, hogy ez a témakör már-már kiemelt szerepet kap az NKS-ben, ami jól mutatja, hogy a jelenlegi kormányzat inkább biztonsági szempontból közelíti meg a migráció kérdését. Emellett az NKS tartalmazza azt is, hogy a honvédség feladatai közé tartozik többek között az ország határainak védelme.

A Nemzeti Katonai Stratégia már rövid távon is nagy valószínűséggel számol egy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel, amely az azóta eltelt idő, illetve az afganisztáni tálib hatalomátvétel tükrében egyre reálisabb veszélyként jelenik meg Európa, illetve benne Magyarország számára. Egy ilyen jellegű esemény a kormányzati rendszereket és a rendvédelmi erőket túlterheli, így a Magyar Honvédség támogatólag lép fel a helyzet kezelésére. Kiemeli az NKS, hogy a tömeges illegális migráció nemzetbiztonsági, közbiztonsági, humanitárius és közegészségügyi kockázatokat is magában hordoz.

Figyelmet érdemlő körülmény, hogy a migráció kezelésére vonatkozóan a stratégia egy olyan irányt is meghatároz, amely az illegális migráció nem Magyarország határájánál történő megfékezésére összpontosít, hanem a probléma forrásaként beazonosított térségekben lévő műveletekben és missziókban a magyar szerepvállalásra.

Migrációs témájú releváns európai dokumentumok

A következő fejezetben azokat a főbb európai uniós szabályozókat, illetve magát a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról szóló uniós dokumentumot mutatjuk be, amelyeknek kiemelt szerepük lehet Magyarország új migrációs stratégiájának kialakításában, ismertetve az uniós szabályozási környezetet, amely befolyásolhatja annak irányait.

¹⁸ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*.

¹⁹ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. Bevezető.

²⁰ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. 2. fejezet.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: charta) 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcson. Az Európai Parlament már régóta szorgalmazta egy ilyen dokumentum létrehozását.²¹ Végül a lisszaboni szerződéssel módosított Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikk (1) bekezdésével vált a primer uniós jog részévé 2009 decemberében.²²

A chartában foglalt emberi jogok alapvetőek és elidegeníthetetlenek, és az alábbi alapelvek köré csoportosulnak: emberi méltóság, alapvető szabadságok, emberek közötti egyenlőség, szolidaritás, polgári jogok és igazságszolgáltatás.²³

Ez a dokumentum egyfajta kiegészítés a többi nemzetközi jogi dokumentum mellett, mint például az emberi jogok európai egyezménye (EJEE), amelyet a következő szakaszban tárgyalunk. A charta jelentősége abban rejlik, hogy összegyűjti a korábban számos más jogalkotási okmányban megtalálható jogokat. Az ötvennégy cikk egy része tartalmilag és alkalmazási körét tekintve megegyezik az EJEE vonatkozó cikkeivel, azonban egyes részei túlmutatnak annak rendelkezésesein.²⁴ A következőkben azon cikkeket és pontjait mutatjuk be, amelyek befolyásolhatják az új magyar migrációs stratégia kialakítását.

A migrációt nagymértékben ösztönözheti, ha az ember olyan kényszerű helyzetbe kerül, amely miatt el kell hagynia az otthonát – ezek az úgynevezett kényszermigrációt kiváltó tényezők, a különböző *push* faktorok. A migrációt adott célországba irányító tényezők pedig a Ravenstein-féle felosztás szerint a *pull* faktorok,²⁵ ilyenek a szociális és gazdasági körülmények, valamint a különböző emberi jogok szavatolása. Az Alapjogi Charta éppen ezeket tartalmazza, ezért az alábbiakban pontról pontra összefoglaljuk őket.

Az élethez és emberi méltósághoz való jogot deklaráló pontok:

- „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.”²⁶
- „(1) Minden embernek joga van az élethez. (2) Senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.”²⁷
- „Mindenkinek joga van a testi és szellemi sérthetetlenséghez.”²⁸
- „Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”²⁹

²¹ 20 éves az Európai Unió Alapjogi Chartája! Europeanu.eu, (é. n.).

