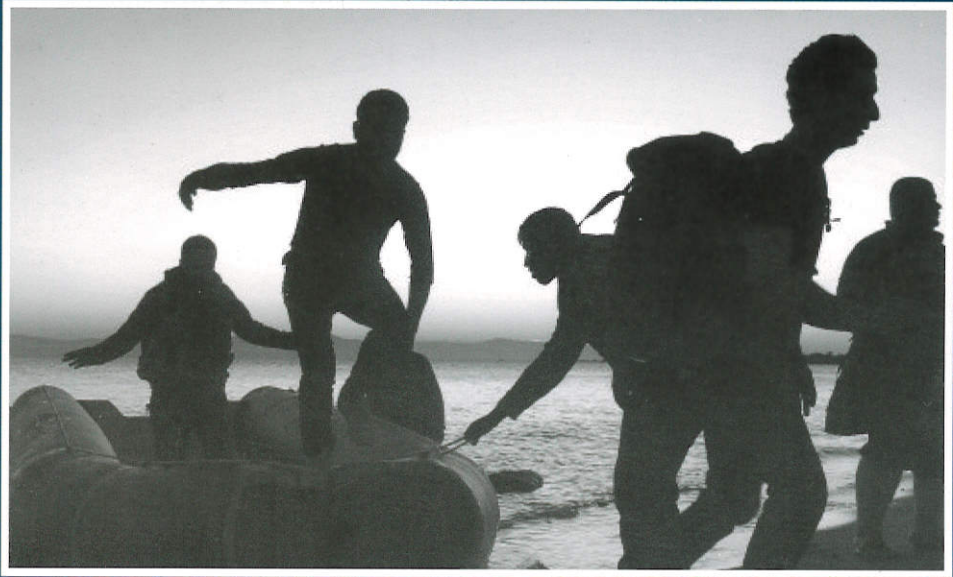


2016  
1.

# BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



## INTERJÚ

„Abban nem hihetünk, hogy a migrációs nyomás enyhülni fog. . .” Beszélgetés dr. Végh Zsuzsannával

**KONDOROSI FERENC:** ENSZ-igazgató s mesterséges állam állíthatja meg a migrációt?

**BERÉNYI KATALIN:** (Ott)hontalanul Európában: uniós jogalkotás a hontalanok védelme szolgálatában a migrációs kifáradás időszakában

**KLENNER ZOLTÁN:** A menekültek integrációja Magyarországon

**CSEGE GYULA:** A migrációs tevékenységgel kapcsolatos biztonsági ellenőrzések

**URBÁN FERENC:** A Koszovóból kiinduló migráció jellemzése

**64.**  
évfolyam

## **TARTALOM** 2016/1.

### **• INTERJÚ**

„Abban nem hihetünk,  
hogy a migrációs nyomás enyhülni fog...”  
Beszélgetés dr. Végh Zsuzsannával (9–15)

**KONDOROSI FERENC** ENSZ-igazgatású mesterséges állam állíthatja meg  
a migrációt? (16–29)

**BERÉNYI KATALIN** (Ott)hontalanul Európában:  
uniós jogalkotás a hontalanok védelme szolgálatában  
a migrációs kifáradás időszakában (30–46)

**KLENNER ZOLTÁN** A menekültek integrációja Magyarországon (47–63)

**CSEGE GYULA** A migrációs tevékenységgel kapcsolatos  
biztonsági ellenőrzések (64–73)

**URBÁN FERENC** A Koszovóból kiinduló migráció jellemzése (74–91)

**HORVÁTH TAMÁS BALÁZS** Egyszerűsített honosítás  
egy bűnügy keresztmetszetében (92–106)

### **• HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

**BOGDÁNY GYULA** Tijana Jurić eltűnési ügye (107–116)

## **SZERZŐK** 2016/1.

**BERÉNYI KATALIN** referens, Külgazdasági és Külügyminisztérium

**BOGDÁNY GYULA** címzetes rendőr alezredes, osztályvezető-helyettes,  
Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság  
bűnügyi osztály

**CSEGE GYULA** doktorandusz,  
Debreceni Egyetem  
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

**HORVÁTH TAMÁS BALÁZS** címzetes rendőr őrnagy, Nemzeti Védelmi Szolgálat

**KLENNER ZOLTÁN** tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Rendészettudományi Kar  
bevándorlási és állampolgársági tanszék

**DR. KONDOROSI FERENC** egyetemi tanár, Budapesti Gazdasági Egyetem

**URBÁN FERENC** vezető tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal  
vándorlástatistikai osztály

## SUMMARY

---

**An interview with Zsuzsanna Végh,  
director of the Naturalization and Immigration Office [9–15]**

**Kondorosi, Ferenc**

**Will a UN-managed artificial state stop migration? [16–29]**

Providing a comparative analysis of international relations and security studies, the author outlines an utopistic model for solving the migration crisis.

**Berényi, Katalin**

**Homeless and stateness in Europe:**

**EU legislation on statelessness in the era of migration-fatigue [30–46]**

This author argues in favour of introducing comprehensive solutions at the EU level concerning the institutional protection of stateless persons in the area of freedom, security and justice, including the elaboration of a legal framework which would be applicable for the establishment of Member States' practices and statelessness determination procedures.

**Klenner, Zoltán**

**Integrating refugees in Hungary [47–63]**

The author provides an overview of the theory and practice of social integration of foreigners in Hungary.

**Csege, Gyula**

**Security control in migration [64–73]**

The author provides an overview of the legislative framework and practice in controlling migration in Hungary.

**Urbán, Ferenc**

**Irregular migration from Kosovo [74–91]**

The author provides an overview of the causes and morphology of irregular migration from Kosovo to Hungary.

**Horváth, Tamás Balázs**

**Simplified naturalization through a criminal investigation [92–106]**

By presenting a recent corruption case, the author provides an overview of how simplified naturalization procedures can be misused.

## **SUMMARY**

---

**Bogdány, Gyula**

**The case of the disappearance of Tijana Jurić [107–116]**

The author provides a description of a recent case which involved the exemplary cooperation of Serbian and Hungarian police.

## In memoriam dr. Bakóczy Antal (1931–2015)

2015. december 10-én eltávozott *dr. Bakóczy Antal* kriminológus, az Országos Kriminológiai Intézet (korábbi nevén Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet) meghatározó személyisége, nyugalmazott osztályvezetője, tudományos főmunkatársa, címzetes főiskolai tanár, aki nem utolsósorban a *Belügyi Szemle* aktív és megbecsült szerzője is volt. A Hajdú-Bihar megyei Sápon született, egyszerű, dolgos vidéki család gyermekeként. Váltókezelőként dolgozó édesapja és háztartásbeli édesanyja igyekezett harmonikus hátteret teremteni a nevelkedéséhez, tanulmányai folytatásához. A faluvégi ház és a három örház, a természeti környezet, a közeli folyó, erdők, állatok egész életében meghatározók maradtak. Hatalmas termetű ember volt, természeténél talán csak embertársai iránti tisztelete és munkabírása volt nagyobb.

1954-ben fejezte be egyetemi tanulmányait, majd munkáját a VII. Kerületi Ügyészségen kezdte, 1959 októberében pedig már vezető ügyésszé nevezték ki ugyanott. Az ügyészi szervezethez nyugállományba vonulásáig hű maradt. 1960-tól a Legfőbb Ügyészségen dolgozott, 1961-től kezdett kutatómunkát végezni először másodállásban, majd 1966-tól főállású osztályvezetőként az ügyészség tudományos kutatóintézetében, ahol a kriminológiai osztály vezetőjeként az igazgató első számú helyettese is volt.

Kutatási érdeklődése elsősorban a vagyon elleni és az erőszakos bűnözés jellemzőinek feltárására, az élet és személy elleni bűncselekmények körében széles körű nemzetközi összehasonlító kutatások folytatására, valamint az utóbbi időben főként a terrorizmus kérdéskomplexumának megismerésére terjedt ki.

1983-ban *Az emberölés kriminológiája* című értekezésének megvédésével megszerezte az állam- és jogtudomány kandidátusa tudományos fokozatot. 1997-től jogosulttá vált a PhD-fokozat használatára, valamint ugyanezen évben címzetes főiskolai tanári címet is kapott.

Jelentősebb publikációi közül ki kell emelni *Az emberölés* című, 1984-ben megjelent monográfiát, amely mind a mai napig alapműnek tekinthető e kiemelkedő társadalmi veszélyességű bűncselekménnyel foglalkozók számára. Számos tanulmánya jelent meg a *Belügyi (Rendészeti) Szemlén* kívül egyebek között a *Magyar Jogban*, a *Jogtudományi Közlönyben*, a *Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányokban* és a *Kriminológiai Közleményekben* is.

1992-ben történt nyugállományba vonulása után is aktív tudományos tevékenységet folytatott.

Főiskolai jegyzetet írt az erőszakos bűnözésről 1993-ban, és a gazdasági bűnözés kriminológiájáról 1995-ben. Szerzőtársaival több jelentős könyv megalkotása is a nevéhez fűződik [Erőszak a bűnözésben, Sárkány Istvánnal, 2001-ben, valamint két mű Sárkány Istvánnal és Ritecz Györggyel közösen – *A bűnözés nemzetközi adatai 2003-ban*, illetve *Az élet elleni bűnözés nemzetközi kis tükrre (1950–2003)* 2008-ban].

Oktatói tevékenységet végzett egyebek között a Rendőrtiszti Főiskolán, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Jogi Továbbképző Intézetében, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán és a Legfőbb Ügyészség regionális vezetőképzése keretében.

Életének külön fejezete a vadászathoz fűződő, gyermekkora óta tartó kapcsolata, amely e vonatkozású műveiben is tükröződik. Az 1971-ben hazánkban megrendezett Vadászati Világkiállításra jelent meg *Vadászszemvedély, vadászati fegyelem* című könyve, 1973-ban a *Vadorzók*, 1979-ben pedig *A vadászati balesetekről* című műve. Emellett számos vadászattal, vadgazdálkodással, vadászetikai kérdésekkel foglalkozó tanulmánya látott napvilágot a *Nimród* vadászlapban. A Legfőbb Ügyészség vadásztársaságának vezetője volt, e tevékenységét négy ízben Nimród-vadászéremmel ismerték el. Két évtizeden át a Mavosz Jogi Szakbizottságának elnöki tisztségét is betöltötte.

Egyéb kitüntetései között említést érdemel az 1965-ben kapott Munka Érdemrend ezüst fokozata, az 1985-ben kapott Munka Érdemrend arany fokozata, valamint az 1970-ben elnyert Ügyészség kiváló dolgozója cím. Az ELTE szenátusa hatvan éven át kifejtett értékes szakmai tevékenységének elismeréseként 2015 októberében gyémánt oklevelet adományozott részére.

2013. szeptemberi combnyaktörését követően, mozgásában erősen korlátozva, ágyhoz kötötten is páratlan lelkierejével és akarattal dolgozott. Látogatásainkkor mindig élénken érdeklődött az Országos Kriminológiai Intézet helyzetéről, a kollégákról, szakmai kérdésekről, anyagot gyűjtött, szakirodalmat kért. Sokkal inkább tudományos terveiről, előkészületben lévő publikációiról beszélt, mint betegségéről. A Belügyi Szemle 2015/7–8. számában jelent meg utolsó tanulmánya *Megismerési akadályok a terrorizmus kutatásában* címmel. Szándékában állt egy a terrorizmus kérdéskörét átfogóan elemző könyv megírása is, erre sajnos már nem kerülhet sor.

Dr. Bakóczy Antal több évtizedes vezetői tevékenységét mindvégig a kollégák iránti tisztelet, megbecsülés jellemezte, az intézetben szinte szállóigévé vált a „Lenne egy tiszteletteljes kérésem” szófordulat, amellyel munkatár-

saihoz fordult. Az elismerés, megbecsülés természetesen kölcsönös volt, örömmel teljesítettük kéréseit, élvezettel hallgattuk élménydús elbeszéléseit, anekdotáit a gyermekkoráról, a vasút világáról, a természet megejtő szépségeiről, különösen két kedvenc tájegységéről: a Mátráról, ahova vadászni is járt, és a Balatonról, Balatonfenyvesről, ahol a nyarait töltötte.

Tudományos munkásságát művei őrzik, szeretetre méltó személyiségének emléke pedig szívünkben él.

Dr. Bakóczy Antalt az ügyészi szervezet saját halottjának tekinti.



## Dr. Bökönyi István ny. bv. altábornagy

1945–2015

*Dr. Bökönyi István* tábornok, a Kossuth Lajos Katonai Főiskola egykori hallgatója, a legnehezebb rendőrségi szolgálatok elhivatott parancsnoka, a tiszthelyettesképzés iskolateremtő vezetője, a büntetés-végrehajtás országos irányítója életének hetvenegyedik évében elhunyt.

Legendásan rangos karhatalmi tanintézetben, majd pedig az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán sajátította el választott mesterségéhez, a rendészeti szolgálathoz nélkülözhetetlen elméleti tudást és gyakorlatot. Kiváló volt hallgatóként, első a végrehajtásban és példaadó az ismeretek átadásában. Tiszthelyettes-iskolát vezetett sikeresen, kutatóként rendőr-pedagógiai munkájával kandidátusi fokozatot szerzett. A korszerű rendőroktatás egyik megteremtőjét tisztelhetjük benne, akinek azonban soha nem szűnt meg a végrehajtó szolgálatok iránti vonzalma.

