

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége Bevándorlás- és menekültpolitika

A szakpolitika fejlődéstörténete – stratégiai szintű programok, dokumentumok

Az Európai Unió közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és határigazgatási politikája az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címén (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) alapul. A belső határellenőrzések nélküli egységes belső piac megvalósítását az Egységes Európai Okmány 1993. január 1-jére tűzte ki célul. Mivel azonban e területek uniós szabályozása újabb hatáskörök átadását feltételezte a tagállamok részéről, ezért a migrációs kérdéskörök vonatkozásában a tagállamok kezdetben csak teljes konszenzuson alapuló döntéshozatalt tudtak elfogadni, amelynek eredményeként létrejött a Maastrichti Szerződés által felállított pillérrendszer úgynevezett III. pillérébe tartozó bel- és igazságügyi együttműködés. Ennek keretében ugyan nem sikerült elérni a személyek határellenőrzésének megszüntetését a belső határokon, ugyanakkor egy nemzetközi jogi alapú, Unión kívüli, a schengeni egyezmények által létrehozott együttműködés mégiscsak megteremtette 1995-re a belső határellenőrzés lebontásának és a külső határok megerősítésének feltételeit. E két fejlődési szál az Amszterdami Szerződés által egyesült, amely egyrészt az uniós politikából a közösségi politikák, azaz az I. pillér sorába emelte a korábbi III. pillér nagy részét, másrészt az Amszterdami Szerződéshez fűzött schengeni jegyzőkönyv lehetővé tette az addig elért „*schengeni vívmányok*” megerősített együttműködés formájában történő, Unión belüli megvalósításának és fejlesztésének folytatását.¹

Az Amszterdami Szerződés eredményeképpen kezdődhetett meg öt éves programok keretében a politikai irányvonalak kijelölése a migrációs tárgyköröket is magában foglaló, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítése céljából. Először a Tamperei Program gyorsította fel 1999-től a migrációt érintő szabályok kidolgozását és elfogadását. Az első öt éves időszak alatt sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait és előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját. Ezt követően 2004-től a Hágai Program² már az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, ugyanis az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált a 2001-es amerikai és a 2004-es madridi terrortámadások fényében. Az Európai Tanács ezért hatékonyabb, egységesebb szemlélet megvalósítását tűzte ki célul a határon átnyúló problémák kezelésében. A Hágai Program célja az Unió és a tagállamok közös képességeinek javítása volt, így rögzítette, hogy „az Unió egészen belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni”.³

¹ A Tanács az 1997. évi schengeni jegyzőkönyvben foglalt felhatalmazás alapján megalkotta a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló 1999/436/EK határozatot.

² *Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban.* HL C 53, 2005. március 3. 1–14.

³ Hágai Program (2005): i. m. 2.

A Hágai Programmal megkezdődött tehát a közös európai migrációs és menekültügyi politika második szakasza, amelynek a Hágai Program szerint a tagállamok közötti szolidaritáson – ideértve a pénzügyi szolidaritást is –, valamint a gyakorlati együttműködésen kell alapulnia. A Hágai Program a migrációs áramlatok igazgatásának négy fő pillérét határozta meg: a közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorláspolitikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát.

A 2009 decemberében elfogadott és a szakpolitikai irányvonalakat 2010–2014 közötti időtartamra lefektető Stockholmi Program⁴ már a polgárt állította a középpontba (*A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa*). A Stockholmi Program bár elismerte, hogy a Tamperei és Hágai Program eredményeire építve mára jelentős haladás tapasztalható, azonban rögzítette, hogy Európa még mindig kihívások előtt áll, amelyeket átfogóan kell kezelni, így javítani kell a szakpolitikai területek koherenciáját, és fokozni kell a partnerszágokkal folytatott együttműködést. A többéves Tamperei és Hágai Program utódjaként 2009-ben elfogadott Stockholmi Program 2014 decemberében ért véget. Az Európai Tanács 2014. júniusi következtetéseiben⁵ meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programokra vonatkozó stratégiai iránymutatásokat”.⁶ Itt már nem programról volt szó, hanem pusztán a meglévő jogi eszközök és intézkedések áttünetésének, végrehajtásának és egységes szerkezetbe foglalásának céljára összpontosító iránymutatásokról.

A Bizottság számára a 2015-ös migrációs válság olyan kihívásokat hozott, amelyek az Európai Tanács stratégiai iránymutatásaiban foglaltakon túli intézkedéseket igényeltek, így 2015. május 13-án közzétette az Európai Migrációs Stratégiát.⁷ A stratégia azonnali intézkedéseket javasolt a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, valamint a következő években végrehajtandó fellépéseket a migráció minden tekintetben megfelelőbb kezelése céljából. Közép- és hosszú távra a Bizottság négy irányban javasol intézkedéseket:

- az irreguláris migráció kiváltó okainak csökkentése;
- a határok igazgatása emberéleteket megmentve és biztosítva a biztonságot;
- szilárd közös menekültügyi politika kialakítása a közös európai menekültügyi rendszer végrehajtására támaszkodva; végül
- a legális migrációra vonatkozó politika megreformálása.

Az Európai Migrációs Stratégia végrehajtásaként a Bizottság számos jogalkotási javaslatot terjesztett elő a 2016 és 2018 közötti időszakban, amelyek érdemi reformokkal nem járó, de fokozott ütemű tárgyalásokat eredményeztek a Tanácsban és az Európai Parlamentben, valamint intézményközi viszonylatban is. Változást a 2020. szeptember 23-án megjelent új Migrációs és Menekültügyi Paktum⁸ hozhat, valamint a 2020. július 24-én közzétett, a biztonsági unióra

⁴ A Stockholmi Program: A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115, 2010. május 4. 1–38.

⁵ Európai Tanács: *Következtetések*. 2014. június 26–27.

⁶ EUMSz 68. cikk.

⁷ Európai Bizottság: *Európai Migrációs Stratégia*. COM(2015)240 végleges, III.1. fejezet (2015. május 13.). [A továbbiakban: COM(2015)240 végleges.]

⁸ Európai Bizottság: *Közlönye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról*. COM/2020/609 végleges (2020. szeptember 23.).

vonatkozó uniós stratégia⁹ is, amely több migrációs érintettségű kérdéskör kapcsán irányoz elő új szakpolitikai kezdeményezéseket. Ezen túlmenően egyes, a Migrációs és Menekültügyi Paktumban még elő nem terjesztett reformjavaslatait a Bizottság a paktum egyéves megjelenése alkalmából kiadott, a migrációról és a menekültügyről szóló 2021. évi jelentésében¹⁰ pontosította.