²² Chronowski Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 77. (2014). 85–100.

²³ 20 éves az Európai Unió Alapjogi Chartája!

²⁴ Friedery Réka – Horváthy Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 248–257.

²⁵ Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, NKE, 2014. 24–25.

²⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 1. cikk.

²⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 2. cikk.

²⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 3. cikk (1) bekezdés.

²⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 4. cikk.

- „(1) Senkit sem lehet rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani. (2) Senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni. (3) Tilos emberi lényekkel kereskedni.”³⁰
- „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”³¹

A vallás- és lelkiismereti szabadsághoz való jogok főbb pontjai:

- „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását.”³²
- „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárokon való tekintet nélkül. (2) A tömegközvetítés szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”³³

A faj, vallás és politikai meggyőződés, illetve egyéb okok miatti diszkriminációt tiltó pontok többek között:

- „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”³⁴
- „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”³⁵
- „A nők és férfiak közötti egyenlőséget minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is biztosítani kell.”³⁶

A fentiek alapján jól látható, hogy a charta sokat merített a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseiből. Azaz kimondja azokat a fő üldöztetési okokat, amelyek miatt az egyezmény alapján valakit nemzetközi védelemben lehet részesíteni. Így a charta szellemisége alapján a menekültek segítése, az emberi jogok védelme egyértelmű európai erény és feladat.

A migrációhoz kapcsolódóan az alapvető jogok közé sorolja a charta az uniós polgárok szabad mozgását és tartózkodását a tagállamok területén, amely jog biztosítható a jog-

³⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 5. cikk.

³¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. II. cím – Szabadságok, 6. cikk.

³² Az Európai Unió Alapjogi Chartája. II. cím – Szabadságok, 10. cikk (1) bekezdés.

³³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. II. cím – Szabadságok, 11. cikk.

³⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím – Egyenlőség, 21. cikk (1) bekezdés.

³⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím – Egyenlőség, 22. cikk.

³⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím – Egyenlőség, 2. cikk (1) bekezdés.

szerűen ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak is.³⁷ Látható tehát, hogy a migráció, azaz a szabad mozgás és a tartózkodási hely megválasztása csak az Európai Unió területén legalísan tartózkodó személyek számára alapvető jog, azonban felvetődik a kérdés, hogy az illegálisan Európába érkező menedékkérőkre (akik e kérelmük benyújtásával a genfi konvenció alapján legalizálják az ittlétüket) hogyan vonatkozik a szabad mozgás és tartózkodás joga.

Emberi jogok európai egyezménye

Az új magyar migrációs stratégia kialakítását befolyásoló másik fontos nemzetközi jogi dokumentum az emberi jogok európai egyezménye. Az ebben szavatolt emberi jogok az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot deklaráló pontok:

- „A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg.”³⁸
- „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”³⁹
- „Senkit sem lehet rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani.”⁴⁰
- „Senkit sem lehet kényszer- vagy kötelező munkára igénybe venni.”⁴¹
- „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani” (kivéve a cikk alatt felsorolt esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján).⁴²

Jól látható, hogy az Alapjogi Chartával egyező elveket fejt ki az emberi élethez és biztonsághoz való jog, valamint a kínzás és bántalmazás tilalma tekintetében is. A szöveg csupán formai értelemben más, de mindkettő ugyanazokat az értékeket vallja, azaz tartalmi értelemben, mondhatni, azonosak.

A vallás- és lelkiismereti szabadsághoz való jogok megfogalmazása szintén hasonló az Alapjogi Chartában foglaltakhoz:

- „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen,

³⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. V. cím – A polgárok jogai, 45. cikk (1)–(2) bekezdés.

³⁸ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 2. cikk (1) bekezdés.

³⁹ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 3. cikk.

⁴⁰ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 4. cikk (1) bekezdés.

⁴¹ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 4. cikk (2) bekezdés.