Elmúlt már negyvenéves, amikor a közrendvédelem irányító posztjáról a Rendőrség Különleges Szolgálatának élére kapott kinevezést. Környezetében sokan irigyelték fizikai és lelki harmóniáját. Fizikai felkészültsége tette lehetővé számára, hogy a beosztottaira kötelező szakmai erőpróbákat maga is teljesítse, elméleti tudása segítette a szolgálat szervezésében, és lelkiismerete készítette arra, hogy lemondjon hivatali státusáról akkor, amikor úgy érezte, hogy a felelős vezetőnek mások hibájáért is helyt kell állnia. Példáját ma sokkal inkább tanítani kellene, mint bármikor korábban. Ezt a szellemiséget valószínűleg megkerületi kapitányként, főkapitány-helyettesként, és akkor is, amikor a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka lett.

Nyugdíjba vonulását követően útja a magánbiztonsághoz vezetett, ahol kivételes munkabíráásával és menedzseradottságaival tovább növelte hivatásos szolgálatában kivívott tekintélyét.

A *Belügyi Szemle* szakírójaként a rendőrképzésről, a csapatszolgálati munkáról, valamint a magánbiztonságról készített tanulmányaival alkotott maradandót.

És vagyunk néhányan, szerkesztők és őt ismerő egykori munkatársak, akik Bökönyi Pistában kortársunkat veszítettük el. E sorokkal szeretnénk osztozni a család fájdalmában is.

Kedves Barátunk! Tisztelt Altábornagy Úr! Nyugodjál békében!

## INTERJÚ

---

„Abban nem hihetünk,  
hogy a migrációs nyomás enyhülni fog...”

Beszélgetés dr. Végh Zsuzsannával,  
a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójával

■ *Bevándorlók–menekültek–migránsok–illegális határátlépők–terroristagyanús személyek–beszivárgó iszlám hadsereg–segítségre szoruló szerencsétlen sorsú emberek... Hogyan lehet eligazodni ebben a halmazban?*

**Végh Zsuzsanna:** Most már több éve úgynevezett vegyes migrációs áramlás éri el Európát, ez azt jelenti, hogy az útnak indulók egy része fegyveres konfliktussal sújtott válságövezetből érkezik, tehát valóban nemzetközi védelemre szorulhat, míg más része azonban – és ők vannak többen – a szegénység miatt indul útnak, jobb életet keres magának és a családjának, azaz a gazdasági migránsok kategóriájába tartozik. A kettő elválasztása a kérdésben kevésbé jártas újságíró számára nem is olyan könnyű, különösen akkor, ha a mindennapokban a híradásokban gyakran összemosódnak a fogalmak, jogi terminológiák. Fontos hangsúlyozni, hogy a gazdasági migránsok növekvő száma csak akkor okoz gondot, ha az érkezésükre nem szabályos keretek között kerül sor, és az illegális határátlépés során a menedékkjog ernyője mögé bújva próbálnak eljutni úti céljukhoz. Egyébként minden tagállamnak joga van ahhoz, hogy az érdekei szerint ösztönözze, támogassa a területére történő gazdasági célú bevándorlást, de erre csak jogszerűen, más tagállamok érdekeinek sérelme nélkül kerülhet sor. Abban mindenki egyetért, ahogy azoknak, akiket ténylegesen üldöznek, akiknek az élete veszélyben van, segíteni kell. Ám furcsa helyzet az, amely egyre inkább jellemzővé válik, hogy miközben a menedékkérő útja során több, számára biztonságot jelentő országon keresztülhalad, maga akarja eldönteni, hogy mely tagállam védelmét szeretné igénybe venni. Ilyen esetekben joggal vetődik fel a kérdés, valóban megalapozott védelmi igényről van-e szó, vagy inkább gazdasági megfontolásokról. Természetesen teljesen más kérdés a terroristák vagy a terrorizmus szempontjából veszélyt jelentő személyek esetleges beáramlásával kapcsolatos problémakör. A biztonsági szempontból kockázatot jelentő személyek kiszűrése nagyon fontos feladatuk a nemzetbiztonság megóvásáért felelős szolgálatoknak, e mellett persze a velük szorosan együttműködő menekültügyi és

## INTERJÚ

---

idegenrendészeti ügyekben eljáró hatóságoknak is. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a terrorizmus kérdését nem szabad összekapcsolni általánosságban a menekültekkel. Véleményem szerint a drasztikusan növekvő illegális migráció az, ami ebben a tekintetben vitathatatlanul súlyos veszélyforrás.

■ *Miként jellemezné az unió korábbi bevándorláspolitikáját (volt-e ilyen), és mikor érzékelték, hogy olyan válság van kibontakozóban, amelynek kezeléséhez új direktívákra lenne szükség?*

**V. Zs.:** A közös európai migrációs és menekültügyi politika hosszú egyeztetési folyamat, többéves viták eredményeként alakult ki. Azok az európai uniós normák, amelyek ma meghatározzák a tagállamok cselekvési lehetőségeinek kereteit, éppen ezért nem is alkalmasak arra, hogy választ adjanak a jelenlegi problémákra. A tagállamok egy olyan közös normarendszert alkotnak, amely „békeidőben” valóban működőképes lehet, válsághelyzetben azonban nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok megfelelő válaszokat adjanak a problémákra, pedig erre igen nagy szükség lenne egyrészt éppen valódi menekültek, másrészt pedig a biztonsági kockázatok csökkentése érdekében is. A tömeges beáramlás miatt a tagállamok egy része, a tranzitországok, de már a célszágok is, óriási ügyteherrel küszködnek. Jelentős a lemaradás a menedékkérelmek feldolgozása terén, rosszul vagy egyáltalán nem működik a dublini rezsím, a származási országokba történő visszaküldés is nagy nehézségekbe ütközik. Mindez rávilágít az európai uniós normarendszer számos hibájára és hiányosságára. Ki kell mondani, hogy az Európai Unió nagyon elkésett a megoldás keresésével, és jelenleg is olyan kérdésekről folyik a vita (mint például a kvótarendszer), amelyek valójában nem tudják orvosolni azokat az egyre súlyosabb problémákat, amelyekkel nap mint nap szembesülünk. Abban nem hishetünk, hogy a migrációs nyomás enyhülni fog, ezért ha a közös cselekvés nem valósul meg, ha a tagállamok még a biztonság erősítése érdekében szükséges legfontosabb kérdésekben sem tudnak megállapodni, akkor meglehetősen borúlátóan tekinthetünk a következő évekre.

■ *A kialakult helyzetben a bevándorlási igazgatás szakemberei tettek-e javaslatokat a politikai vezetésnek a rendkívüli helyzetben az önök által legsürgősebbnek ítélt intézkedések megtételére?*

**V. Zs.:** Feladatköréből adódóan – szorosan együttműködve a rendvédelmi szervekkel – a hivatal folyamatosan értékelt és elemezte a helyzetet, prognózisokat készített, amelyek alapján javaslatokat tett mind a jogszabályi környezet módosítására, mind a szükséges kormányzati intézkedések megtételére. 2015-ben

„Abban nem hishetünk, hogy a migrációs nyomás enyhülni fog...”  
Beszélgetés dr. Végh Zsuzsannával

## INTERJÚ

---

számos olyan kormányzati döntés született, amelyek éppen azt célozták, hogy a menekültügyi és migrációs szervezeti rendszer megbirkózhasson azokkal a súlyos nehézségekkel, amelyeket a kirívó mértékű tömeges beáramlás váltott ki. A hivatal megközelítőleg tízmilliárd forint költségvetési többletforrást kapott ahhoz, hogy bővítse az általa működtetett intézmények befogadó kapacitását, valamint növelje a hatósági vagy szociális feladatokat ellátó állomány létszámát.

■ *Ha a kormányzat előre látta a tömeges bevándorlás veszélyét, miért gondolták úgy a végrehajtó hatalom csúcsán, hogy erre adekvát válasz egy menekülttábor bezárása ahelyett, hogy a befogadó kapacitás bővítésén gondolkodtak volna?*

**V. Zs.:** A debreceni befogadóállomás bezárásáról azután született kormányhatározat, miután sor került a menedékjogi és idegenrendészeti jogszabályok, valamint a büntető törvénykönyv módosítására, szigorítására, továbbá a szerb, majd a horvát zöldhatár lezárására. Ezek következtében ugyanis drasztikusan visszaesett a hazánkat érintő illegális migráció és ezzel összefüggésben a menedékkérők száma is. A befogadó intézmények visszaálltak a korábbi működési rendre, azaz nem kellett már fenntartani azokat a rendkívüli intézkedéseket (mint például a befogadó létesítményekben lévő sportsarnokok elszállásolásra történő igénybevétele), amelyeket a migrációs helyzet kényszerített ki. Ami a debreceni befogadóállomást illeti, bezárása már régóta napirenden volt, aminek több oka is van. Ez az intézmény 1995-ben kezdte meg a működését, egy volt szovjet laktanya területén alakították ki, az ott található épületek nagy része az 1930-as és 1950-es években épült. Bár az azóta eltelt időben több fejlesztést is végrehajtottunk, az intézményt ennek ellenére sem lehetett ideálisnak nevezni. A befogadó kapacitást tekintve ez volt a legnagyobb befogadóállomásunk, ahol az elhelyezettek száma az év első felében gyakran meghaladta az ezeröttszázat, ez pedig számos probléma, rendkívüli esemény forrása volt. Már a korábbi években sem volt ritka, hogy az intézményben élők között olyan összetűzésekre került sor, amelyek súlyos sérülésekkel jártak, ezen túlmenően pedig félelmet keltettek a befogadóállomás környezetében élő magyar állampolgárok körében. Az ingatlanon kapott helyet egy menekültügyi őrzött befogadóközpont is, ami szintén növelte a feszültséget, ezen felül a területen található egyes épületekben más közigazgatási hatósági és rendvédelmi feladatokat ellátó szervezeti egységek elhelyezésére is sor került. A nemzetközi tapasztalatok is azt támasztják alá, hogy a kisebb, legfeljebb néhány száz ember befogadására alkalmas intézmények tudnak a leghatékonyabban működni, és az sem hátrány, ha a létesítmény csak egyféle funkciót tölt be.

## INTERJÚ

---

■ *Volt-e lehetőségük előzetesen véleményezni a bevándorlással kapcsolatos lakossági kérdőíveket, illetve a készülő plakátkampányt, a kerítésépítés tervét, vagy a tömeges bevándorlás miatti válsághelyzet törvényben történő szabályozását? Ezek a politikai és jogi lépések segítették-e a hivatal munkáját?*

**V. Zs.:** A bevándorlással kapcsolatos lakossági kérdőívek kibocsátása, a plakátkampány elindítása vagy az ideiglenes határzár kiépítése politikai döntés következménye. A migrációs válsághelyzet törvényben történő szabályozását azonban széles körű közigazgatási egyeztetési folyamat előzte meg, ennek a hivatal aktív részese volt. A szeptember 15-én hatályba lépő jogszabályok több tekintetben is hoztak pozitív irányú változást. Egyrészt pontosan megfogalmazták azokat a cselekvési lehetőségeket, amelyek a korábban alig kordában tartható és nehezen kontrollálható migrációs folyamatokat szabályozottabb mederbe terelték, másrészt eszközöket adott a hatóságoknak ahhoz, hogy eredményesebben léphessenek fel a visszaélések ellen.

■ *Mennyi bevándorlót regisztráltak 2015-ben?*

**V. Zs.:** Megközelítőleg százhetvenhétezer menedékkérőt regisztráltunk, az illegális határátlépők száma ennek több mint kétszerese. Az év első felében szinte mindenki, aki illegálisan lépte át a határt, menedékjogot kért, ez a helyzet később, miután a migránsok egyre inkább megtagadták az együttműködést a hatóságokkal, megváltozott. Sokan úgy vélték, hogy a menedékkérőként történő magyarországi regisztráció elmaradása számukra nagyobb esélyt teremt arra, hogy például Németország befogadja őket. Ez idő szerint kevés a kérelmező, naponta átlagosan tíz-tizenöt új kérelmet veszünk nyilvántartásba.

■ *Van-e adat arról, hogy hányan maradnak Magyarországon?*

**V. Zs.:** Sokszor elhangzott már különböző nyilatkozatokban, hogy Magyarország tranzitország, tehát az illegálisan ideérkező migránsok vagy valódi menekültek meghatározó többsége nem kíván itt maradni, de rajtunk keresztül vezet az út a célszágokba. Ez az oka annak például, hogy a hivatal menekültügyi hatósága 2015-ben több mint százharmincezer menedékkérő esetében hozott eljárást megszüntető végzést arra tekintettel, hogy a külföldi ismeretlen helyre távozott. A nemzetközi védelem valamely formájában részesülők nagy része szintén elhagyja az országot annak ellenére, hogy a hatóság a társadalmi beilleszkedésük elősegítése érdekében integrációs szerződés alapján pénzügyi támogatást is nyújt nekik.

„Abban nem hihetünk, hogy a migrációs nyomás enyhülni fog...”  
Beszélgetés dr. Végh Zsuzsannával

## INTERJÚ

---

■ *Mennyien vannak most befogadóállomásokon? Mennyi a meglévő férőhely?*

**V. Zs.:** Figyelembe véve a menedékjogot kérő külföldiek számának jelentős csökkenését, a befogadó kapacitás elegendő. Természetesen, ha változik a migrációs helyzet, vagy ezt egyéb körülmény indokolta teszi, rövid időn belül képesek vagyunk bővíteni a férőhelyek számát.