A jogharmonizáció alapja és módja

A migráció szabályozási köre mára már az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik. A migráció területét érintő kérdéseket a tagállami és az uniós szabályozás egyaránt rendezheti, ugyanakkor a tagállam szabályozási joga csak addig áll fenn, amíg az Unió ki nem emeli azt a jogterületet uniós szinten harmonizálandóként.

Az EUMSZ V. cím 2. fejezete *A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák* címet viseli, és négy cikkben (77–80. cikk) rögzíti a határigazgatással, migrációval és menekültüggyel kapcsolatos szabályozási kérdésköröket. A belső határellenőrzések nélküli egységes terület – a schengeni térség – a külső határok ellenőrzésére vonatkozó közös politika kialakítását is megköveteli. Az EUMSZ 77. cikke a schengeni együttműködés jogalapjaként szolgál, és így lefedi a határellenőrzés és vízümpolitika területét is. Az EUMSZ 78. cikk értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon, és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Az EUMSZ 79. cikke érinti mind az illegális, mind a legális migrációs szabályozási tárgykört, és rögzíti, hogy az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

A migráció és menekültügy területén az úgynevezett változó geometria jelensége fokozott módon érvényesül. Egyrészt Írország és Dánia ezeknek az uniós szakpolitikáknak a tekintetében opt-outtal rendelkezik, így fő szabály szerint nem vesznek részt az uniós szintű szabályok elfogadásában és végrehajtásában. Írország ugyanakkor dönthet úgy, hogy egy-egy jogi aktus tekintetében opt-in joggal él akár annak elfogadása során, akár a már elfogadott uniós szintű jogszabály végrehajtásakor. Dánia opt-in joggal nem rendelkezik, ugyanakkor nemzetközi szerződéssel mégiscsak csatlakozhat egy-egy uniós jogszabály végrehajtásához. A schengeni térségben érvényesülő *acquis* tekintetében még árnyaltabb a kép, hiszen míg egyes tagállamok nem részei a schengeni térségnek, addig nem EU-országok nemzetközi szerződések révén részt vesznek a schengeni *acquis* végrehajtásában.

⁹ Európai Bizottság: *Közleménye a biztonsági unióra vonatkozó stratégiáról*. COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

¹⁰ Európai Bizottság: *Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről*. COM(2021)590 végleges (2021. szeptember 29.).

Az Európai Unió migrációs szakpolitikájának tárgykörei

Az EUMSZ V. cím 2. fejezet egyes szabályozási területeken hatályos uniós szabályozást – annak jellegét és legfőbb tartalmát – a tanulmány jelen részének alcímei ismertetik. Nem foglalkozik azonban külön tárgykörként az integráció kérdéskörével, az EUMSZ 79. cikk (4) bekezdése ugyanis kizárja e kérdésben a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját, kimondja ugyanakkor, hogy az EU intézkedéseket állapíthat meg azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak. Ennek megfelelően a migrációs és menekültügy területén többek között a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap az integráció elősegítésére is uniós forrásokat tesz elérhetővé. Az Unió szerint továbbá az integrációra holisztikus megközelítést kell alkalmazni, a politikákat és a gyakorlatot valamennyi érintett szakpolitikai ágazatba és kormányzati szintbe szükséges beépíteni, ennek megfelelően az Európai Bizottság cselekvési tervekben rögzíti az EU területén jogszerűen tartózkodó migránsok és migráns háttérű uniós polgárok beilleszkedése céljából szükséges intézkedéseket.¹¹ Szintén nem szerepel külön alfejezetben a migráció külső dimenziójával, a harmadik országokkal megvalósítható együttműködés. E horizontális kérdéskör fontosságát azonban minden alfejezet érinti az adott szabályozási tárgykör vonatkozásában, mivel a Bizottság szerint is a migrációt központi kérdésként kell kezelni a nemzetközi partnerségekben.

Az uniós szakpolitika tárgykörei között nem szerepeltetjük a schengeni együttműködést sem. Ennek oka, hogy arról e kötetben önálló tanulmány szól. Fontos azonban megjegyezni, hogy a schengeni együttműködésnek szignifikáns kihatása van más migrációs tárgykörökre is. Ilyen különösen, hogy komoly veszély várható időtartamára kivételesen visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határainkon, ez a fellépés azonban kizárólag végső megoldásként és korlátozott időtartamra alkalmazható. Az irreguláris migránsok másodlagos mozgása és a terrorfenyegetések növekedése számos schengeni államot arra késztetett az elmúlt években, hogy – akár az irányadó szabályok adta lehetőségeken túl is – visszaállítsák a belső határok ellenőrzését. Kérdés, hogy a schengeni térség jövőjéről szóló stratégia mennyire fogja szorgalmazni a menekültügyi és schengeni szabályrendszer összekötését, ahogyan azt több nyugati tagállam szorgalmazza. A szabad mozgással összefüggő kérdéseken túl a migráció külső dimenziója tekintetében a schengeni *acquis*, azon belül is a vízumkódex, amelynek legutóbbi módosítása – létrehozva a kapcsolatot a visszafogadással kapcsolatos együttműködés és vízumkibocsátás között – elsőként kézzelfoghatóvá tette az Unió részéről negatív ösztönzők alkalmazását a *renitens* harmadik országok irányában.

A legális migráció

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának engedélyezésére (úgynevezett legális migrációjára) vonatkozóan az Unió nem alkalmaz egységes szabályokat, de az Európai Bizottság időről időre kiválaszt egy-egy tartózkodási célt, amelyhez kötődően a szabályokat harmonizálni javasolja. Ameddig tehát nem születik uniós szabályozás valamely tartózkodási cél szerinti beutazási és tartózkodási szabályok tekintetében, addig a tagállamok saját nemzeti érdekeik mentén szabályozhatják a legális migrációra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az uniós

¹¹ A Bizottság 2020. november 24-én mutatta be az integrációról és a befogadásról szóló, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó cselekvési tervet.

harmonizációval nem érintett szabályok tekintetében a tagállamok továbbra is nemzeti hatáskörben dönthetnek a tartózkodás és letelepedés feltételeiről, szabályairól. Az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdése pedig alapvető fontosságú szabályt rögzít az uniós harmonizáció korlátai tekintetében: „E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.”