⁴² Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 5. cikk (1) bekezdés.

mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”⁴³

- „A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”⁴⁴
- „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.”⁴⁵

Ugyanígy a faj, a vallás, a politikai meggyőződés és egyéb okok miatti diszkrimináció tilalma is a chartaéhoz hasonló.

- „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”⁴⁶

Az egyezményhez jelenleg tizennégy jegyzőkönyv kapcsolódik, amelyek közül témánk szempontjából kiemelendő az 1963-as negyedik, az 1984-es hetedik és a 2000-es tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv.

A Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza azokat a jogokat, amelyeket az egyezmény eredetileg nem tartalmazott – a szabad mozgás és tartózkodás jogát –, amelyeket azonban a későbbi Alapjogi Charta már nevesít, ezek a következők:

- „Mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga.”⁴⁷
- „Mindenki szabadon elhagyhat minden országot, beleértve a saját országát is.”
- „E jogokat kizárólag csak olyan, a törvényekkel összhangban lévő korlátozásoknak lehet alávetni, melyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonsága érdekében, a közrend fenntartásához, a bűnmegelőzéshez, a közegészség vagy az erkölcsök védelméhez, illetőleg mások jogainak és szabadságainak megóvásához szükségesek.”⁴⁸

Kiemelendő, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza azt a jogot, hogy mindenkinek joga van elhagyni bármilyen országot, még a sajátját is – természetesen a kivételek közé tartoznak a különböző büntetőjogi, közbiztonsági, közegészségügyi és nemzetbiztonsági

⁴³ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 9. cikk (1) bekezdés.

⁴⁴ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 9. cikk (2) bekezdés.

⁴⁵ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 10. cikk (1) bekezdés.

⁴⁶ Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 14. cikk.

⁴⁷ Emberi jogok európai egyezménye. Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk (1) bekezdés.

⁴⁸ Emberi jogok európai egyezménye. Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk (2)–(3) bekezdés.

kategóriák. Figyelemre méltó körülmény továbbá, hogy bár a szöveg deklarálja valamely ország elhagyásának a jogát, a más ország általi befogadáshoz vagy a befogadó ország szabad megválasztásához való jogot nem.

A Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv komoly idegenrendészeti garanciákat szab a kiutasítás területén, meghatározza a jogszerű eljáráson túl a jogorvoslati lehetőséget, azonban szavatolja, hogy a kiutasítás végrehajtható legyen, amennyiben a személy tartózkodása a közrendet vagy a nemzetbiztonságot sérti, fenyegeti:

- „Az Állam területén jogszerűen lakóhellyel rendelkező külföldit onnan csak a jogszabályoknak megfelelően meghozott határozat eredményeképpen lehet kiutasítani, és lehetővé kell tenni számára, hogy: a) kiutasításával szemben felhozott indokait előterjeszthesse, b) ügyének felülvizsgálatát kérhesse, és c) e célokból képviseltethesse magát az illetékes hatóság vagy e hatóság által kijelölt személy, illetőleg személyek előtt.”⁴⁹
- „A külföldit az 1. bekezdés a), b) és c) pontjaiban meghatározott jogainak gyakorlását megelőzően akkor lehet kiutasítani, ha a kiutasítás a közrend érdekében szükséges, vagy pedig nemzetbiztonsági okok indokolják.”⁵⁰

A Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv a korábban már többször említett, különböző (faji, vallási, etnikai, egyéb) okok miatti megkülönböztetés tilalmát írja elő, rögzítve, hogy a hatóságok senkit sem különböztethetnek meg ezek alapján.

- „A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”⁵¹
- „Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.”⁵²

A 2021-es Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap

A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról szóló európai uniós dokumentum is már az elején kiemeli, hogy támogatni kell a menekültügyi, integrációs és migrációs rendszerek megerősítését a tagállamokban. A rendelet alapján nyújtott pénzügyi támogatásnak különösen a menekültügy és a migráció területére vonatkozó nemzeti és uniós képességek megerősítéséhez kell hozzájárulnia. A dokumentum még egyértelműen inkább lehetőségként tekint a migrációra, mint kihívásra, sőt az Unió vonzó célállomássá tételét is deklarálja. Az illegális (vagy más szóval irreguláris) migráció

⁴⁹ Emberi jogok európai egyezménye. Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (1) bekezdés.