■ *Előrejelzések szerint mire számíthatunk a következő időszakban? Mekkora létszámmra lehet felkészülni?*

**V. Zs.:** Ez idő szerint igen nehéz prognózist megfogalmazni, mivel sok körülmény befolyásolhatja a helyzet alakulását. Álláspontom szerint nem számíthatunk arra, hogy az illegális és tömeges migráció kérdésköre lekerül az európai politikai döntéshozók asztaláról, különösen nem most, amikor a nemzetközi terrorizmus már közvetlen és valós fenyegetést jelent a tagállamokra. Sajnos minden jel arra mutat, hogy a válságövezet országaiban rövid távon nem számolhatunk a helyzet normalizálódásával, és egyelőre a gazdasági migránsokat sem lehet megállítani. Az európai uniós összefogás és végre konkrét cselekvés sokat segíthetne a problémák megoldásában, de nem vagyok túl bizakodó abban a tekintetben, hogy ez hamarosan megvalósul.

■ *Milyen adatokat vesznek fel a kérelmezőkről? Mi az eljárás menete?*

**V. Zs.:** A regisztrációs folyamat lényege, hogy rögzítjük a menedékkérő személyes adatait: ujjnyomatát és arcképét, ezek az adatok nemcsak a hazai menekültügyi nyilvántartásba, hanem az Eurodac-rendszerbe is bekerülnek. Utóbbi szolgálhat alapul ahhoz, hogy megállapítható legyen, mely tagállam felelős a menedékkérelmegvizsgálásáért. A menekültügyi eljárás fontos mozzanata az ügyfél meghallgatása, ez nemcsak a menekülés okainak feltárását célozza, hanem gyakran a kérelmező szavahihetőségének tisztázását is. A menekültügyi hatóság a szakhatóságok (Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ) állásfoglalásának figyelembevételével dönt a nemzetközi védelem megadásáról vagy megtagadásáról és a külföldi kiutasításáról. A hatóság döntését a kérelmező a bíróság előtt megtámadhatja.

■ *Honnan érkezik a kérelmezők többsége?*

**V. Zs.:** Tavaly több mint száz ország polgára kért Magyarországon menedékjogot. Legtöbben Szíriából, Afganisztánból, Koszovóból, Pakisztánból és Irakból érkeztek.

## INTERJÚ

---

■ *Automatikusan beadják a kérelmet? Aki nem adja be a menedékkérelmet, az vajon miért nem teszi?*

**V. Zs.:** Jelenleg az illegálisan érkezők nagyobbik része nem nyújt be nemzetközi védelem iránt kérelmet, részben a már említett okból, részben pedig azért, mivel abban érdekelt, hogy a magyar hatóságok minél előbb küldjék őket vissza például Szerbiába, ahonnan nyilván újra megkísérelnék a továbbutazást a célország felé.

■ *Mi történik, ha valaki nem adja be a kérelmet?*

**V. Zs.:** Azoknak az illegális határátlépőknek az ügyében, akik nem kérnek hazánktól nemzetközi védelmet, az idegenrendészeti hatóság jár el, és ha nem áll fenn a visszaküldés tilalma, sor kerül a külföldi kiutasítására.

■ *Hogyan bírkóznak meg a hatalmas munkával? Felvetődött-e a létszám emelése, illetve a költségvetésük növelése?*

**V. Zs.:** 2015 valóban nagyon nehéz volt az egész intézménynek, a munkatársaim óriási erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy megbirkózzanak a feladatokkal. Folyamatos, huszonnégy órás munkarendben dolgoztunk, beleértve a munkaszüneti napokat is. Óriási segítséget jelentett, hogy a kormány lehetővé tette a létszámnövelést, ennek következtében az év folyamán több száz új munkatársat tudtunk munkába állítani. A közfoglalkoztatási program alapján lehetőségünk nyílt közmunkások foglalkoztatására, továbbá a rendőrségtől könnyített szolgálatot ellátó állomány igénybevételére. A befogadó intézményekben elhelyezettek ellátásához is megkaptuk a szükséges költségvetési többletforrást.

■ *Hogyan zajlik a munka a befogadóállomásokon? Mekkora a nyomás a munkatársakon?*

**V. Zs.:** A munka jelenleg a normál rendben folyik, ugyanis a kérelmezők számának csökkenésével már nem hárul akkora teher az ott dolgozó közalkalmazottakra.

■ *Papírok nélkül hogyan tudnak elbírálni menekültstátust? Mennyi ideig tart a folyamat?*

**V. Zs.:** A menedékkérők többségére jellemző, hogy nincs személyazonosító okmányuk, vagy ha mégis, az okmányukat elrejtik a hatóság előtt. Éppen ezért az egyik legnehezebb feladat a kérelmező személyazonosságának megállapítása. Gyakran előfordul, hogy nem a valós adataikat tüntetik fel, és más

„Abban nem hishetünk, hogy a migrációs nyomás enyhülni fog...”  
Beszélgetés dr. Végh Zsuzsannával

## INTERJÚ

---

ország állampolgárának vallják magukat. *Angela Merkel* bejelentése után például ugrásszerűen megnövekedett a magukat szír állampolgárnak vallók száma. Természetesen vannak eszközeink arra és bőven vannak tapasztalataink is a tekintetben, hogy jó eséllyel kiszűrjük a valótlan állításokat, de ez időigényes folyamat. Normál esetben egy menekültügyi eljárás, figyelembe véve a bírósági felülvizsgálat időtartamát is, négy, bonyolultabb esetben öt hónapot vehet igénybe.

■ *A regisztrált menedékkérő is illegális bevándorlónak számít?*

**V. Zs.:** Természetesen nem, miután a menedékkérőt megilleti a területen maradás joga mindaddig, amíg az ügyében megszületik az az elutasító döntés, amely már további jogorvoslással nem támadható meg.

■ *Milyennek ítéli az unió illetékes szerveivel meglévő együttműködést, várna-e nagyobb támogatást? Segítséget jelentene, ha új, távlatos menekültügyi stratégiát dolgozna ki az unió?*

**V. Zs.:** Véleményem szerint most nem új és főként nem hosszú távra szóló menekültügyi stratégia kidolgozására van szükség, hanem konkrét döntésekre, és ezek nyomán gyors cselekvésre. A tagállamoknak konszenzusra kellene jutniuk a külső határok védelmének kérdésében, de nemcsak az elvek szintjén. Ha e tekintetben nem sikerül rövid időn belül eredményt elérni, ha nem sikerül egymás érdekeinek tiszteletben tartása mellett konszenzust teremteni, akkor a jelenlegi problémák nemcsak fennmaradnak, hanem növekedni fognak, nem is szólva a biztonsági kockázatokról.

Készítette: Végh Zsuzsanna  
szerkesztőségi titkár



## KONDOROSI FERENC

### ENSZ-igazgatású mesterséges állam állíthatja meg a migrációt?

Az olyan globális jelenségek, mint a klímaváltozás vagy a szegénység, általában a fejlettebb országokba irányuló népességvándorlási, migrációs folyamatokat generálnak, amelyek nemcsak a járványos megbetegedések terjedésének veszélyét növelik a célországokban, de egyéb társadalmi feszültségeket is okoznak, és további biztonsági kockázatokat hordoznak magukban. A migráció az okait és hatásait tekintve is sokarcú jelenség. A társadalomban demográfiai, gazdasági szempontból, a fenntartható fejlődés tekintetében alapvetően pozitív szerepet tölt be, biztonsági aspektusból azonban a migrációval járó negatív jelenségek kerülnek a figyelem középpontjába.

#### Migráció történelmi, társadalmi méretekben

A migráció (vándorlás) a népesség mobilitásának egyik – térbeli – formája, a népesség lakóhely-változtatása. A vándorlások többféleképpen oszthatóak: külső vándorláson az országhatárokat átszelő, belső vándorláson az országhatárokon belüli lakóhely-változtatást értjük; megkülönböztetjük az önkéntes vagy kényszer-, az egyéni vagy csoportos, a legális vagy illegális, az állandó vagy ideiglenes vándorlást.<sup>1</sup> A mobilitás mozgékonytságot jelent, ami az alkalmazkodás része, tehát a migráció – a társadalmi mobilitással együtt – a társadalom életképessége fenntartásának és fejlődésének fontos eleme. Migráció nélkül az emberi társadalom és annak alrendszerei, egyebek között a gazdasági élet, működésképtelen lenne. Az emberek mozgása, vándorlása a jobb életlehetőségek vagy egyszerűen a megélhetés irányába nem csupán a mozgásra kényszerülők számára hasznos, hanem azoknak a befogadó közegeknek is, ahová megérkeznek.<sup>2</sup>

A nemzetközi migráció fontos szerepet tölt be a demográfiai folyamatokban a fenntartható fejlődés szempontjából. A demográfiai változások és vál-

<sup>1</sup> <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/207.html>

<sup>2</sup> Szabó A. Ferenc: A migráció biztonságpolitikai jelentősége az EU-bővítés tükrében. Hadtudomány, 2000/4. [http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2000/4\\_4.html](http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2000/4_4.html)

tások önmagukban értéksemleges mozgások, minősítésüket szociális, természetkörnyezeti, valamint régió- és globális-nemzetközi összefüggéseikből kapják. Az egyensúlyi helyzetből egyik vagy másik irányba kilendülő demográfiai trendek ugyanakkor súlyos biztonságpolitikai következményekkel járnak.<sup>3</sup> Fogyó, előregedő népességű társadalmak, mint éppen Európa legtöbb övezetében is, óhatatlanul konzervatívak, a *status quo*ban érdekeltek, hiányzik belőlük az innovációs kedv, a kockázatvállalás bátorsága. Egész felépítményük „puha” típusú, ami mintaként nem vonzó a fiatalos lendület régiói számára. Gazdasági veszélyeztetettsége a finanszírozhatatlanná váló társadalombiztosítás mellett főként az előregedési folyamat adott pontján beálló szakemberhiányból fakad. Fiatal, dinamikus szaporulatú társadalmaknak előnyükre válik az előrettekintés, a lendület, a korlátok leküzdésének képessége. Mindamelllett a fejlődésnek ellentmondásokkal is számolnia kell. Ha lépést tart a gazdasági növekedés a demográfiai terhelődéssel, természeti környezetfelélése és a környezet pusztítása rövidíti le a tartamát, s akkor beköszönt a megsokszorozódott népesség létválsága. Ha pedig a gazdaság lendülete eredendően hátramarad a népességnövekedéshez képest, akkor a folyamat eleve válsággal indul, és a természeti erőforrásokért vívott fegyveres konfliktusokhoz, gátlástalan bűnözéshez és általános kilátástalansághoz vezet. Ezekről a területekről származik a nemzetközi migráció legbővebb hozamú forrása is. A fokozódó, tömegessé váló nemzetközi gazdasági migráció a makroregionális és kontinensközi, globális népesedési eltolódások következménye.<sup>4</sup>

Az úgynevezett harmadik demográfiai átmenet szakaszába lépő régiókban, azaz azokban az országokban, ahol az előregedéssel együtt megindul a népességfogyás, a népesség elért szintjének és struktúrájának megőrzése, ami elősegíti a termelés és az életnivó elért szintjének fenntartását, csak a nemzetközi migráció révén lehetséges. A globális migráció stabilizáló hatást fejt ki: a fejlett országoknak lehetővé teszi a harmadik demográfiai átmenet káros hatásainak kiküszöbölését, a népességi egyensúly fenntartását; egyúttal – elsősorban a migráns dolgozók hazautalásainak köszönhetően – bevonja a világ szegény, túlnépesedett területeit a világgazdaságba, elősegíti modernizá-

3 Rudolf Adam: Demographie und Sicherheit Demographie und Sicherheit Acht Thesen zur künftigen Beziehung von Bevölkerungsentwicklung und Sicherheitspolitik. Internationale Politik, Nr. 12, 2006, S. 24–32. Ismerteti Komáromi Sándor: Demográfia és biztonságpolitika a globalizálódó világban. Kisebbségkutatás, 2007/2.

[http://www.hhrf.org/kisebbssegkutataskk\\_2007\\_02/cikk.php?id=1501](http://www.hhrf.org/kisebbssegkutataskk_2007_02/cikk.php?id=1501)

4 Uo.

ciójukat, pénzügyi stabilitásuk megteremtését.<sup>5</sup> Különösen igaz ez, ha a migrációra nem egyirányú folyamatként, elvándorlasként tekintünk, hanem figyelembe vesszük a visszatérés lehetőségét és a társadalmi visszajelzés határait. Ezek hiányában a migráció a fejlődő országok számára a túlnépesedés enyhítésén kívül egyéb gazdasági előnnyel nem járna. Általános vélemény, hogy a visszatérés lehetősége döntő fontosságú a migrációs folyamatban. Ha globális társadalmi folyamatként nézzük az elvándorlást, akkor vitathatóvá válik a letelepedés és visszatérés merev elkülönítése. Az új kommunikációs és közlekedési eszközök lehetővé teszik a helyváltoztatónak, hogy közeli kapcsolatban maradjon hazájával. Egyre több vándorló érzi úgy, hogy a befogadó országnak és a saját hazájának egyformán tagja.<sup>6</sup>

A migráció káros hatásokkal is jár a kibocsátó országok számára: elsősorban a képzettebb munkaerő (például egészségügyi dolgozók) elvándorlása esetén, akiknek képzésére a társadalom jókora anyagi erőforrást szánt, ezek a társadalmi kiadások nem térülnek meg, nem járulnak hozzá az adott társadalom fejlődéséhez. Az agyelszívás súlyos gondot okoz az afrikai országoknak: Dél-Afrika állítja például, hogy egymilliárd dollárt költött olyan egészségügyi dolgozók oktatására, akik aztán elhagyták az országot.<sup>7</sup> Minthogy a spontán gazdasági migráció elsődleges mozgatórugója az életszínvonal-különbségekben rejlik<sup>8</sup>, a legfejletlenebb államok a visszavándorlás előnyeit sem élvezhetik.