A legális migráció szabályozási területén az első, 2003-ban elfogadott családegyesítési irányelv¹² megalkotásának indoka elsődlegesen az a tény volt, hogy a család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni. A szintén 2003-ban létrejött huzamos tartózkodási irányelv¹³ abból a megfontolásból született meg, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban részesüljenek a gazdasági és szociális ügyek széles területén. Az irányelv 2011-es módosítása¹⁴ annak hatályát a nemzetközi védelmet élvezőkre is kiterjesztette. A 2004-ben elfogadott tanulmányi irányelv¹⁵ általános célja, hogy Európa a tanulmányok világszintű kiválósági központjává váljon, így megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy tanulás céljából belépjenek az Unióba, valamint az EU területén egymást követően akár több tagállam területén tartózkodjanak. A 2005-ben elfogadott kutatói irányelv¹⁶ átfogó célja, hogy elhárítsa a harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező kutatók számára az EU-ba való belépés és tartózkodás előtt álló akadályokat, és biztosítsa számukra az EU-n belüli mobilitáshoz való jogokat. A tudásalapú migráció elősegítése, a fennálló akadályok csökkentése, a kutatók és hallgatók Unión belüli mobilitásának elősegítése érdekében 2016-ban fogadták el a 2016/801 EU irányelvet.¹⁷

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő belépésének és tartózkodásának feltételeit rögzítő úgynevezett kék kártya irányelvet¹⁸ 2009-ben fogadták el, célja, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező, magasan képzett munkavállalók számára, és fenntartsa az Unió versenyképességét és gazdasági növekedését. A 2009-ben elfogadott uniós kék kártya rendszere azonban egyelőre nem bizonyult

¹² A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról. HL L 251, 2003. október 3. 12–18.

¹³ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16, 2004. január 23. 44–53.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról. HL L 132, 2011. május 19. 1–4.

¹⁵ A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről. HL L 375, 2004. december 23. 12–18.

¹⁶ A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. HL L 289, 2005. november 3. 15–22.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás).

¹⁸ Az irányelvet formálisan nem a bel- és igazságügyi, hanem a mezőgazdasági és halászati miniszteri formációban üléselő Tanács fogadta el.

elégségesnek és vonzóknak, ezért kihasználtsága alacsony. Az Európai Bizottság éppen ezért 2016 júniusában egy új irányelvtervezetben javasolta a kék kártya rendszerének reformját,¹⁹ amelyet végül 2021 őszén fogadtak el a társjogalkotók.

A 2011-ben elfogadott összevont engedély irányelvnek²⁰ alapvetően kettős célja van: egyfelől a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásra is jogosító tartózkodási engedély iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárásrendjének szabályozása, másrészt az ilyen összevont kérelmezési eljárás eredményeként kiállított összevont engedély révén megszerzett státuszhoz kapcsolódó jogok harmonizált lefektetése. E horizontális jellegű irányelv mellett két konkrét munkavállalói célcsoport tekintetében is történt uniós harmonizáció a 2010-es évek első felében. A 2014-es, vállalatban belüli áthelyezettekre vonatkozó irányelv²¹ olyan vállalatcsoportok harmadik országbeli menedzsereinek, szakértőinek, illetve bizonyos gyakornokainak beutazását és tartózkodását kívánja előmozdítani, amelyek az Unión kívül és belül is rendelkeznek szervezeti egységekkel, ezáltal megkönnyíti a vállalatban belüli szakértelemtranszfert mind az Unióba irányulóan, mind az Unión belül egyes tagállamok között, és ezáltal hozzájárul az EU versenyképességének növeléséhez. A szintén 2014-ben elfogadott szezonális munkavállalói irányelv²² ezzel szemben az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók szezonális munkavállalás céljából történő beutazását és rövid ideig történő tartózkodását szorgalmazza a tagállamok által meghatározott, szezonális munkát igénylő szektorokban.

A migrációs válság és az azt követő évek eredménytelen egyeztetései a legális migráció területére is rányomták a bélyegüket, és a tagállamok többsége egyelőre vonakodik további harmonizációhoz hozzájárulni e szabályozási területen. A Bizottság azonban egy nyilvános konzultációt indított, miután 2019-ben egy átfogó úgynevezett célravezetőségi vizsgálatot végeztetett már a Bizottság a teljes legális migrációs *acquis* jellegének és lehetséges továbbfejlesztési irányainak felmérése érdekében. Az új Migrációs és Menekültügyi Paktumban a Bizottság még csupán a 2016 óta folyamatban lévő kék kártya irányelv reformja tárgyalásainak mielőbbi lezárását szorgalmazta, a paktum végrehajtásával kapcsolatos 2021-es jelentésében azonban már újabb reformokat irányzott elő e szabályozási területen is. A képzett és tehetséges munkavállalókra vonatkozó csomag részeként a legális migrációra vonatkozó jelenlegi jogszabályokban a 2019-ben elvégzett célravezetőségi vizsgálat során feltárt főbb hiányosságok kezelésére fog összpontosítani. A csomag két jogalkotási javaslatot tartalmaz majd: a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv felülvizsgálata a már jól integrálódott migránsok jogainak és Unión belüli mobilitásának javítása érdekében; valamint az összevont engedélyről

¹⁹ Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről*. COM/2016/0378 végleges (2016. június 7.).

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól. HL L 343, 2011. december 23. 1–9.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalatban belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 157, 2014. május 27. 1–22.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok időnymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 94, 2014. március 28. 375–390.

szóló irányelv felülvizsgálata a beutazásra és a tartózkodás engedélyezésére vonatkozó eljárások egyszerűsítése és egyszerűsítése érdekében a munkáltatók, a migrációs hatóságok és a migránsok javára, továbbá a harmadik országbeli munkavállalók védelmének javítása céljából. A Bizottság emellett tervezi felvázolni az uniós tehetségbázis, azaz az egész EU-ra kiterjedő nemzetközi munkaerő-felvételi platform kialakításának lehetőségeit, ami segítene összehangolni a migráns munkavállalók készségeit az uniós munkáltatók igényeivel.²³

Az illegális migráció elleni fellépés

„Az illegális migráció mögött számos különféle késztetés húzódik meg, de a legtöbbször súlyos csalódással végződik. Az utazás gyakran sokkal veszélyesebb a vártnál, és gyakorta olyan bűnszövetkezetek jóindulatán múlik, amelyek a nyereséget többre becsülik az emberi életnél. Azok, akik nem mennek át a menekültügy rostáján, a kiutasítás lehetőségével néznek szembe. Az illegálisan Európában tartózkodók pedig létbizonytalanságban élnek, és könnyen a kizsákmányolás áldozatául eshetnek. Mindenkinél érdekében áll azoknak a kiváltó okoknak a kezelése, amelyek miatt az emberek máshol kívánnak új életet kezdeni, továbbá az embercsempészek és emberkereskedők szervezeteinek felszámolása, valamint világos és egyértelmű visszatérési politikák kialakítása.”²⁴

A Bizottság által 2015-ben kiadott Európai Migrációs Stratégia fenti idézete világosan össze foglalja, melyek azok a részterületek, amelyek tekintetében tulajdonképpen egymással párhuzamosan kell cselekedni, hogy az illegális migráció tendenciái, valamint az illegális migrációval járó veszélyek visszaszoruljanak. Ezek alapvetően az embercsempészs és az emberkereskedelem elleni fellépés, az illegális tartózkodás ösztönzőinek csökkentése, valamint az illegálisan tartózkodó személyek visszaküldése.