⁵⁰ Emberi jogok európai egyezménye. Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (2) bekezdés.

⁵¹ Emberi jogok európai egyezménye. Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (1) bekezdés.

⁵² Emberi jogok európai egyezménye. Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (2) bekezdés.

elleni harc fő eszközének a legális csatornák kiszélesítését tartja, úgy fogalmazva, hogy az irreguláris és nem biztonságos útvonalak helyett jogszerű és biztonságos lehetőségeket kell létrehozni.

A dokumentum megállapítja és előírja, hogy az Alapból finanszírozott minden intézkedésnek meg kell felelnie az Alapjogi Chartának, és összhangban kell állnia az Unió és a tagállamok vonatkozó nemzetközi okmányokból fakadó nemzetközi kötelezettségeivel. Kiemeli a nemek közötti egyenlőséget, a megkülönböztetés tilalmát és a gyermek mindenképp felett álló érdekének elvét. Továbbá meghatározza támogatási területként „a tagállamok közötti szolidaritást és a felelősség igazságos elosztását, valamint a migrációs áramlások hatékony kezelését, többek között a menekültügy területén hozott közös intézkedések – köztük az áttelepítés, a humanitárius befogadás és a nemzetközi védelmet kérelmező személyek vagy nemzetközi védelemben részesülő személyek tagállamok közötti átadása révén a nemzetközi védelemre szoruló személyek befogadására irányuló tagállami erőfeszítések – támogatásával”.⁵³ Az Alap által elsődlegesen támogatott intézkedések közé azok tartoznak a dokumentum alapján, amelyek az Unió belső menekültügyi és migrációs szakpolitikáját szolgálják. Illetve támogatni kell a harmadik országokkal való együttműködést a migrációkezelési célok elérésének érdekében, valamint a hatékony és méltóságteljes visszaküldést és visszafogadást. Ez azt is jelenti tehát, hogy a kitoloncolások hatékonyságának előmozdítását is célul tűzi a szöveg, a hatékonyságot abban látva, ha az adott személy hazatérve be tud illeszkedni, illetve meg tud élni.

Kiemelendő az a megjegyzés a dokumentumban, hogy figyelembe kell venni a releváns új fejleményeket. Ez a megfogalmazás tág értelmezésre ad lehetőséget, így többek között figyelembe vehető egy adott migrációs válság okozta fejlemény, illetőleg a jelenlegi afganisztáni helyzet is. Álláspontunk alapján a legérdekesebb kitétel az, hogy az Alap előírása szerint kivételes migrációs helyzetekben lehetővé kell tenni a sürgősségi támogatás nyújtását.

Magyarország egyik európai parlamenti képviselőjének álláspontja szerint több probléma is van a dokumentummal: „A Menekültügyi és Migrációs Alapról szóló megállapodás aránytalan összegeket tartalmaz olyan célok támogatására, amelyek nem a probléma megoldását, hanem annak súlyosbítását jelentik majd. Ilyen például a migránsok elosztására fordított hangsúly aránytalansága, illetve a további legális migrációs útvonalak létrehozására, vagy a bevándorlók integrációjára előírt túlzó összegek.”⁵⁴ Jól érzékelhető, hogy a jelenlegi nagyobb kormánypárti álláspont alapján, illetve az eddig meghozott törvények, rendelkezések és stratégiák fényében a magyar stratégia alapgondatai nincsenek teljes összhangban az Alap dokumentumában meghatározottakkal.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1147 rendelete (2021. július 7.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról.

⁵⁴ Viták. Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (2021–2027) – Integrált Határigazgatási Alap: a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz (2021–2027). Hidvéghi Balázs hozzászólása. Európai Parlament, 2021. július 6.