A befogadó területek számára a migrációs hullámok a gazdasági előnyök mellett biztonságpolitikai kockázatokkal járnak. A bevándorlás a fejlett országok előregedő társadalmában lehetővé teheti a gazdasági-szociális fenntarthatóságot, de konfliktusforrás lehet ennek ütközése a nemzeti identitás fenntarthatóságával.<sup>9</sup> A globalizálódó világban a megfelelő keretek közé szorított történelmi migrációkkal szemben az eltérő vagy éppen gyökeresen más kultúráknak és identitásformáknak elkötelezett idegen népesség befogadása – a nagyságrendi arányok, a beavatkozást, a hazai feszültségek importját sem kizáró anyaországi kapcsolatok vagy egyéb körülmények függvényében –

5 Szabó A. Ferenc: Fenntartható fejlődés és demográfiai problémák. *Nemzet és Biztonság*, 2008/4., 38–47. o.

6 Stephen Castles: International Migration and the Global Agenda: Reflections on the 1998 UN Technical Symposium. *International Migration*, vol. 37, no. 1, 1999, pp. 5–21. Ismerteti Biczó Krisztina: Nemzetközi migráció és globalizációs trendek. *Megjegyzések az 1998-as ENSZ-szakmai tanácskozashoz. Kisebbségkutatás*, 1999/3. [http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatasa/kk\\_1999\\_03/cikk.php?id=112](http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatasa/kk_1999_03/cikk.php?id=112)

7 [http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/06/050622\\_migrationinternat.shtml](http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/06/050622_migrationinternat.shtml)

8 Lásd bővebben Szabó Laura: *Gazdasági vagy jóléti migráció? 2005*

<http://www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/articleview/385/1/16/>

9 Szabó A. Ferenc (2008): i. m.

különböző konfliktusforrásokat rejt magában; kiszámíthatatlan kísérőjelenségei, rosszul kalkulált hatásai destabilizáló tényezővé válhatnak. Mindemellett megjegyzendő, hogy a multietnikus régiókon belül fellépő természetes, nem a migrációból, hanem az eltérő termékenységi rátákból adódó demográfiai arányeltolódások is etnikai feszültségekhez és konfliktushoz vezethetnek a népességsoportok között.<sup>10</sup>

A migrációhoz köthető társadalmi feszültségekhez hozzájárul, hogy a befogadó országok társadalmában számos tévhit él a bevándorlók gazdasági szerepével, gazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban: általában a közvélemény úgy látja, hogy a bevándorlók kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, segélyekből élnek az állami költségvetés terhére, illetve elveszik a munkalehetőségeket a helyiek elől. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) szerint azonban ezek a félelmek és előítéletek megalapozatlanok. Az 1951-ben létrehozott nemzetközi szervezet feladata a kormányokkal, más nemzetközi intézményekkel és a migránsokkal való együttműködés a migrációs teendőkre való emberséges válaszok megtalálása érdekében. Részt vesz a migráció operatív próbatételei elleni küzdelemben, a migrációval kapcsolatos kérdések megértésének segítségével, a migráción keresztül történő társadalmi és gazdasági fejlődés elősegítésében, valamint a migránsok emberi méltóságának és jólétének támogatásában. Abból az elvből indul ki, hogy az emberséges és rendezett migráció a migránsoknak, valamint a származási helyük szerinti és a befogadó társadalomnak is a javára válik. 2005-ben kibocsátott jelentése szerint a bevándorlók nem kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárulnak a növekedéséhez. 2000-ben például Nagy-Britanniában a bevándorlók négymilliárd dollárral többet fizettek be adóban, mint amennyi segílyt vagy más járandóságot kaptak az államtól. A Nemzetközi Migrációs Szervezet szerint alaptalanok azok a félelmek is, hogy a külföldről érkezők elveszik a munkahelyeket a helyiek elől. Valójában ugyanis a bevándorlók vagy olyan munkákat végeznek, amelyekre a helyi lakosság nem lenne hajlandó, vagy pedig nagy szaktudást igénylő állásokat töltenek be, amelyekre az adott országnak nincs elegendő embere.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Rudolf Adam: i. m.

<sup>11</sup> [http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/06/050622\\_migrationinternat.shtml](http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/06/050622_migrationinternat.shtml)

## Migráció kontra szuverenitás

A nemzetállamok gyakran a szuverenitásukat veszélyeztető elemnek tekintik a migrációt. A globalizáció korában az államok várják ugyan a tőke és a szakértelem beáramlását az ország gazdasági helyzetének jobbítása érdekében, viszont visszautasítják az emberek ezzel szükségszerűen együtt járó betelepülését. Ezt az ellentmondást feloldhatja a közlekedés és a kommunikáció új technikai megoldásainak alkalmazása, amelyek megengedik a nemzetek feletti közösségek és a többszörös identitású és kettős állampolgárságú emberek számának növekedését.<sup>12</sup> Mindazonáltal a globalizáció korában a tőke, a tudás és az információ egyre akadálytalanabban áramlik a világban, ami lehetővé teszi az egzisztenciájukat kereső mobil rétegeknek, hogy a hagyományos asszimilációval, nyelvváltással, integrációval járó letelepedés, beilleszkedés helyett a folyamatos mozgást válasszák. Miközben jelen vannak a migráció hagyományos formái, egyre több újfajta, bonyolult nemzetközi kötődés alakul ki az emberek között. A korábbi határok átjárhatóságának növekedése, a gyors helyváltoztatási lehetőségek egyrészt új sajátosságokat kínálnak a legális vándorlásnak, másrészt növelik az illegális, kontrollálhatatlan mozgás lehetőségét is. A globalizáció lehetővé teszi idénymunkások tömeges foglalkoztatását anélkül, hogy azok végleges letelepedésével számolni kellene, miközben a magasan kvalifikált szakemberek körében is kialakult egy réteg a világban, amely mindig a legerősebb vonzások irányába mozdulva sűrűn változtatja munkahelyét. A nemzetközi migráció tömegesedése és hagyományos értelemben vett ellenőrizhetlensége növeli a biztonsági kockázatokat.<sup>13</sup>

Bár a spontán migrációt előidéző tényezők között kiemelkedő jelentőségük van az életszínvonalbeli különbségeknek, a migrációs áradatot nem magyarázhatja egyedül a gazdasági egyenlőtlenség. Inkább akkor valószínűbb az elvándorlás, ha az elbocsátó és a befogadó ország között kapcsolat létezik. A társadalmakat összekötő informális rendszer különösen fontos a hivatalos csatornán kívüli migráció megértéséhez. Mind az illegális munkavállalóknak, mind a politikai menedékkert kérőknek fontos a kapcsolatok rendszerre, hogy növelhessék biztonságérzetüket és jólétüket az új környezetben. A társadalmi kapcsolatrendszer kiegyenlítheti a kulturális különbségeket, ezért

---

<sup>12</sup> Stephen Castles: i. m.

<sup>13</sup> Szabó A. Ferenc (2008): i. m.

hasznos lehet az állam számára, miközben alá is aknázhatja a hivatalos eljárásmodot, és így megszűnhet az ellenőrzés a beáramló tömegek felett.<sup>14</sup>

A népességrobbanás és a népesedési válság kezelése egyaránt jelentős feladat az érintett övezetek szociális- és biztonságpolitika-formálása számára. Bár ez adminisztratív sikon egyedi állampolitikák színterén jelentkezik elsődlegesen, a cselekvés csak többoldalú összefogással, közös válságmenedzseléssel vezethet eredményre. A fejlett (nyugati) országok számára ezzel kapcsolatban elháríthatatlan, egyszersmind meglehetősen kényes feladat egyrészt a fenntartható fejlődést veszélyeztető népességsökkenés (aminek munkaerőpótlásául fogadják a más kontinensekről áramló, gyakran posztkoloniális népfelsoledget), másrészt a kívántnál magasabb számú, egyúttal politikaimenekült-tömegeket is magába foglaló beáramlás, az integráció során keletkező társadalmi feszültségek kezelése. Európának – vezető államainak és közös uniós szinten is – fel kell készülnie arra, hogy a feléje irányuló migráció övezeteinek hathatós investíciós és technológiai segítséget nyújtson a demográfiai túlszaporulatot kompenzáló gazdasági fejlesztéshez. A segítségnyújtás megtérülő befektetésnek bizonyulhat a migrációs roham fékezése szempontjából, ezen felül az ott található nyersanyagforrások közös hasznosítását is szolgálja.<sup>15</sup>

A spontán gazdasági migráció megfelelő keretek közé szorítása mellett azonban az egyes államoknak külön-külön, illetve a nemzetközi közösségnek egyúttal fel kell készülnie az ellenőrizhetetlen, kiszámíthatatlan migráció kiváltó okainak és kísérőjelenségeinek kezelésére is. Ilyen, a fogadó állam által nem tervezhető, nem szabályozható migrációs hullámot jelentenek a politikaimenekült-áradatok. A politikai okokból (azaz faji, vallási okokból, valamely nemzetiséghez vagy társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai vélemény miatt) történő üldöztetés elöl menekülők befogadása nemcsak humanitárius szempontú erkölcsi kívánalom, hanem az államok nemzetközi jogi kötelezettsége is (a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve alapján), így a menekültek – különösen az illegális csatornákon érkező menekültek – beáramlásának korlátozására a fogadó államoknak nincs lehetőségük. Mindazonáltal a vendégmunkásokkal ellentétben a menekültekre általában igaz az a – befogadó társadalmakban feszültséget gerjesztő – vélekedés, hogy állami segélyekből, juttatásokból élnek, és így terhet jelentenek az ország költségvetésére és gazdaságára.

---

<sup>14</sup> Stephen Castles: i. m.

<sup>15</sup> Rudolf Adam: i. m.

Ezért a menekülthullámok megelőzése érdekében fokozni kell a nemzetközi együttműködést a potenciális kibocsátó országokban a demokrácia és a jogállamiság megteremtése, az emberi jogok tiszteletben tartásának szavatolása érdekében. Megjegyzendő, hogy a migráció és az egyéb nemzetközi biztonsági kockázatok szempontjából a legnagyobb veszélyt – amint azt Afganisztán vagy Irak példája mutatja – nem annyira a demokratikus államberendezkedés hiánya, mint inkább az állam működésképtelenné válása, az állami szervezetrendszer hiánya jelenti. Tehát a diktatúrák, az emberi jogokat sértő rezsimok felszámolása során kellő körültekintéssel kell eljárni, és az alkalmazandó eszközök kiválasztásakor megfelelő egyensúlyt kell teremteni az emberi jogok és a biztonsági szempontok széles spektrumában.

A kényszermigránsok körében a politikai menekülteken túl a lakóhelyüket egyéb okból elhagyni kényszerülők, például a környezeti menekültek vagy klímamenekültek befogadására a nemzetközi jog ma még nem kötelezi az államokat. A probléma nagyságrendjét szemlélteti, hogy a lakóhelyüket környezeti okokból elhagyni kényszerülők számát 2050-re százötvenmillióra becsülik. Ezeknek a migránsoknak a helyzete is olyan emberi jogi kérdés, amelynek megoldása nemzetközi összefogást igényel.