Az EU-ba illegálisan érkező migránsok 90 százalékát szervezett bűnözői hálózatok csempészik be, az embercsempészs pedig gyakran a szervezett bűnözés más formáival, így különösen az emberkereskedelemmel is összefonódik. Amellett, hogy óriási emberi áldozatokat követelnek e cselekmények, az Europol becslései szerint az emberkereskedelemből évi 29,4 milliárd euró nyereségre tesznek szert világszinten.²⁵ Az embercsempészs elleni küzdelem érdekében felállították az operatív kapcsolattartó pontok hálózatát, az Europol Embercsempészs Elleni Európai Központja pedig 2016 februárjában megkezdte munkáját. A 2011-ben elfogadott Emberkereskedelem elleni irányelv²⁶ az emberkereskedelem elleni küzdelemre vonatkozóan integrált, átfogó és emberi jogi megközelítést alkalmaz, áldozatközpontú, és hatálya egyebek mellett kiterjed a büntetőjogi rendelkezésekre, az elkövetőkkel szembeni bünvádi eljárásra, az áldozatok támogatására és jogaik büntetőjogi eljárás során való érvényesítésére, a megelőzésre és a vég-

²³ A Bizottság közleménye a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről, COM (2021) 590 final, 17.

²⁴ Európai Bizottság: COM(2015)240 végleges. 9.

²⁵ Európai Bizottság: *Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv 20. cikkében előírtak szerinti harmadik jelentés az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről* (2020). COM(2020)661 végleges (2020. október 20.).

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. HL L 101, 2011. április 15. 1–11.

rehajtás nyomon követésére. Végrehajtása során figyelembe kell venni az Emberkereskedelem áldozatairól szóló irányelvet,²⁷ amely az emberkereskedelem áldozatai számára a hatóságokkal való együttműködés esetén tartózkodási engedély megszerzését teszi lehetővé. Az emberkereskedelem elleni uniós koordinátor az uniós intézmények, az uniós ügynökségek, a tagállamok és a nemzetközi szereplők közötti koordinációért és összhangért, valamint az emberkereskedelem kezelésére irányuló meglévő és új uniós politikák fejlesztéséért felelős.

A 2020 júliusában kiadott, a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia szerint e bűncselekmények azonosítása, büntetőeljárás alá vonása és elítélése terén tapasztalt hiányosságok új megközelítést tesznek szükségessé a területre irányuló fellépés fokozása érdekében. Emellett a Bizottság iránymutatást²⁸ adott ki a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározására és megelőzésére vonatkozó uniós szabályok hatékony végrehajtásáról, amely nagymértékben a humanitárius szereplők kriminalizálásának elkerülésére fókuszál. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia azonban sokkal inkább e jelenségek biztonságot veszélyeztető aspektusaira fókuszál, és rögzíti, hogy a Bizottság új, embercsempészség elleni uniós cselekvési tervet is előterjeszt a 2021–2025-ös időszakra,²⁹ emellett egy, az emberkereskedelemre vonatkozó új átfogó megközelítés összefogja majd a fellépés különböző irányvonalait, és mindkét munkaterület a szervezett bűnözői hálózatok elleni küzdelemre, az együttműködés fokozására és a bűnüldözés támogatására fog összpontosítani.

Az EU-ba irányuló illegális bevándorlást vonzó egyik legfontosabb tényező, hogy jogszerű tartózkodási státusz nélkül is munkát lehet találni az EU-ban. A szankciós irányelv³⁰ az intézkedéseinek középpontjába az EU-ban jogosulatlanul tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatási tilalmát állítja, amelynek hatékony megvalósítását a tilalmat megsértő munkáltatókkal szembeni szankciók szolgálják. A visszatérési irányelv³¹ szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. Az irányelv célja, hogy biztosítsa a jogalap nélkül az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérését, és hogy azt eredményesen, tisztességes és átlátható eljárások keretében, az alapvető jogok és az érintett emberek méltóságának teljes tiszteletben tartásával bonyolítsák le. Ennek megfelelően az irányelv értelmében a kiutasítási határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni. A kiutasítás végrehajtását elsődlegesen önkéntes hazatérés útján kell biztosítani, amelyhez az EU

²⁷ A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről. HL L 261, 2004. augusztus 6. 19–23.

²⁸ Európai Bizottság: *A Bizottság iránymutatása a jogellenes be- és átutazás, valamint a jogellenes tartózkodás elősegítésének meghatározásáról és megelőzéséről szóló uniós szabályok végrehajtásáról*. C(2020)6470 végleges (2020. szeptember 23.).

²⁹ Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A migráncsempészség elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025). COM(2021)591 végleges (2021. szeptember 29.).

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168, 2009. június 30. 24–32.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348, 2008. december 24. 98–107.

hazatérési és reintegrációs támogatást is biztosít. A kiutasítás végrehajtásában a Frontex által koordinált közös visszatérési műveletek is segítik a tagállamokat.

Az illegálisan tartózkodó migránsok államok közötti átadását jogi keretbe foglalják a visszafogadási egyezmények, amelyek jelentősen elősegítik, hogy az Európai Unió területén illegálisan tartózkodó személyek kitoloncolhatók legyenek a származási országukba, vagy olyan biztonságos harmadik országba, amely őket visszafogadni köteles.³² Visszafogadási egyezményeket mind az Unió, mind egyes tagállamok is köthetnek valamely nem uniós állammal. Jelenleg 23 hivatalos visszafogadási megállapodás és gyakorlati megállapodás van érvényben az EU és valamely harmadik ország között, ezek alkalmazásának hatékonysága azonban eltérő mértékű. A 2016 márciusában létrejött EU–Törökország nyilatkozat is tartalmaz visszafogadásra vonatkozó rendelkezéseket, azonban ennek végrehajtását is számos tényező akadályozza jelenleg.