Magyarország új migrációs stratégiájának lehetséges irányvonalai

A bemutatott dokumentumok alapján jól látható, hogy hazánk új migrációs stratégiájának kialakítását két fő csapásirány határozza meg. Egyrészt az Európai Unió humanitárius elvei és egyezményei, illetve a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap iránymutatásai, másrészt a hazai jogelvek és kormányzati felfogás alapján egy sokkal inkább biztonsági alapokon nyugvó irány, amelyben a migrációban rejlő kockázatok kerülnek előtérbe.

Megállapítható, hogy a 2015-ös migrációs válság óta eltelt idő alapvetően nem változtatott az Unió felfogásán, így fennmaradt az „Európa menedék” és az „Európa erőd” megközelítés közötti ellentét.

A következő migrációs stratégia – álláspontunk és az említett két fő irányvonal alapján – jelenleg háromféle elgondolás mentén alakítható ki. (Leszámítva természetesen azt az eshetőséget, hogy nem készül új stratégia, aminek az esélye elenyésző, tekintettel arra, hogy egyrészt az Alap által nyújtott támogatás is elveszne, másrészt pedig hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégia 178. pontja előírja a migrációs területen alkotott szakági szabályozó megalkotását.)

A három reális megoldás közül az első az, hogy teljesen az Alap szellemiségében és irányvonalai mentén alakítja ki a jogalkotó az új stratégiát. Álláspontunk szerint ennek van a legkisebb valószínűsége.

A második lehetőség szerint Magyarország nem él az Alap nyújtotta támogatással, így tisztán a hazai stratégiai dokumentumok és jogszabályok alapján alakítja ki új migrációs stratégiáját. Ez – bár reális lehetőségnek tűnik a jelenlegi kormányzat migrációval kapcsolatos álláspontja és aktuális nyilatkozatai alapján – az Alap által biztosított jelentősebb tőke elvesztése, illetve a lehetséges nemzetközi visszhang miatt véleményünk szerint nem lenne a legjobb választási lehetőség.

A harmadik, optimális lehetőség az, hogyha egy köztes megoldás születik, azaz a magyar stratégiák és szabályozók figyelembevételével, azok szellemiségében, de szem előtt tartva az Alapban foglaltakat, annak egyes elemeit átvéve születne meg az új migrációs stratégia. A legális migrációs státuszokkal kapcsolatos rendelkezésekben például nem tapasztalható olyan szintű elvi ellentét, mint az illegális migráció kezelése kapcsán.

A fentiekben elmondottak, illetve a bemutatott dokumentumok alapján hazánk szerepvállalása az illegális migráció és a menekültügy területén egyfajta segítő jellegű feladatellátás lenne, azaz az európai uniós tagállamok kiutasításainak végrehajtásában, a műveletek támogatásában tudna részt venni. A menekültek tagállami szintű igazságos elosztásában nem valószínű, hogy Magyarország részt vállalna, azonban más tagállamok döntéseinek végrehajtásában, a menekültügyi eljárások lefolytatásában támogató szerepet tölthetne be, amely alapján az Alap által biztosított pénzeszközök valamilyen mértékben lehívhatóvá válnának számára.

Mivel továbbá az Alap előírja a méltóságteljes visszaküldést és visszafogadást, illetőleg a harmadik országokkal történő együttműködést, ez szintén olyan terület lehet Magyarország számára, amely teljes mértékben összhangban áll a kormányzati politi-

kával, a problémák importálása helyett a helyben történő segítségnyújtáson⁵⁵ alapuló felfogással. Figyelmet érdemlő körülmény, hogy a migráció kezelésére vonatkozóan a stratégia egy olyan irányt is meghatároz, miszerint a migrációs szempontból kibocsátó régiók esetében műveletekben és missziókban történő magyar szerepvállalás által lehetne csökkenteni a migrációs *push*faktorokat. Mindebből jól látható, hogy az Alap által meghatározott összeg hazánk számára abban az esetben lehet elérhető forrás – olyan módon, hogy a magyar jogszabályi és stratégiai szempontok is érvényesülnek –, ha hazánk a problémás régiókban nyújt segítséget, azaz a méltóságteljes visszatérést segíti, és a hatékony kitoloncolás végrehajtásában vesz részt.