A menekült- és migrációs politika jövőjéről 2002 novemberében ötszáz különböző háttérű (kormányzatok, nemzetközi szervezetek, civilszervezetek stb.) szakértő által megfogalmazott hágai nyilatkozat szerint a nemzetközi összefogásban olyan új megközelítésre van szükség, amely mindenki számára lehetővé teszi annak a jognak az élvezetét, hogy (élhető) saját országában maradjon, ne kényszerüljön elvándorolni. A nemzetközi párbeszéd mai formái helyett, amikor is az azonos érdekű országcsoportok egymás közötti együttműködése a domináns, olyan párbeszédre van szükség, amely az érdekeltek, érintettek szélesebb körének részvételével zajlik, olyan szereplők egyidejű bevonásával, akik ha nem is ellentétes érdekűek, de a társadalmi és migrációs folyamatok ellentétes pólusain állnak (kibocsátó és célországok, szegények és gazdagok, észak és dél párbeszéde). Hatékony migrációkezelő programokat kell kidolgozni, amely összeegyezteti a kibocsátó, tranzit- és célországok érdekeit, kezeli a migráció alapvető kiváltó okait, és egybeveti az állami és human biztonsági igényeket az állam humanitárius kötelességeivel. Olyan átfogó, koherens, átlátható (transzparens) és részvételen alapuló (azaz az érintettek bevonásával megalkotott) migrációs programokat kell kidolgozni, amelyek az elkerülhetetlen vándorlási folyamatokat a szabályozott (legális, rendezett) migráció útjára terelik. A szabálytalan (illegális) migránsok számára a hazatérést elősegítő programokat kell kidolgozni, illetve a humanitárius

megfontolások szerint lehetővé kell tenni a jogi helyzetük rendezését (regularizáció). Határozott nemzetközi összefogás szükséges az illegális migráció visszaszorítása érdekében az emberkereskedelem és az embercsempészet ellen az ENSZ 2000-ben elfogadott transznacionális szervezett bűnözés elleni egyezményében, illetve annak az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, valamint a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren való csempésze elleni jegyzőkönyveiben meghatározott keretek között.<sup>16</sup> Az illegális migráció elleni fellépés során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az illegális migránsok, az illegálisan foglalkoztatott vándormunkások maguk is áldozatok: az embercsempészek embertelen körülmények között utaztatják őket, ami gyakran az életüket veszélyezteti, az emberkereskedelem áldozatait prostitúcióra, rabszolgamunkára kényszerítik, az „önként” vállalt feketemunka során tisztességtelen bérezésben részesülnek, embertelen munka- és lakás-körülmények között dolgoznak és élnek, a családjukkal való kapcsolattartás megnehezül vagy lehetetlenné válik. Az ilyen jogsértések ellen az államoknak mindenki számára védelmet kell nyújtaniuk, és úgy kell fellépniük az illegális vagy irreguláris migrációval szemben, hogy az ne vezessen az áldozatok további viktimizációjához.

Az Európai Unióban 2006 novemberében megkezdte működését az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, amely segítséget nyújt a tagállamoknak abban, hogy menekültügyi politikájukat koherensebbé tegyék, emellett műszaki és operatív támogatást kínál a „fokozott terhelésnek” kitett tagállamoknak, amelyekhez különösen nagyszámú menedékjog iránti kérelem érkezik, ezáltal némileg csökkentve az érintett országok menekültügyi rendszereire nehezedő nyomást. A szervezet emellett hozzájárul a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásához a bevált módszerekkel kapcsolatos információk összegyűjtése és cseréje, az EU menekültügyi helyzetéről szóló éves jelentés elkészítése, valamint az uniós menekültügyi eszközök bevezetésére vonatkozó műszaki dokumentumok – például iránymutatások, kézikönyvek – elfogadása révén.

Tekintettel arra, hogy az uniónak a jövőben súlyos demográfiai gondokkal kell szembenéznie, a rugalmas migrációs politikák jelentős szerepet töltenek majd be az uniós gazdasági teljesítményének hosszú távú fenntartásában. A migráció és az integráció közötti kapcsolat – tekintettel az uniós alapvető értékeire – továbbra is kulcsfontosságú. Az EU részéről már történt

---

<sup>16</sup> <http://www.thehagueprocess.org/Assets/langDocs/Declaration%20English.pdf>



előrelépés egy integrált migrációs politika kialakításának irányába. Ennek része a közös vízumpolitika, a menekültügyi szabályok harmonizációja, és a külső határok védelmére létrehozott Frontex igazgatósága. Ezt kell kiegészítenie a legális és illegális bevándorlással kapcsolatos széles körű szabályozásnak, egy egységes menekültügyi eljárás kialakításának. Létre kell hozni a legális csatornákat az Európába való belépésre, ezzel érhető el, hogy a tagállamok megtalálják az egyensúlyt (olcsó) munkaerő-szükségleteik kielégítése és a strukturális befogadóképességük között. A tagállamoknak ki kell dolgozniuk a gazdasági migrációt érintő politikájukat is, mivel a magasan kvalifikált bevándorlók előnyben részesítik az Egyesült Államokat, Kanadát vagy Ausztráliát az EU-val szemben. Jelenleg a képzett munkaerő ötvenöt százaléka célozza meg Amerikát és csak öt százalék a uniót. Az EU kézzelfogható eredményeket tud felmutatni a menekültvédelmi szabályozás harmonizálásában, de tagállamként továbbra is jelentősek az eltérések a kritériumokat vagy a védelmi juttatásokat illetően. Ezért fokozatosan egy közös európai menekültvédelmi rendszert kell létrehozni, amely azonos feltételeket kínál a menedéket kérők számára, illetve egységesíti a „menekültstátusz” fogalmát.

2013 júniusában az Európai Parlament elfogadta a közös európai menekültügyi rendszer négy jogszabályból álló csomagját. A rendszer célja, hogy a menedékkérők minden tagállamban azonos feltételekkel találkozzanak, és méltányosabb, gyorsabb legyen a menekültügyi eljárás. Az új rendszerben felülvizsgálták

- a menekültügyi eljárást a méltányosabb és gyorsabb döntésekért, hogy jobban érvényesüljenek a kérvényezők speciális igényei és a kísérő nélküli kiskorúak jogai;
- a menedékkérők fogadásának feltételeit, hogy megfelelő ellátásban részesüljenek bárhol az EU területén, és a kérelmezők alapvető jogait a legteljesebb mértékben garantálják, valamint hogy az őrizetbe vételt csak a legvégső eszközként alkalmazzák a hatóságok;
- a kérelmek elbírálásának folyamatát és alapelveit, hogy a nemzetközi védelemmel kapcsolatos döntések még megalapozottabbak legyenek;
- a 2003-ban elfogadott Dublin II. rendeletet, hogy egyértelműbb legyen a tagállamok közötti felelősségi körök meghatározása;
- az Eurodac-rendeletet, amely a dublini egyezmény végrehajtását segíti az ujjlenyomatok összehasonlításával, így a hatóságokat jobban támogatja a bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.

## **Jogi-politikai eszközök: az összehangolt fellépések gyermekkorra**

A 2013 júniusában elfogadott Dublin III. rendelet<sup>17</sup> nemcsak a tagállamok közötti felelősség- és költségmegosztást és az eljárási határidőket pontosította, hanem arról is rendelkezik, hogy a menedékkérőket nem lehet visszaküldeni olyan országba, ahol valószínűsíthetően nem megfelelő az ellátás. Ez a rendelkezés annak következtében került be az uniós jogba, hogy a görög menekültügyi rendszerrel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága 2011 januárjában megállapította, hogy embertelen bánásmód veszélyezteti azokat, akiket oda küldenek, így az adott ügyben Belgium – és hasonló esetekben más államok – csak az Emberi jogok európai egyezményének 3. cikkelyét megsértve küldhet vissza menekülteket Görögországba. Az új rendelet új megfigyelő rendszert is bevezet, a korai figyelmeztető rendszert, ennek segítségével monitorozható a tagállamok menekültügyi helyzete, így várhatóan megelőzhetőek az olyan krízishelyzetek, mint a görög menekültügyi rendszer összeomlása. Görögország ezért jelentős forrásokat kapott menekültügyi rendszerének fejlesztésére az Európai Menekültügyi Alapból. Ezt az alapot a 2008-tól 2013-ig tartó időszakra az EU több mint hatszázmillió eurós költségvetéssel hozta létre. Célja a menedékkérők, illetve a valamilyen státust kapottak helyzetének javítása, a befogadó infrastruktúra fejlesztése, a tagállamok közötti információcsere segítése. A források túlnyomó részét a tagországok menekültügyi programjai között osztották szét, mintegy tíz százaléka pedig közösségi menekültügyi tevékenységeket fedezett.

2009 óta a legnagyobb számban afgán állampolgárságú menedékkérők érkeztek az unióba. Az Oroszországból elmenekülők, EU-ban menedéket keresők száma ebben az időszakban megközelítette az afgán kérelmezők szintjét. Emellett nagy számban várnak befogadásra még a Szíriából, Pakisztánból, valamint a balkáni országokból érkezők is, a menekültek legújabb kibocsátó országa pedig Ukrajna, ahonnan egyébként – etnikai okokból – a legtöbben Oroszország irányába menekülnek, az Európai Unióban nagyszámúan ki-kebb az Ukrajnából származó menedékkérők száma. A statisztikák szerint a kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus következtében több mint nyolcszázezren keltek át az orosz–ukrán határon, ebből százhuszezen kértek menekültstátust

---

<sup>17</sup> 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.

és százharcnyolcezen ideiglenes vagy végleges tartózkodási engedélyt. A többiek valószínűleg rokonoknál, barátoknál húzták meg magukat. Ugyanabban az időszakban az Európai Unióban csak négyezer-egyszáz ukrán kért menedéjogot, a legtöbben Lengyelországban.

A menedékkérők számának alakulása láthatóan szorosan összefügg a nemzetközi háborús konfliktusokkal, miközben például Oroszország esetében valószínűleg az emberi jogi helyzet jelenti a fő mozgatórugót. Területi eltérések is vannak, hiszen a fogadó országok földrajzi helyzete és kulturális, nyelvi kapcsolatai, valamint egykori gyarmati múltja szintén jelentős befolyásoló tényezők.

Az is nyilvánvaló, hogy a legális migráció kezelését, illetve az illegális bevándorlás elleni harcot nem lehet különválasztani az uniótól délre és keletre fekvő, bevándorlási és tranzitországoknak számító területek fejlesztésétől. A 2011 tavaszán történt események nyomán a bizottság azt javasolta, hogy a migráció, a mobilitás és a biztonság témájában lépjünk párbeszédre az észak-afrikai országokkal; e párbeszédnek az unió és a régió közötti jövőbeli kapcsolat minden migrációs vonatkozására ki kell terjednie. Az unió és az észak-afrikai országok közötti mobilitás legális lehetőségeinek megfelelőbb kezelése érdekében mobilitási partnerségekről állapodhatunk meg, amelyek hozzájárulhatnának ahhoz, hogy az országok jobban kihasználhassák a munkaerő-potenciáljukat, elősegítve egyebek között különböző toborzóprogramok megszervezését és a képzések elismerését, illetve azt, hogy a visszatérő migránsok hozzájárulhassanak hazájuk fejlődéséhez. Ilyen strukturált együttműködés keretében a tagállamok is könnyebben kezelhetik a munkaerőpiacukon jelentkező hiányt. Cserébe partnereinknek garantálniuk kell, hogy minden hatékony intézkedést meghoznak az illegális migráció megakadályozására, és lehetővé teszik az Európában jogtalanul tartózkodó állampolgáraik hazatérését.

Az uniós migrációs politika egyik kulcsfontosságú eleme a vízumpolitika. Az erre vonatkozó hatályos uniós jogszabályok azonban nem teszik lehetővé a gyors döntéshozatalt. A vízumkötelezettség beszüntetésének vagy bevezetésének eljárása akár több évig is eltarthat. Egy védzáradék bevezetésével lehetővé válna, hogy bizonyos kivételes körülmények között ideiglenesen vissza lehessen állítani valamely harmadik ország állampolgárainak a vízumkötelezettségét. E mechanizmus olyan – csakis kivételes körülmények között alkalmazható – eszközzel ruházná fel az uniót, amellyel ellensúlyozhatná a vízumliberalizáció következtében esetleg fellépő súlyos negatív hatásokat, különösen azt, hogy – megalapozatlan kérelemmel – nagy számban ér-

kezzenek az EU-ba illegális migránsok vagy menedékkérők. A javasolt módosításokkal a tagállamok bizalma is javulhat a vízumkezelés és a későbbi vízumliberalizáció iránt.

A napjainkban az európai országokban, a nemzetközi együttműködés fórumain és a hazai közéletben is egyre intenzívebbé váló vita a migránsokról számos indulati elemet és ezek nyomán politikai kényszermegoldásokat indukált. Ebben a helyzetben különösen fontos a nemzetközi jog előírásainak pontos ismerete, a fogalmak tisztázása.

Az egyes államokban kisebb vagy nagyobb számban jelenlévő menekültek a külföldiek külön csoportját alkotják. A nemzetközi jog nagy múltú, erkölcsi és vallási alapokon nyugvó előírása szerint menekült az, akit hazájában politikai, vallási, nemzeti vagy faji okból üldöznek, vagy olyan üldözöttségnek van kitéve, amely benne megalapozott félelmet kelt, s aki az üldözés elől hazáját elhagyja. A befogadó állam maga dönti el, hogy a menekültek számára megadja-e a menedékjogot vagy sem. Ez az úgynevezett területi menedékjog.

Az Eurostat 2014-es adatai szerint Németország, Svédország, Olaszország és Franciaország után nálunk kér menedéket a legtöbb menekült Európában. Mára mindenki számára világossá vált, hogy Európának nincs semmiféle stratégiája a helyzet kezelésére. A menekültügyi konferenciákon rendre felvetődik az összefogás, az adatbázisok és az ellenőrzések összehangolásának szükségessége, a gyakorlatban azonban alig történik valami. Számunkra az eddigi legnagyobb sikert az jelentette, hogy a magyar, az osztrák és a német kormány nyomására Koszovó és Szerbia is szigorította a határellenőrzést, és visszafordítja a „nyilvánvalóan embercsempészek által bérelt buszokat” a határról. Korábban arra is volt példa, hogy koszovói és szerb rendőrök rendőrautókon szállították a migránsokat a magyar határra.

A magyar állam által választott megoldás a migráció által okozott kihívások elhárítására négy méter magas drótkerítés építése a magyar–szerb határszakaszon 175 kilométer hosszúságban. Kerítést más országok határainál is építettek, bár ez semmiképp sem enyhíti a hazai megoldás okozta feszültségeket és értetlenséget.