A kiutasítások végrehajtása azonban továbbra is rendkívül alacsony arányban sikeres, a kiutasításoknak csak körülbelül egyharmadát hajtják végre ténylegesen, mivel az nagyban függ a származási ország visszafogadási hajlandóságától. Az Európai Tanács által 2018. októberben megfogalmazott következtetések szerint a visszatérések hatékonyságának előmozdítása érdekében szükséges a megfelelő ösztönzők megteremtése és alkalmazása az összes vonatkozó uniós szakpolitika és eszköz felhasználásával, ideértve a fejlesztést, a kereskedelmet és a vízumot is. Ez idáig az egyetlen tényleges, uniós jogban is megjelenő kapcsolatot a visszafogadási hajlandóság és valamely pozitív vagy negatív ösztönző használata tekintetében a Vízumkódex 2019-ben elfogadott módosítása hozta létre. A Vízumkódex 25a. cikke értelmében ugyanis annak függvényében, hogy egy harmadik ország milyen mértékben működik együtt a tagállamokkal az irreguláris migránsok visszafogadása terén, a Vízumkódex által biztosított egyes kedvezmények (például vízumdíjak tekintetében) nem alkalmazandók a visszafogadás tekintetében kellőképpen együtt nem működő államok vízumkérelmezői esetén. Mindezek vizsgálata érdekében a Bizottság rendszeresen, legalább évente egyszer értékeli a harmadik országok által a visszafogadás terén folytatott együttműködést, figyelembe véve a Vízumkódexben rögzített mutatókat, és jelentést tesz a Tanácsnak az értékeléséről.³³ Ha a Bizottság úgy véli, hogy egy adott harmadik ország nem kellőképpen működik együtt, és ezért intézkedésre van szükség, javaslatot nyújt be a Tanácsnak a vízumeljárással összefüggő szankciókat rögzítő végrehajtási határozat elfogadása céljából. Amennyiben pedig az adott harmadik ország kellőképpen együttműködik, a tanácsi végrehajtási határozatra vonatkozó bizottsági javaslat a vízumeljárással kapcsolatos kedvezményeket rögzíthet.

A Migrációs és Menekültügyi Paktum szerint is olyan közös uniós visszaküldési rendszerre van szükség, amely ötvözi az EU-n belüli erősebb struktúrákat a visszaküldés és visszafogadás terén a harmadik országokkal folytatott hatékonyabb együttműködéssel. Mindezek érdekében a Bizottság már 2018-ban előterjesztette a visszatérési irányelv módosítására irányuló javaslatát,

³² Balázs László: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom*, (2012), 2.

³³ A Bizottság első alkalommal 2021. február 10-én tette közzé a vízumkötelezett harmadik országok ilyen jellegű átfogó értékelését a tagállamok, valamint az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által szolgáltatott adatok felhasználásával. A bizottsági közlemény megállapítja, hogy a vizsgált vízumkötelezett országok több mint egyharmada nem működik együtt kellő módon a tagállamok többségével a visszafogadás terén, így az együttműködés szintjét fokozni kell. A harmadik országok különösen a személyazonosítás, az úti okmányok kiállítása, valamint a toloncjáratok fogadása kapcsán mutatnak vonakodó hozzáállást.

amelynek célja volt továbbá kiiktatni azokat a hézagokat a menedékkérelem elutasítása és a kiutasítási eljárás között, amelyek számos, megalapozatlan kérelmet benyújtó esetben lehetővé tették a szökést és a kiutasítás alóli kibúvást. Az e helyzetet orvosló javaslatem, a menekültügyi, határon lefolytatott eljárás mellett a kiutasítás végrehajtására vonatkozó, határon lefolytatott eljárás újonnan történő szabályozása a Migrációs és Menekültügyi Paktum kiadásával már a menekültügyi reformjavaslatok részévé vált.³⁴ A visszatérési irányelv módosítása továbbá lendületet adna a támogatott önkéntes visszatérési programoknak, az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozóan a Bizottság pedig 2021-ben készített stratégiát.³⁵ Emellett a Frontex új mandátumát is elfogadták 2019-ben, amely lehetővé teszi, hogy az Ügynökség teljes mértékben kiaknázhassa a visszaküldés elősegítésére vonatkozó potenciálját. Az új Migrációs és Menekültügyi Paktum szerint a Bizottság a koherensebb és hatékonyabb megközelítés biztosítása érdekében ki fog jelölni egy visszaküldéssel foglalkozó koordinátort, akinek munkáját egy magas szintű visszaküldési hálózat segíti, emellett e tevékenység stratégiai fókuszát a visszaküldésre vonatkozó operatív stratégia fogja biztosítani.

A kiutasítások végrehajtásának eredményességét azonban leginkább a migráció külső dimenziójának, azaz a harmadik országokkal való együttműködés hatékonyságának növelése jelentené, ennek elérése érdekében átfogó, kiegyensúlyozott és testre szabott partnerségek kialakítására kell törekedni, amelyek az EU rendelkezésére álló számos ösztönzőt, így különösen a vízum-, kereskedelem- és fejlesztési politika eszközeit felsorakoztatják. A Bizottság a migrációs és menekültügyi reformok keretében a jövőben a jogi szabályrendszerbe is beépíteni javasolta a vízumpolitikán túli szakpolitikai ösztönzők alkalmazását. A dublini rendeletet felváltani hivatott menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezet 7. cikke értelmében ugyanis amennyiben a Bizottság a Vízumkódex 25a. cikkével összhangban elvégzett elemzés és bármely egyéb rendelkezésre álló információ alapján úgy véli, hogy valamely harmadik ország nem kellőképpen működik együtt a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszafogadása terén, jelentést nyújt be a Tanácsnak, meghatározva, hogy – az Uniónak a harmadik országgal fenntartott általános kapcsolatait szem előtt tartva – mely intézkedéseket lehetne meghozni az e harmadik országgal folytatott együttműködés javítása érdekében.

Menekültpolitika

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikke (A menedékjog) szerint: „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.” A közös európai menekültügyi politika célja a tagállamok menekültügyi eljárásainak harmonizálása egy közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) kialakítása révén azzal a szándékkal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő, harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon, és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását.

Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésében meghatározott menekültügyi szabályozási kérdéskörben (menekült jogállás és kiegészítő védelmi jogállás szabályozása, tömeges beáramlás esetén

³⁴ Lásd a menekültügyi eljárási rendelettervezet 2020-as célzott módosításának 41a. cikke.