Összefoglalás

Magyarország új migrációs stratégiájának kialakítása a hazai és uniós szabályozók mentén nem könnyű feladat, amennyiben az Alapban foglaltaknak megfelelően, annak támogatásával, de a magyar érdekeknek megfelelően kívánja megvalósítani majd a jogalkotó.

Tanulmányunk bemutatta a téma szempontjából releváns magyar stratégiákat és jogi szabályozókat, illetve azokat az európai dokumentumokat, amelyek befolyással lehetnek az új stratégia irányvonalára. Az aktuális történések, mint például az Afganisztánban történt tálib hatalomátvétel és az ezt követően várható új migrációs hullám, álláspontunk szerint inkább az „Európa erő” felfogás irányába tereli az uniós, illetve tagállami stratégiaalkotást, így előtérbe helyeződik a kibocsátó régiók stabilizációja, támogatása, továbbá az Európai Unió országaiban jogellenesen tartózkodó külföldi személyek hatékony kiutasításának és kitoloncolásának végrehajtása.

Felhasznált irodalom

- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt>
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1393-30-22>
- 20 éves az Európai Unió Alapjogi Chartája! *Europeana.hu*, (é. n.). Online: www.europeana.eu/hu/exhibitions/the-charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union-turns-20
- A migráció nem válasz a munkaerőpiaci és demográfiai kihívásokra. *Híradó.hu*, 2015. október 26. Online: www.fidesz.hu/hirek/2015-10-26/a-migracio-nem-valasz-a-munkaeropia-ci-es-demografiai-kihivasokra/
- Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. Online: http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf

⁵⁵ Orbán Viktor: A segítséget vigyük oda, ne a bajt hozzuk ide. *I/4 Agency*, 2021. augusztus 22.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1147 rendelete (2021. július 7.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-56-2021-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2016. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Chronowski Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmány-politikai megfontolások. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 77. (2014). 85–100. Online: http://real.mtak.hu/28406/1/chronowski_bodnar70.pdf
- Csiki Varga Tamás – Tóth Péter: Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság*, (2020), 3. 89–112.
- Európa Tanács: *Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Róma, 1950. november 4.)*. (Röviden: „emberi jogok európai egyezménye”.)
- Európa Tanács: *Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez, az Egyezményben és az Első kiegészítő jegyzőkönyvben már benne foglaltakon felül egyes jogok és szabadságok biztosításáról (Strasbourg, 1963. szeptember 16.)*
- Európa Tanács: *Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez (Strasbourg, 1984. november 22.)*
- Európa Tanács: *Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez (Róma, 2000. november 4.)*
- Friedery Réka – Horváthy Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 248–257. Online: http://real.mtak.hu/85737/1/Friedery_Horvathy%20EU%20Alapjogi%20Charta.pdf
- Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, NKE, 2014.
- Köszeg Ferenc (szerk.): *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció*. Budapest, Magyar Helsinki Bizottság, 2012. Online: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/helsinki_rendor-jegyzet2012FINALweb.pdf
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Megjelent az új Nemzeti Katonai Stratégia. [Honvédelem.hu](https://honvedelem.hu/hirek/megjelent-az-uj-nemzeti-katonai-strategia.html), 2021. június 25. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/megjelent-az-uj-nemzeti-katonai-strategia.html>
- Mező András: Az amerikai stratégiaalkotás elméleti kérdései 2. *Honvédségi Szemle*, 144. (2016), 3. 37–47.
- Orbán Viktor: A segítséget vigyük oda, ne a bajt hozzuk ide. *V4 Agency*, 2021. augusztus 22. Online: <https://v4na.com/politika/orban-viktor-a-segitseget-vigyuk-oda-ne-a-bajt-hozzuk-ide-50427/>
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.
- Viták. Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (2021–2027) – Integrált Határigazgatási Alap: a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz (2021–2027). Hidvéghi Balázs hozzászólása. Európai Parlament, 2021. július 6. Online: www.euro-parl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-07-06-INT-2-325-5000_SL.html