Bulgária a Törökországból érkező menekültek távoltartására 2014-ben húzott fel szögesdrótot a kétszáz kilométernyi határ harminc kilométernyi szakaszán. 2015-ben a bolgár parlament megszavazta a határzár meghosszabbítását további nyolcvan kilométeren. A jelentések szerint a 2013-as tizenegyzerről 2014-re hatezerre esett vissza a jogsértők száma.

Görögországban 2012-ben kezdtek 312 kilométeren kerítést építeni a török határra. A határzárat más törvényi joghátrányok is kiegészítik: az illegál-

lis határlépésért három–tízezer eurós büntetés és fél év börtönbüntetés jár. Az emberi jog szervezetek szerint mindennaposak a menekültek elleni kegyetlenkedések.

A Spanyolországhoz tartozó, ám Afrikában található Melillában építettek hat méter magas, három párhuzamos kerítésből álló, kamerákkal, hang- és rezgésdetektorokkal kiegészített határzárát. A védelmi rendszert itt is a határőrök brutalitása egészíti ki.

A 2015-ben egymillió főt meghaladó, Európát elérő migránstömeg az előrejelzések szerint 2016-ban sem csökken. A magyar hatóságok közel négyszázezer migránssal szemben intézkedtek az elmúlt évben.

A Dublin III. rendelet, amelynek alkalmazása körül ma olyan sok vita folyik és amelynek felfüggesztésével fenyegetőzött a magyar kormány, azt határozza meg, hogy melyik uniós tagállam köteles elbírálni a menekültstátusra vonatkozó kérelmet.

Az eljárások először azt nézik, van-e az illetőnek olyan rokona, aki már beadott menekültkérelmet. Ha van, az az ország az illetékes. Ha nincs, azt nézik, kapott-e valamelyik országtól vízumot vagy tartózkodási engedélyt. Ha nem, annak az országnak kell a menekültkérelemmel foglalkoznia, ahol az illető belépett az EU területére. Ezért állhatott elő az a helyzet, hogy tizenhat ezer olyan menekültet kell Magyarországnak vagy épp Görögországnak visszafogadnia, akik már elindultak Nyugat-Európába.

## **Globális méretű, európai és hazai teendők**

Az egyre intenzívebbé váló nemzetközi tárgyalások felszínre hoznak-e, kiérlelnek-e a mostani, felfokozott problémák és a növekvő biztonságigény alapján valami, a vázoltakon túlmutató, új megoldást? A probléma globális jellegű, így a megoldás is csak globális lehet, az államok együttműködésén kell alapulnia. Persze ez nem zárja ki a nemzeti hatáskörben tett biztonságteremtő, -növelő intézkedések szükségességét. Itt az ideje azonban, hogy kinyissa szemét az ENSZ, a BT tagállamai felismerjék felelősségüket, az EU és az úgynevezett gazdag országok pedig a lehetőségeiket. Eljött az ideje, hogy az Észak-Afrikából induló migránstömegeket egy ENSZ-igazgatású mesterséges állam állítsa meg. Amíg parttalan és értelmetlen viták folynak az Iszlám Állam nemzetközi jogalanyiségéről, addig cselekedni kellene. Most röviden csak a javaslatot ismétljük meg: az ENSZ gondos(!) előkészítő, szervező munkája, döntései szükségesek egy új, ENSZ-igazgatású mesterséges állam

létrehozása érdekében, ami nemcsak a migráció, hanem a terrorista eszmék és megnyilvánulások terjeszkedése megállításának is hasznos eszköze lehet, s jogi jellegű szövegben csak óvatosan írjuk le: talán a tőke expanziójának is hasznos terepévé válhat.

Miközben az Európai Unió a saját menekültválságára figyel, nem kap kellő jelentőséget az ukrán helyzet. Csak az elmélyült politikai elemzők fordítanak figyelmet arra a tényre, hogy Ukrajna sem mint kulturális, sem mint politikai entitás nem tekinthető szilárdnak. Ukrajna önállóságát, államiságát ma mintha újra megkérdőjelezné a világ, s a válasz megtalálásában az ENSZ BT sem kapkod. Ukrajna pedig könnyen válhat egy hatalmas, többmilliós menekültáradat kibocsátójává, de azt, hogy merre vezet az útjuk az elüldözötteknek és a jobb sorsra érdemes várakozóknak, nem nagyon kell találgatni.

Nem gondoljuk, hogy a kerítésgyártók aranykora jő el, de azt sem, hogy nincs teendő. A menekült- és migránsáradat nyomában a velük együtt felbukkanó embercsempészet vonzza a szervezett bűnözés „iparágait”. Csak egyet említünk, a drogkereskedelmet. A helyzet megértett arra, hogy a felelős kormányzati tényezők elgondolkodjanak a lehetséges szervezeti-intézményi változtatásokon. Feltétlenül meg kell fontolni a határőrség visszaállítását, vagy a határrendészet mint önálló szolgálati ág és szakterület a jelenleginél hatékonyabb működtetését, az ilyen irányú feladatok ellátására képes és alkalmas személyek kiképzését. A határainkhoz veszélyesen közelgő, bűnös szándékkal érkezők kiszűrését, feltartóztatását lehetővé tévő polgári és katonai hírszerzők munkájának is új impulzusokat kell adni. Olyan kormányzati hírigényeket kell megfogalmazni, amelyek nyomán biztonságnövelő intézkedések és eljárások alkothatók.

A hazai munkaerőpiac tervezhető igényeinek megfelelően el kellene végezni a migránsok szűrését is. Nem kizárt, hogy idegen nyelveket beszélő, kvalifikált munkaerőt is találna közöttük az ország. A sematikus, általánosságos váló, dühbe forduló visszautasítás a munkaerő-gazdaságban, a foglalkoztatottság optimalizálásában megnyilvánuló nemzetstratégiai érdekekkel is ellentétes.

## BERÉNYI KATALIN

### (Ott)hontalanul Európában: uniós jogalkotás a hontalanok védelme szolgálatában a migrációs kifáradás időszakában

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (a továbbiakban: UNHCR) becslései szerint a hontalanság napjainkban mintegy tizenkétmillió embert érint világszerte.<sup>1</sup> Hontalanok azok a személyek, akiket saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgáraként.<sup>2</sup> A hontalanná válásnak számos kiváltó oka lehet, általánosságban elmondható azonban, hogy minden esetben az állampolgárság elvesztéséből vagy hozzáférhetetlenségéből fakad.<sup>3</sup> Az állampolgárság jelentősége abban áll, hogy jogi köteleket teremt egy személy és egy állam között, identitást ad, valamint különböző jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel az állampolgárt; az állampolgársággal nem bíró, hontalan személyek ezek hiányában nagyon súlyos jogi nehézségekbe és gyakorlati nehézségekbe ütköznek a mindennapi életük során. Az állampolgárság hiánya jelentősen kihat az azt nélkülöző személyek életére és közérzetére, hiszen a hontalan személyeknek állampolgárság hiányában nincs jogi értelemben vett identitásuk, ahogyan számtalan jogosultsághoz sincsen hozzáférésük.<sup>4</sup> Mindez számottevő gazdasági és szociális bizonytalanságot okoz

---

<sup>1</sup> Az országok többségének nem állnak rendelkezésre hatékony adatgyűjtési módszerek a hontalan személyek összesítése céljából, illetve számos ország nem bizonyul együttműködőnek a területén élő hontalanok számszerűsítését. Mindazonáltal elmondható, hogy a jelenség legnagyobb mértékben a Közel-Kelet, Délkelet-Ázsia és Közép-Afrika bizonyos régióit érinti, ez migrációs kontextusban Európában is leképeződik, kiegészülve a vizsgált térség bizonyos tagállamaiban fellelhető hontalansági esetekkel (Lettország, Észtország, Németország, Lengyelország, Szlovákia).

<sup>2</sup> A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikk; Harmtv. 2. § b) pont.

<sup>3</sup> A hontalanság tehát fakadhat a születési anyakönyvezés hiányából, nemi diszkriminációból (válast követően állampolgárság elvesztése, állampolgárság átörökítésére való képtelenség), faji vagy etnikai diszkriminációból, állampolgársági törvények és gyakorlatok közötti ütközésből, államutódlásból fakadóan, valamint állampolgárság megszüntetéséből (lemondásból) vagy visszavonásából. A felsorolt kiváltó okokon kívül előfordulnak olyan esetek is, amelyekben egynél több tényező vezet egy személy hontalanságához.

<sup>4</sup> Nincs személyazonosító dokumentumuk, úti okmányuk, nem utazhatnak, nem szavazhatnak, nem jogosultak egészségügyi ellátásra, nem vállalhatnak munkát, és a tanulási lehetőségeik is rendkívül korlátozottak, továbbá nem jelentkezhetnek be házasságkötésre sem, ahogy nem anyakönyveztetethik a gyermekeiket, sőt a hontalanságuk miatt őrizetbe is vehetik őket.

mind az egyén, mind a családok szintjén, továbbá ugyanez a szcenárió ismétlődik generációkon át; nem csupán távol Európától, de az Európai Unió tagállamaiban is becslések szerint hatszázezer hontalan személy él.<sup>5</sup> A hontalanság egyénre és családi életre gyakorolt hatásán túl fontos szempont a hontalanság nemzetközi hatása is, tekintettel arra, hogy az állampolgárságtól való megfosztottság és egyéb jogsértések nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy ezek az emberek külföldre távozzanak menekülteként, ami napjaink menekültügyi válsága közepette fontos szakpolitikai kérdéseket vet fel.

Hontalannak lenni az érintettek szerint ahhoz hasonlítható, mint nem létezni egyáltalán<sup>6</sup>; láthatatlannak lenni a világ számára, ami nem emberhez méltó állapot. A hontalanságról általában elmondható, hogy nem áll módjukban gyakorolni a mindennapi ember számára természetesnek vélt alapvető emberi jogokat (politikai, szociális, kulturális téren), illetve csak nagyon korlátozott mértékben. Ez a jogfosztottság pedig megakadályozza a hontalanságot a szélesebb körű emberi jogok gyakorlásában is.<sup>7</sup>

Mindez rendkívül kiszolgáltatottá teszi a hontalan embereket, hozzájárulva e sérülékeny csoport rövid, közép- és hosszú távú marginalizálódásához, mindez egyre sürgetőbbé teszi a hontalanok védelmének rendezését a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségében. Különösen napjainkban, amikor a migrációs fáradság egyre inkább kiéleződik a térségben. Ehhez szükséges lenne a hontalanok védelmének szolgálatába állított uniós jogi eszközök kialakítására, hogy ezáltal együttesen megvalósuljon a térség három alappillére: a szabadság, biztonság és jog érvényesülése, így módon mélyebb és teljesebb tartalmat adva az uniós együttműködésnek az általa lefedett szakpolitikai területek vonatkozásában.

Az elmúlt hatvan évben a kérdés felkerült az ENSZ és más regionális nemzetközi szervezetek napirendjére, univerzális és regionális hontalansági egyezmények születtek, amelyek nyomán ma már a hontalansággal foglalkozó egyezmények a nemzetközi emberi jogi rend részévé váltak. Mindez a po-

---

5 Thomas Hammarberg: The rights of stateless persons must be protected. Statement at the 4th Council of Europe Conference on Nationality "Concepts of Nationality in the Globalised World". Strasbourg, 17 December 2010. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1722017>

6 „Számomra hontalannak lenni azt jelenti, hogy nincsenek gyökereid, országod, házad, otthonod, identitásod, személyiséged” (Railya Abulkhanova). <http://www.unhcr.org/5404761a6.html>

7 Így például korlátozza őket a diplomáciai, konzuli védelem gyakorlásában is. Az 1951. évi egyezmény értelmében kibocsátott úti okmány semmilyen módon nem jogosítja az okmány felmutatóját a diplomáciai vagy konzuli védelemre a kibocsátó ország ilyen hatóságainál, továbbá ipso facto nem keletkeztenek jogot e szerveknél a védelemre. Ugyanakkor az 1967. évi európai konzuli egyezmény értelmében a konzul eljárhat a hozzá forduló hontalan személy védelmében.



zitiv tendencia azonban eddig nem hozta magával az Európai Unióban tartózkodó hontalanok koherens, összehangolt védelmének intézményesítését. Tekintettel arra, hogy az állampolgársággal összefüggő kérdésekről az uniós tagállamok nemzeti hatáskörben döntenek, az egyes tagállamok jogi szabályozása nagymértékben eltérhet. Továbbá az elsődleges uniós jogforrásokról elmondható, hogy nem tartalmaznak konkrét normatív iránymutatásokat a hontalanság kezelésére vonatkozóan, ezáltal a hontalanság jelensége az uniós és tagállami jogalkotók számára továbbra is az állampolgársági jog és a migrációs jog határmezsgyéjén mozog. Ez az ellentmondásos kontextus olyan joghézagot teremt, amely légtüres térbe helyezi a hontalanok intézményesített védelméről való jogalkotást.