³⁵ Európai Bizottság: *Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó uniós stratégia*. COM(2021)120 végleges (2021. április 27.).

ideiglenes védelem biztosítása, menekültügyi eljárás, felelős tagállam meghatározása, befogadási feltételek) az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta már több körben is történt jogharmonizáció. Ennek megfelelően bár a menekültügyi eljárásokban a döntést továbbra is a tagállami hatóságok hozzák meg, a vonatkozó uniós anyagi jogi és eljárásjogi szabályozás igen kevés mozgásteret hagy a nemzeti szabályozásnak. A KEMR így jelenleg uniós szinten szabályozza a menekültügyi eljárást (menekültügyi eljárási irányelv),³⁶ a menekültstátuszra és a kiegészítő védelemre jogosultság feltételeit (kvalifikációs irányelv),³⁷ a menedékkérők befogadására és ellátására vonatkozó szabályokat (befogadási irányelv),³⁸ az úgynevezett asylum shopping jelenségét megelőzendően a menedékkérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szabályokat (Dublin III rendelet),³⁹ a dublini rendszer működtetését lehetővé tevő EURODAC nyilvántartást szabályozó rendeletet.⁴⁰ A KEMR hatékony működtetésében a 2010-ben létrehozott Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)⁴¹ nyújt segítséget a tagállamoknak, beleértve az operatív támogatást is.

A nemzetközi védelem iránti kérelmezők példa nélküli beáramlása miatt a Bizottság 2015. május 13-án az Európai Migrációs Stratégiában azonnali intézkedéseket javasolt, mint például az önkéntes, majd a kötelező relokációs határozat,⁴² valamint hosszú távú reformokat irányzott elő.⁴³ Míg az EU kezdetben a menedékkérők szétosztására fókuszált, amely az Európai Számvevőszék jelentése⁴⁴ szerint sem érte el a kitűzött célt, és amint a számok mutatják, tovább

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.

⁴² A 2015. szeptember 14-i (EU) 2015/1523 tanácsi határozat és a 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat.

⁴³ Tóttös Ágnes: How to Interpret the European Migration Crisis Response with the Help of Science. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 69–81.

⁴⁴ Európai Számvevőszék különjelentése 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.

fokozta a beáramlást, addig a külső határokon hiányoztak a hatékony fellépést elősegítő lépések. E tekintetben jelentett núvumot a 2016. március 18-án az EU és a Törökország között aláírt nyilatkozat.⁴⁵ 2016-ban a Bizottság két javaslatcsomagban összesen hét jogalkotási javaslatot terjesztett elő, módosításra javasolva a jelenlegi menekültügyi *acquis* előző bekezdésben megjelölt mind a hat elemét, illetve új elemként létrehozni javasolta az uniós áttelepítési keretet az ez idáig önkéntes felajánlásokon alapuló, a nemzetközi védelemre jogosultakat közvetlenül harmadik országból történő áttelepítésre vonatkozó kétéves uniós programok jogi aktusban történő szabályozására.

A menekültügy reformja kapcsán továbbá gyakran említik a valójában a teljes migrációs és menekültügyi fejezetre vonatkozó EUMSz 80. cikkét, amely szerint az Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. A menekültügyi reformcsomag egyik legvitatottabb eleme a dublini rendszer reformját megvalósító Dublin IV rendelettervezet⁴⁶ volt, amely a nagy feszültségeket generáló, 2015-ös tanácsi határozatok alapján ideiglenesen működtetett, a menedékkérők nagy nyomás alatt álló tagállamból más tagállamok területére történő áthelyezését a menekültügyi rendszer állandó elemévé tette volna egy korrekciós elosztási mechanizmus keretében. Míg a frontvonalbeli tagállamok e relokációs mechanizmus minél szélesebb körű, automatikus és állandó működtetését szorgalmazták a szolidaritás elve alapján, addig ennek kötelező előírása több tagállam számára elfogadhatatlan. A szolidaritás elve mellett érvényesítendő felelősség elve alapján elsősorban a másodlagos mozgás révén számos menedékkérőt fogadó nyugati tagállam és a menedékkérők beáramlásának csökkentését szorgalmazó további tagállamok is elengedhetetlennek tartják a hatékony és legalább a kérelmezők egyes csoportjára kötelezően alkalmazandó határon lefolytatott eljárás létrehozását a menekültügyi rendszerrel való visszaélések megelőzése és a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket benyújtók be nem léptetése érdekében; ez azonban a frontvonalbeli tagállamok számára elfogadhatatlan az eljárással járó többletterhek okán.

A 2016-os menekültügyi reformcsomag többéves eredménytelen tárgyalásai tekintetében a 2020-as Migrációs és Menekültügy Paktum kívánt új kezdetet hozni azáltal, hogy a menekültügyi eljárási rendelettervezet és az Eurodac rendelettervezet célzott módosítására tett javaslatot, illetve a Dublin IV rendelettervezet helyett egy átfogó menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezetet⁴⁷ terjesztett elő a Bizottság. További új elemét képezné az uniós harmonizációnak az illegálisan érkezők azonnali (egészségügyi, személyazonosítási és biztonsági) előszűrését előíró rendelettervezet,⁴⁸ illetve egy súlyos migrációs válság kezelésére vonatkozó szabályrendszert rögzítő rendelettervezet.⁴⁹ Bár a Bizottság által előterjesztett legújabb reformjavaslatok már szélesebb értelemben tekintenek a migrációval kapcsolatos kihívások kezelésére, és a relokáció

⁴⁵ European Council: *EU-Turkey Statement* (2016. március 18.).

⁴⁶ Európai Bizottság: *Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás)*. COM(2016)0270 végleges (2016. május 4.).

⁴⁷ Európai Bizottság: *A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat*. COM(2020)610 (2020. szeptember 23.).

⁴⁸ Európai Bizottság: *A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat*. COM(2020)612 (2020. szeptember 23.).

⁴⁹ Európai Bizottság: *A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat*. COM(2020)613 (2020. szeptember 23.).

mellett kiutasítási szponzoráció és kapacitásépítési támogatás is szolidaritási eszközként jelenik meg a javaslatban, számos olyan eleme van továbbra is az egyre bővülő menekültügyi reformcsomagnak, amely a tagállamok valamely csoportja számára vörös vonalként nem elfogadható.

A szolidaritásra vonatkozó új javaslattelemekek mellett a Bizottság a menekültügyi eljárási rendlettervezet 2016-os javaslatát is módosítani javasolta,⁵⁰ amelynek egyik elsődleges célja a határon lefolytatott eljárás megerősítése. Ennek érdekében egyes olyan esetekben, amikor nagyban valószínűsíthető a menedékkérő nemzetközi védelemre jogosultságának hiánya, a Bizottság a külső határon rendeli kötelezően lefolytatni a menekültügyi eljárást, amelynek idejére, de legfeljebb 12 hétig a kérelmező nem lenne jogosult az EU területére lépni. A javaslat igyekszik továbbá eljárásjogilag is kapcsolatot teremteni a menekültügyi elutasító döntés és a kiutasítási határozat meghozatala között annak érdekében, hogy fokozza a tartózkodási joggal nem rendelkezők visszaküldését, és ennek érdekében lehetővé tegye a közvetlen a külső határról végrehajtható visszaküldést. Mindazonáltal jellemzően a mediterrán tagállamok mind jogi, mind gyakorlati szempontból számos kritikát fogalmaznak meg a határon lefolytatott menekültügyi és kiutasítási eljárás kötelező bevezetésével kapcsolatban.