A hontalan személyek védelmének kérdésében elsődleges szerepet játszanak a hontalanok azonosítása<sup>8</sup>, ami jelentősen hozzájárulna a jelenség felszámolásához, ugyanakkor Európa- és világszerte egyaránt nagyon kevés *hontalanságot megállapító mechanizmus* létezik<sup>9</sup>, ami annak is tulajdonítható, hogy sem a hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi, sem a hontalanság mérsékléséről és megakadályozásáról szóló 1961. évi egyezmény nem írja elő explicit módon ilyen mechanizmusok kialakítását. Mindamellett lényeges rávilágítani, hogy az Európai Unió tagállamai körében egyre erősebb igény mutatkozik ilyen identifikációs mechanizmus bevezetésére annak ellenére, hogy a menedékkérők tömegéhez képest számottevően kevesebben vannak azok, akik hontalansági kérelmet nyújtanak be. Ezért jogosan vetődik fel az Európai Unióban tevékenykedő nemzetközi jogászok és kutatók által vizsgált kérdés, hogy vajon az EU milyen szerepet vállalhat a hontalanság felszámolásában a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében. Tekintettel az Európa országaiban nagy számban élő hontalanokra<sup>10</sup>, szükségesnek bizonyulhat egy hontalanokat érintő uniós irányelv létrehozása annak érdekében, hogy a jövőben közös szempontoknak megfelelően alakítsák ki hontalansági eljárásaikat az EU tagállamai a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségében.

Nemzetközi és regionális szinten több hontalansággal összefüggő egyezmény is született. Ennek ellenére uniós szinten ma sem létezik olyan jogi keretrendszer, amely kifejezetten a hontalanok azonosításával és védelmével foglalkozna, annak ellenére, hogy az akadémiai szféra nemzetközi (nem kor-

<sup>8</sup> Ezt hangsúlyozzák az ENSZ hontalansági iránymutatásai is.

<sup>9</sup> Ad hoc kérdőív kompilációja a hontalan személyek elismeréséről. Európai Migrációs Hálózat Luxemburgi Kapcsolattartó Pont, 2015

<sup>10</sup> Ideértve azokat a romákat is, akik de facto hontalanokként az EU tagállamaiban élnek.

mányközi) szervezetekkel összefogva több ilyen tárgyú javaslatot is készített<sup>11</sup>, ahogyan létrehozott egy hontalansággal foglalkozó hálózatot is.<sup>12</sup> Az e fórumokon közölt főbb megállapításokról elmondható, hogy egyre gyakrabban esik szó róluk az uniós szintű migrációs és emberi jogi szakpolitikai eszmecseréken.

A tanulmány amellett érvel, hogy a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségében szükséges és egyre inkább sürgető lenne a hontalan személyek védelméről uniós szinten egységesebb, átfogóbb megoldásokat keresni, illetve olyan jogi keretrendszert alkotni, amely a tagállami gyakorlatok kialakításában is irányadó lenne, különösen a hontalanságot megállapító eljárások kialakításában, valamint a hontalan személyek intézményesebb védelmében.

## Univerzális és regionális egyezmények

Az 1948. évi Emberi jogok egyetemes nyilatkozata rögzítette először<sup>13</sup>, hogy minden embernek joga van állampolgársághoz, de nem rendelkezett arról, mely állam állampolgársághoz és milyen feltételek mellett. A menekültek jogállásáról szóló 1951. évi egyezmény után a hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény elsősorban azért jött létre, hogy a menekültek nem minősülő hontalanok jogállásáról rendelkezzen.<sup>14</sup> Az egyezmény meghatározza a hontalanok nemzetközi jogi definícióját; az egyezmény értelmében hontalannak minősül az a személy, akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának.<sup>15</sup> Az egyezmény ezen kívül rendelkezik a hontalan személyek alapvető jogairól; utazási és személyazonosító dokumentum biztosításáról, valamint definiálja a diszkriminációmentes elbánásra vonatkozó minimumszabályokat. Emellett a konvenció előírja a szerződő államok számára, hogy

---

11 Lásd Meijers Committee: Proposal for an EU directive on the identification of statelessness and the protection of stateless persons. 13 October 2014; illetve Practices and Approaches in EU Member States to prevent and end statelessness. Study for the LIBE Committee, 2015.

12 Európai Hontalanügyi Hálózat. Honlapján ([www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)) számos releváns bejegyzés olvasható.

13 Az 1948. évi Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 15. cikke rendelkezik arról, hogy mindenkinek joga van az állampolgársághoz és arról, hogy önkényesen senkit sem lehet megfosztani attól, illetve megfosztani a lehetőségtől, hogy megváltoztassa állampolgárságát.

14 Az UNHCR 2. számú iránymutatása, 2. o.

15 A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 1. cikk.

előmozdítsák a hontalanok beilleszkedését és gyorsított eljárásban történő honosítását.<sup>16</sup>

A férjezett nők állampolgárságáról szóló 1957. évi ENSZ-egyezmény különös jelentőségű nőjogi szempontból, ugyanis garantálja a nők egyenjogúságát az állampolgárság területén, rendelkezik arról, hogy a férjezett nő állampolgársága nem köthető automatikusan a férj állampolgárságához, viszont ha a külföldi nő az egyezmény részes államának polgárával köt házasságot, biztosítani szükséges számára a kedvezményes honosítási eljárás lehetőségét.<sup>17</sup>

A hontalanság felszámolása és a hontalanok számának csökkentése céljából a nemzetközi közösség 1961-ben elfogadott egy másik kulcsfontosságú dokumentumot, a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló ENSZ-egyezményt. Az egyezmény célja a hontalanság megelőzése, eseteinek csökkentése, valamint az állampolgárság megszerzésének lehetővé tétele azok számára, akik egyébként hontalanok lennének, és akik születésük vagy származásuk révén kötődnek egy adott országhoz azáltal, hogy a részes államok vállalják, hogy befoglalnak bizonyos garanciákat az állampolgársági törvényükbe, illetve kedvezményes honosítási eljárást kínálnak számukra.<sup>18</sup> A hontalan személyek védelmének lényeges hátráltató tényezője a térségben, hogy az egyezményeket több uniós tagállam még nem ratifikálta<sup>19</sup>, ez elsősorban annak a politikai akaratnak a hiányával függhet össze, amelynek megléte előfeltétele lenne az e tagállamok területén élő, hontalan személyeket is magában foglaló kisebbségek helyzete kielégítő rendezésének. Tehát az egyezmények ratifikálásának ösztönzése akkor eredményes, ha a hontalanság rejtett jelensége és megoldása szükségességének politikai és társadalmi szintű tudatosításával párosulna a térségben.<sup>20</sup>

---

16 A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény 32. cikk. Az egyezményt kihirdető 2002. évi II. törvény 32. cikke a hontalanság eseteinek elkerülése céljából módosította az 1993. évi LV. állampolgársági törvényt, valamint új állampolgárság-szerzési jogcímet intézményesített.

17 A férjezett nők állampolgárságáról szóló 1957. évi egyezmény.

18 A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény 11. és 20. cikkéből adódó feladatok ellátása érdekében az ENSZ-közgyűlés 1974. évi 3274. (XXIX.) és 1976. évi 31/36. határozata kiterjesztette az UNHCR mandátumát az 1961. évi egyezmény hatálya alá eső személyekre is.

19 Eddig az 1954. évi egyezményt négy uniós tagállam nem ratifikálta: Ciprus, Észtország, Málta és Lengyelország, míg az 1961. évi egyezményhez eddig Ciprus, Észtország, Görögország, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Olaszország, Szlovénia és Spanyolország nem csatlakozott.

20 Az univerzális és regionális hontalansági tárgyú egyezmények részletes áttekintését lásd Molnár Tamás: A hontalanok helyzete a nemzetközi jogban, illetve a magyar jogban. In: Lékó Zoltán (szerk): A migrációs jog kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 329–358. o.

## Hontalanság napjaink Európájában

Világviszonylatban az Európai Unió közép-európai tagállamaiban viszonylag alacsonynak mondható a hontalanok száma. Mindamelllett a volt Jugoszlávia, a Szovjetunió és Csehszlovákia felbomlása után negyedszázaddal még mindig fellelhető az államutódlással összefüggő hontalanság jelensége Európa országaiban, hiszen a hidegháborút és a délszláv háborút követően nagyszámú hontalan érkezett a térség gazdaságilag fejlettebb országaiba a Független Államok Közösségének országaiból és Jugoszlávia utódállamaiból.<sup>21</sup> 2004 fontos mérföldkő volt a térség hontalanságtörténeti időrendjében, ugyanis a 2004-es bővítéssel több olyan ország is helyet kapott az Európai Unióban, amelyek területén számottevő hontalan „lakosság” él. Ezek közül kiemelt figyelmet szükséges szentelni a Lettországból és Észtországból élő, orosz vagy oroszajkú kisebbséghez tartozó hontalan populációnak, amely a lakosság megközelítőleg harmadát adja. E csoportok rendezetlen jogi helyzete az orosz–ukrán-konfliktus fényében közel sem elhanyagolható biztonságpolitikai szempontból.<sup>22</sup> A balti államokon kívül Lengyelországban és Szlovákiában is több ezer hontalan ember él. Szlovéniában az ország 1992-es függetlenné válása után több ezer személy állampolgárságát törölték el, nagy részüknek a mai napig sincs állampolgársága.<sup>23</sup>

Ezzel összefüggésben születtek regionális egyezmények is az Európa Tanács égisze alatt, ezek kifejezetten az európai térségben jelentkező hontalanság jelentette nehézségek kezelésére hivatottak választ adni; így számottevő jelentőségű az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény, kiváltképp pedig az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezmény, amelyek elsősorban a hontalanság említett kiváltó okainak felszámolására irányulnak a térségben.

A világban élő körülbelül tizenkétfélmillió hontalan személy közül Európában ma több mint félmillió embert érint a hontalanság.<sup>24</sup> Megállapítható tehát, hogy a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében is jelentős feladatnak bizonyul a hontalanság visszaszorítása, a hontalanok és hontalanná válók számának mérséklése, erre az Európai Uniónak átfogó, közös választ kell adnia szakpolitikai szinten is. 2015-ben nagyszámú (többségében szíriai

<sup>21</sup> Az ebből fakadó hontalanság elkerülése céljából hozták létre a hivatkozott, államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezményt.

<sup>22</sup> Lásd Az Európai Unió ENSZ-delegációjának szóbeli jegyzéke, 2012.

<sup>23</sup> <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/who-we-help/stateless-people.html>

<sup>24</sup> The World's Stateless. UNHCR, 2014

és szíriai kurd) hontalan menekült<sup>25</sup> érkezett és született Európába, akiknek nincs állampolgárságuk. Ennek több oka is lehet, így például az, hogy több közel-keleti országban, így Szíriában is, a gyermekek nem kapják meg automatikusan az anya állampolgárságát, tehát az apa kilétének hiányában vagy az apa halála esetén, ami a mai polgárháborús helyzetben korántsem ritka, az egyedülálló nők nem anyakönyvezthetik gyermekeiket, így ők automatikusan hontalanná válnak. Ezért jelenleg számtalan szíriai menekült csonka család szembesül azzal a nehézséggel, hogyan anyakönyvezzék a család új tagját a tranzit- és befogadó országokban.<sup>26</sup>

A születés kori hontalanság tekintetében fontos tényező az állampolgárság megszerzése módjainak vizsgálata térségünk vonatkozásában. Elmondható, hogy jelenleg az Európai Unió tagállamai közül Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Olaszországban és Spanyolországban a *iussoli elv*<sup>27</sup> az irányadó, míg az unió tizenhét más tagállamában (köztük Magyarországon is) jellemzően a *leszármazási elv*<sup>28</sup> érvényesül az állampolgársági törvényekben.<sup>29</sup> E törvényekben olyan garanciákat építettek be, amelyek lehetővé teszik, hogy azok a gyermekek, akik egyébként az állam területén hontalannak születnének, állampolgárságot kapjanak.<sup>30</sup> Megint más tagállamokban, így például Cipruson, Norvégiában vagy Romániában, ilyen garanciák egyáltalán nem léteznek.<sup>31</sup>

## A területiség mint szempont

Pusztán elméleti síkon mozogva érdemes megvizsgálni az uniós polgárság automatikus nyújtásának lehetőségét az EU területén világra hozott gyerme-

<sup>25</sup> A hontalan menekültek az 1951. évi egyezmény által garantált védelemben részesülnek.

<sup>26</sup> Törökország több tízezer hontalanná vált menekült gyermeket regisztrált ily módon a válság kirobbanása óta. Samata Reynolds – Daryl Grisgraber: Birth Registration in Turkey: Protecting the future for Syrian children. 30 April 2015. In: No child should be stateless. European Network of Statelessness, 2015

<sup>27</sup> Területi elv, amelynek értelmében az újszülött állampolgárságát a születési hely határozza meg, nem pedig a szülők állampolgársága, ergo a gyermek annak az államnak az állampolgárságát kapja meg, amelynek területén született.

<sup>28</sup> Vérségi elv, amely alapján a szülők állampolgársága átszáll a gyermekre.

<sup>29</sup> Lásd az Európai Unió 'EUDO Citizenship' adatbázisát. <http://eudo-citizenship.eu/>

<sup>30</sup> A hontalanság elleni védelem azokra az esetekre korlátozódik, amelyekben mindkét szülő hontalan, és tartózkodási hellyel bír az állam területén, vagy a gyermek a részes állam területén született, legalább öt éve folyamatosan tartózkodik annak területén, és nem szerzett más állampolgárságot.