A 2016-ban kiadott reformcsomag, kiegészülve a 2020-ban javasolt újabb reformirányokkal, továbbra is a migrációs és menekültügyi reformok legszenzitívebb és legnagyobb kihívást jelentő részét képezik. Mindezt az is mutatja, hogy a 2020-as paktumban célként megjelölt új kezdet mindössze egyetlen reformjavaslat kapcsán hozott előrehaladást, a társjogalkotók ugyanis 2021-ben elfogadták az EASO teljes értékű menekültügyi ügynökséggé alakítását lehetővé tevő módosításokat.

Magyarország és a 2015-ös migrációs válság

A jelenlegi uniós *acquis* szerinti, legfeljebb négy hétig alkalmazható határon lefolytatott eljárást Magyarország is bevezette 2015-ben.⁵¹ 2015. szeptember 15-én tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány egyes megyékre. Az ideiglenes biztonsági határzár kialakítása, a jogszabályváltozások, illetve a határ őrizetének megerősítése az illegális migráció minimalizálását kívánta elérni. Szintén 2015. szeptember 15-től a Szerbia felől érkező migránsok két tranzitónában – Röszkén és Tómpán – nyújthatták be menedékkérelmüket, itt regisztrálták személyes adataikat, ujjlenyomatokat és arcképfelvételt készítettek róluk, amelyeket rögzítettek az uniós adatbázisba. A kérelmeket legkésőbb nyolc napon belül elbírálták a hatóságok, az érintettek hét napon belül pedig bírósági felülvizsgálatot kérhettek. Elutasító döntés esetén a harmadik országbeli személyt visszaküldték Szerbiába, ez azonban a magyar kormány szerint nem volt kitoloncolásnak tekinthető, mivel a kérelmező a tranzitónában jogilag nem lépett magyar területre. Továbbá a tranzitónában elhelyezett személyek a magyar jog szerint nem kerültek őrizetbe, mivel bármikor távozhattak Szerbia irányába. A kísérő nélkül érkező kiskorúak gyermek- és ifjúsági szakintézménybe kerültek, a különleges ellátást igénylő személyeket – időseket, betegeket, kisgyermekes családokat – befogadó állomásokra

⁵⁰ Európai Bizottság: *Módosított javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről*. COM(2020)611 végleges (2020. szeptember 25.).

⁵¹ Tóttös Ágnes: A magyar tranzitóna az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága előtt. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendszertudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 22. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2020. 277–284.

szállították, ügyükben a korábban megszokott eljárásban döntöttek. Mindemellett az illegális határátlépés és az embercsempészet szankcióját is szigorították.⁵²

2016-ban a magyar kormány a válsághelyzetet az egész ország területére kiterjesztette. Aki mégis megpróbált az úgynevezett *asylum shopping* érdekében a kérelem magyar tranzitónában történő benyújtása helyett Magyarország területén keresztül az EU nyugati felébe jogellenesen továbbutazni, azt kezdetben a határjeltől számított 8 km-es sávon belül, majd a teljes ország területén történő feltartóztatását követően a rendőrség a határzár másik oldalára kísérte mint a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit. A 2017. március 28-án hatályba lépett módosítás továbbá elrendelte, hogy a Szerbia irányából érkező kérelmezőknek a tranzitónában kellett megvárniuk menedékjog iránti kérelmük jogerős elbírálását, tehát a 28 napos tartózkodás maximális határidejét a tranzitónában már nem alkalmazták, és a 14 és 18 év közötti kísérő nélküli kiskorúakat is a tranzitónában helyezték el. Ezzel együtt mindkét tranzitóna területét és kapacitását megnövelték. 2018-ban Magyarország további jelentős jogalkotási módosításokat hajtott végre az illegális bevándorlás elleni küzdelem érdekében. Mivel egyértelművé vált, hogy a menedékkérők többsége már több biztonságos országot átlép, mire megérkezik a magyar–szerb határra, Magyarország új alapot teremtett a menedékjog iránti kérelem elfogadhatatlannak nyilvánításához. A 2018. július 1-jén hatályba lépett 2018. évi VI. törvény által elfogadott módosítás az Alaptörvény hetedik módosításán alapult, amely a következő mondattal egészítette ki a XIV. cikk (4) bekezdését: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

A magyar tranzitónák jogi természetét illetően először az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) hozott döntést az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben.⁵³ Az EJEB kamarai ítélete 2017-ben arra a következtetésre jutott, hogy a magyar hatóságok által alkalmazott eljárás Szerbia biztonságos harmadik országnak való tekintésekor nem volt megfelelő ahhoz, hogy meggyőződjenek arról, hogy ott a szükséges védelmet biztosítják számukra, és nem lesznek kitéve embertelen vagy megalázó bánásmódnak. Ezen túlmenően a kérelmezők a röszkei tranzitónában több mint három hétig tartó elhelyezését tényleges szabadságelvonásként értékelte, ugyanakkor a tranzitónában biztosított körülményeket nem minősítette embertelennek. 2017. szeptember 18-án az EJEB elfogadta a magyar kormány kérését, hogy az ügyet utalják a Nagytanácshoz, amely 2019. november 21-én hozott ítéletet az ügyben. Ez az ítélet megváltoztatta a magyar tranzitóna jogi természetére vonatkozó korábbi következtetést, és megállapította, hogy a két kérelmezőnek a röszkei tranzitónában 23 napra történő elhelyezése nem érte el a szabadság tényleges megfosztásának fokát, így az ott történő elhelyezés nem minősül örizetnek.

Magyarország menekültügyi szabályozása, így különösen a tranzitónában irányadó rendelkezések miatt már 2015 óta folyamatban volt kötelezettségszegési eljárás az Európai Unióban,⁵⁴ az ebben születő bírósági döntést azonban megelőzte egy magyar bíróság által két ügyben⁵⁵

⁵² *Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány két megyére.*

⁵³ European Court of Human Rights: *Ilias and Ahmed v. Hungary* (GC). No. 47287/15. 2019. november 21.

⁵⁴ European Commission: *Commission Opens Infringement Procedure Against Hungary Concerning Its Asylum Law*. 2015. december 10.

⁵⁵ C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyek.

előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem és az abban született ítélet,⁵⁶ amely a tranzitónában történő elhelyezést – a strasbourgi döntéssel szemben – őrizetnek minősítette.⁵⁷ Az Európai Unió Bírósága (EUB) szerint a röszkei tranzitónában érvényesülő feltételek a szabadságelvönáshoz hasonlóak, többek között azért, mert az érdekeltek jogszerűen semmilyen irányban nem hagyhatják el önkéntesen ezt a zónát: nem hagyhatják el azt Szerbia irányába, mivel ezt a kísérletet egyrésztől a szerb hatóságok jogellenesnek tekinték, másrésztől pedig ezzel felmerülne annak a kockázata, hogy elveszítik minden lehetőségét annak, hogy Magyarországon menekült jogállást szerezzenek. Az EUB végül a korábban indított kötelezettségzegési eljárás lezárásaként 2020. december 17-én kihirdetett ítéletében⁵⁸ is elmarasztalta Magyarországot. Az EUB ítélete megállapította, hogy Magyarország egyrészt jogellenesen korlátozta a nemzetközi védelemre irányuló eljáráshoz való hozzáférést, másrészt a védelmet kérelmezőket a tranzitónákban jogellenesen tartotta őrizetben, harmadrészt a harmadik országbeli állampolgárokat jogellenesen kísérte a határkerítés szerb oldalára anélkül, hogy a kiutasítási eljáráshoz kapcsolódó garanciákat tiszteletben tartotta volna, negyedrész pedig Magyarország nem tartotta tiszteletben azon jogot, hogy a kérelmének elutasítását követően az érintett automatikusan a tagállam területén maradhat a jogorvoslati határidő lejártáig vagy a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

Összefoglalás – következtetések

Az ebben az alfejezetben ismertetettek is mutatják, hogy milyen komplex jogi és intézményi környezetben kell egy-egy államnak meghoznia a maga döntéseit a migráció területén, és kialakítania migrációs és menekültügyi politikáját, képviselnie saját és állampolgárainak érdekeit, ugyanakkor figyelemmel lenni a már kialakult nemzetközi és uniós jogrendre, illetve jogelvekre. Kiolvasható továbbá az a tény is, hogy a migráció és menekültügy terén az Unió joganyaga folyamatosan változik, a migrációs tendenciák újabb és újabb reformokat hívnak életre. Mindezek felül az Unió migrációhoz kötődő érdekei egyre inkább megjelennek más szakpolitikák belső és külső dimenziójában is, amellyel az Unió igyekszik becsatornázni a migrációval kapcsolatos érdekeit, céljait más szakpolitikai cselekvésekbe, illetve harmadik országokkal fennálló együttműködési területeibe is.

Felhasznált irodalom

A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14. ECLI:EU:C:2020:367.

A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17. Európai Bizottság kontra Magyarország, C-808/18. sz. ügy. ECLI:EU:C:2020:1029.

⁵⁶ A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14., ECLI:EU:C:2020:367.

⁵⁷ Az előzetes döntéshozatali eljárás során a visszatérési irányelv, az eljárási irányelv és a befogadási irányelv értelmezésére vonatkozó számos kérdésben hozott határozatot az EUB a menedékjog iránti kérelmet benyújtó és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására vonatkozó magyar szabályozással kapcsolatban.

⁵⁸ A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17., Európai Bizottság kontra Magyarország, C-808/18. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:1029.

- A Stockholmi Program: A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115, 2010. május 4.
- A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról. HL L 251, 2003. október 3.
- A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16, 2004. január 23.
- A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről. HL L 375, 2004. december 23.
- A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről. HL L 261, 2004. augusztus 6.
- A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. HL L 289, 2005. november 3.
- A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.).
- A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348, 2008. december 24.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168, 2009. június 30.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. HL L 101, 2011. április 15.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról. HL L 132, 2011. május 19.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes

menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól. HL L 343, 2011. december 23.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok időnismunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 94, 2014. március 28.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 157, 2014. május 27.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás).
- Balázs László: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom*, (2012), 2.
- Európai Bizottság: Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás). COM/2016/0270 végleges (2016. május 4.).
- Európai Bizottság: Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv 20. cikkében előírtak szerinti harmadik jelentés az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről (2020). COM(2020)661 végleges (2020. október 20.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020DC0661>
- Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A migráncsempészás elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025). COM(2021)591 végleges (2021. szeptember 29.).
- Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről. COM(2021)590 végleges (2021. szeptember 29.).
- Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az önkéntes visszatérésre és a visszaüllesztésre vonatkozó uniós stratégia. COM(2021)120 végleges (2021. április 27.).
- European Commission: *Commission Opens Infringement Procedure Against Hungary Concerning Its Asylum Law*. 2015. december 10. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6228
- European Council: *EU-Turkey Statement*. 2016. március 18. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/
- European Court of Human Rights: *Ilias and Ahmed v. Hungary (GC)*. No. 47287/15. 2019. november 21.

- Európai Bizottság: *A Bizottság iránymutatása a jogellenes be- és átutazás, valamint a jogellenes tartózkodás elősegítésének meghatározásáról és megelőzéséről szóló uniós szabályok végrehajtásáról*. C(2020)6470 végleges (2020. szeptember 23.).
- Európai Bizottság: *A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat*. COM(2020)612 (2020. szeptember 23.). Brüsszel.
- Európai Bizottság: *A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat*. COM(2020)610 (2020. szeptember 23.).
- Európai Bizottság: *A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat*. COM(2020)613 (2020. szeptember 23.). Brüsszel.
- Európai Bizottság: *Európai Migrációs Stratégia*. COM(2015)240 végleges, III.1. fejezet (2015. május 13.).
- Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről*. COM(2016)0378 végleges (2016. június 7.).
- Európai Bizottság: *Közlöny az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról*. COM(2020)609 végleges (2020. szeptember 23.).
- Európai Bizottság: *Közlöny a biztonsági unióra vonatkozó stratégiáról*. COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).
- Európai Bizottság: *Módosított javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unió belüli nemzeti védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről*. COM(2020)611 végleges (2020. szeptember 25.).
- Európai Tanács: *Következtetések*. 2014. június 26–27. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/hu/pdf>
- Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*. HL C 53, 2005. március 3.
- Számvevőszék különjelentése 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.
- Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány két megyére*. Online: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-kormanyoszovivo/hirek/tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzetet-hirdetett-a-kormany-ket-megyere>
- Tóttós Ágnes: *A magyar tranzitória az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága előtt*. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 22. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2020. 277–284.
- Tóttós Ágnes: *How to Interpret the European Migration Crisis Response with the Help of Science*. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 69–81.