<sup>31</sup> Charline Becker: Jus Soli: A miraculous solution to prevent statelessness? ENS Blog, 9 April 2015. <http://www.statelessness.eu/blog/jus-soli-miraculous-solution-prevent-statelessness>

kek és a huzamosan ott tartózkodó hontalanok vonatkozásában, mint lehetséges jogi köteleket az egyén és egy 28 tagállamot magában foglaló politikai és gazdasági entitás között. Mindamelllett az EUMSZ 20. cikke értelmében az uniós polgárságból származó előnyöket csupán valamely tagállam állampolgárságával bíró személyek élvezhetik.<sup>32</sup> Ez azt jelenti, hogy azok az EU tagállamaiban tartózkodó hontalan személyek, akik valamely korábban felsorolt okból nem bírnak egy adott tagállam állampolgárságával sem, nem jogosultak az uniós polgárok többletjogaival élni az Európai Unión belül. Ez halmozott jogfosztottsági helyzetet idéz elő, ami a térség területén születő gyermekek tekintetében további szempontokat vet fel.

Az eltérő tagállami állampolgársági szabályozások miatt az Európai Unió tagállamai közül több nem tudja megadni az Európa határain belül születő gyermekeknek az állampolgárságot annak ellenére, hogy az összes uniós tagállam által ratifikált, a gyermek jogairól szóló egyezménybe foglaltak alapján<sup>33</sup> *minden gyermeknek joga van az állampolgársághoz*. Ezért az Európai Unió tagállamaiban hontalan szülőtől születő gyermekek uniós védelmének kérdésében a gyermek mindenkéftől álló érdeke élvez elsőséget, ennek jelentőségét tovább hangsúlyozza az 1961. évi egyezmény, amelyet az Európai Unió tizenkilenc tagállama ratifikált, vállalva, hogy a területükön születő hontalan gyermekek születésükkor állampolgársághoz jutnak. Mindazonáltal jelenleg ez a gyakorlatban kevés tagállamban valósul meg. Fontos megjegyezni, hogy azáltal, hogy e tagállamok nem teszik lehetővé a területükön születő gyermekek részére az állampolgársághoz való hozzáférést (automatikusan vagy ez irányú kérelem pozitív elbírálása eredményeként), megsértik a már említett gyermek jogairól szóló egyezmény 7. cikkét.<sup>34</sup> Ez a cikk ugyanis *inter alia* kimondja, hogy a gyermeket születésekor anyakönyvezni szükséges, és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy állampolgárságot szerezzen, illetve rendelkezik arról, hogy a részes államok ezt a jogot érvényre juttassák, különösen abban az esetben, ha ennek hiányában a gyermek hontalanná válna.<sup>35</sup>

Ezért is érdemes megvizsgálni azt, hogy mennyiben változna a térségben élő hontalanok helyzete abban az esetben, ha a *iussoli* elvet minden uniós tagállam, akár eltérő mértékben is, de beépítené az állampolgársági törvényeibe,

<sup>32</sup> Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése alapján: „Uniói polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

<sup>33</sup> Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében létrejött a gyermek jogairól szóló 1989. évi egyezmény 7. cikk. Kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.

<sup>34</sup> Katja Swider – René de Groot: Litigating Strategically: Stateless children born in the EU. 12 November 2014. <http://www.statelessness.eu/blog/litigating-strategically-stateless-children-born-eu>

<sup>35</sup> A gyermek jogairól szóló egyezmény 7. cikk.

amire az elmúlt években több példa is volt.<sup>36</sup> Ez nagymértékben hozzájárulna az Európai Unión belül, menekült szülőktől származó gyermekek születéskori hontalanságának felszámolásához, s ezáltal a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségében fellelhető hontalanság eseteinek csökkentéséhez.<sup>37</sup>

A területiség jegyében vizsgálódva elmondható, hogy a jelenség minősített esete a nem migrációs kontextusban felvetődő hontalanság. Az Európai Unió több tagállamában (Észtországban, Lettországon, Németországban) élnek olyan hontalan populációk, amelyek tagjai évtizedek (akár születésük) óta tartózkodnak e tagállamokban, még sincs állampolgárságuk. Az ilyen hontalan populációk (úgynevezett *in situ* hontalanok) esetében a honosítás megoldásként szolgálhat az adott tagállam társadalmában fellelhető jelenség felszámolásában<sup>38</sup>, tekintettel arra, hogy a hontalansági egyezményekkel összhangban álló kedvezményes honosítást általában olyan hontalanok kérhetik, akik bizonyos ideje folyamatosan tartózkodnak az adott tagállamban.<sup>39</sup> Általánosságban elmondható, hogy az Európai Unió tagállamaiba nagy számban érkeznek hontalan menekültek is, rájuk nézve az 1951-es menekültügyi egyezményt kell alkalmazni, mindamellett a kedvezményes honosítás így is viszonylag sok hontalan személyre lenne alkalmazható a térségen belül.

## Tagállami kompetencia vs. uniós cselekvés

A menekültügyet és a hontalanságot szükséges hasonló kontextusba helyezni, arra tekintettel, hogy a két jogfosztott állapot előidéző jelenség gyakran fedí egymást, illetve kihat egymásra; a két fogalmat tehát nem lehet egymástól függetlenül értelmezni. Ezért érdemes a hontalanságot mind az állampolgársággal, mind pedig a migrációval összefüggő jelenségeként górcső alá venni. Következésképp szükségesnek bizonyulhat a menekültüghöz hasonló megközelítést alkalmazni a hontalanság jelenségének vizsgálatakor. Ezen túlmutat az az elképzelés, amely szerint a vegyes vagy kényszermigrációs kontextusban felvetődő hontalanság esetén szükségszerű lenne a menekültügyi és hontalansági eljárások bizonyos szintű összehangolása a szabadság, biztonság és a jog

---

<sup>36</sup> Németország (2000), Portugália (2006), Luxemburg (2009), Görögország (2010).

<sup>37</sup> Charline Becker: i. m.

<sup>38</sup> Az úgynevezett *in situ* hontalanok esetében; az *in situ* hontalan személyek tartósnak és életvitelszerűen tartózkodnak az adott országban, mégsem rendelkeznek annak állampolgárságával.

<sup>39</sup> Magyarország esetében ez öt év.

érvényesülése térségében, ahogyan a tagállami szintű hontalanságot megállapító eljárások kidolgozásának és egységesítésének ösztönzése is. Ez az elgondolás azonban alapjaiban vonná kétségbe a tagállamok kizárólagos nemzeti kompetenciájának elvét állampolgársági kérdésekben. Vagy mégsem?

Az uniós jogról elmondható, hogy nagyon precíz kötelezettségeket és minimumszabályokat ír elő a nemzetközi védelemre jogosultak részére biztosított EU-harmonizált védelmi státusokat (menekültek, kiegészítő és átmeneti védelemben részesülő személyek) illetően, míg nagyon korlátozott mértékben nyilatkozik a hontalan személyekről.<sup>40</sup> Az említett státusokon túlmenően az EU tagállamaiban további mintegy félszáz különböző, nem EU-harmonizált védelmi státust alkalmaznak a menekültek és hontalanok védelmében<sup>41</sup>, amelyek esszenciája nagy részben az ENSZ-egyezményekben foglaltakban gyökerezik.

Az Európai Bizottság égisze alatt működő Európai Migrációs Hálózat *Glosszáriumában* olvasható a hontalan személyek definíciója, amely megegyezik az 1954-es egyezmény 1. cikkében foglaltakkal, azzal a kiegészítéssel, hogy e definíció szerint az a személy is hontalannak minősül, *akinek állampolgársága nem megállapított*.<sup>42</sup> Bár az uniós joganyagok elszórta tartalmaznak hontalanokkal foglalkozó rendelkezéseket, az EU társjogalkotó szerve, az Európai Parlament már 2009-ben reflektált a hontalanok helyzetére emberi jogi jelentésében<sup>43</sup>, illetve az Európai Unió 2012-ben explicit módon felhívást intézett tagállamaihoz, ebben arra kérte őket, hogy azok a tagállamok, amelyek még nem ratifikálták az 1954. évi egyezményt, csatlakozzanak hozzá, valamint fontolják meg az 1961. évi egyezmény aláírását is.<sup>44</sup> Ennek megvalósulása egy-

40 Gyulai, Gábor: Statelessness in the EU Framework for International Protection. *European Journal of Migration and Law*, vol. 14, 2012, pp. 281–282.

41 The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses. *European Migration Network*, December 2010

42 Asylum and Migration. Glossary 3.0. A tool for better comparability produced by the European Migration Network. *European Migration Network*, October 2014, p. 272.; [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary/index\\_a\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_a_en.htm)

43 Az Európai Parlament kifejtette, hogy álláspontja szerint a tagállamokban tartósan tartózkodó hontalanok sajátos helyzetben vannak az Európai Unióban, tekintettel arra, hogy némely tagállam indokolatlan követelményeket támaszt velük szemben, ami hátrányos megkülönböztetést jelent a többségi csoporthoz tartozó állampolgárokhoz képest. Ezért felszólította valamennyi érintett tagállamot, hogy ratifikálják a hontalanok jogállásáról, valamint a hontalanság csökkentéséről szóló ENSZ-egyezményeket. Továbbá kitért arra, hogy azok a tagállamok, amelyek a kilencvenes években váltak ismét szuverénné, a területükön élő minden személy tekintetében tartózkodjanak a diszkriminációtól, illetve elítéli azt a gyakorlatot, amelynek alapján tartósan az Európai Unióban tartózkodó személyeket önkényesen törölnék nyilvántartásokból, valamint felszólította az érintett kormányokat, hogy hozzanak hatékony intézkedéseket az ilyen hontalanok jogállásának visszaállítására.

44 Lásd Az Európai Unió ENSZ-delegációjának szóbeli jegyzéke, 2012



fajta konszenzust teremtene a hontalan személyek védelmének fontosságát illetően az Európai Unióban, valamint hozzájárulna ahhoz, hogy az állampolgársághoz való jog belátható időn belül beépüljön az európai emberi jogi rezsimbe, így például az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt jogok közé.

Felvetődhet a kérdés, hogy az Európai Uniónak lehet-e egyáltalán mandátuma a hontalanok „európai” védelmének szabályozásában. Bár az állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről a tagállamok hagyományosan saját hatáskörben rendelkeznek, a bírósági gyakorlatban az utóbbi két évtizedben megfigyelhető egyfajta paradigmaváltás, amely olyan ügyekben érhető tetten, amelyekben a hontalanság veszélye felvetődik. Az ilyen esetekben az Európai Unió Bírósága több alkalommal kötelezte a tagállamokat arra, hogy állampolgársági kérdésekben nemzeti hatáskörükben eljárva is vegyék figyelembe az EU-jog, illetve a nemzetközi jog vonatkozó normáit<sup>45</sup>, ez fontos precedenst teremtett az uniós jog érvényesítésére az állampolgársági jogot érintő kérdésekben.<sup>46</sup> Az elsődleges és másodlagos uniós jogforrásokat vizsgálva elmondható, hogy tartalmaznak a hontalanok vonatkozásában releváns rendelkezéseket.<sup>47</sup> A lisszaboni szerződés 67. § (2) bekezdése kimondja, hogy *a hontalan személyekkel harmadik országbeli állampolgárokként kell bánni*<sup>48</sup>, ennek értelmében a hontalan személyek a migránsokkal megegyező elbírálás alá esnek<sup>49</sup>. Ez egyfelől egyértelmű jogalapot szolgáltat az EU-nak a hontalanok vonatkozásában történő kötelező erejű uniós jogi aktusok létrehozására, valamint tovább bővíti az EU kompetenciáját a migráció területén. Mindez az EU-n belül, migrációs kontextusban létrejövő hontalanság felszámolására uniós szintű lehetőséget és egyben köteletséget jelentene, vagyis kiterjedt migrációs joganyagának és szakpolitikai tapasztalatának köszönhetően ennek maximálisan elegendő lehetne az Európai Unió.<sup>50</sup>

45 Michelletti-ügy (1992), Rottmann-ügy (2010).

46 Jelen cikknek nem tárgya a hontalansághoz kapcsolódó bírói joggyakorlat elemzése.

47 Ideértve például a visszafogadási egyezményeket.

48 Ez a rendelkezés az 1954. évi egyezmény 7. § (1) bekezdésében gyökerezik, amely kimondja, hogy a hontalan személyeknek ugyanabban az elbánásban kell részesülniük, mint általában véve a külföldieknek.

49 Ezt a cikket Molnár Tamás szerint az EUMSZ 352. cikkével együtt szükséges értelmezni, amely rendelkezik arról, hogy az EU céljaival összhangban végezhet jogalkotási tevékenységet olyan kérdésben is, amely egyébként nem tartozna a kompetenciájába. Lásd Molnár, Tamás: Moving Statelessness Forward on the International Agenda. *Tilburg Law Review*, vol. 19, nos. 1–2, 2014, p. 198.

50 EUMSZ 67. § (2) bek.: „Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.”

Kompetencia birtokában szükséges lenne egy minden tagállamra kiterjedő, közös uniós normatív és jogi keretrendszer, amely lehetővé tenné olyan tagállami szintű eljárások kidolgozását, amelyek koherens és egységes szempontok alapján közelítenék meg a hontalan személyek azonosítását<sup>51</sup>, illetve amelynek keretében bizonyos minimumszabályok bevezetésére kerülne sor hontalan személyek védelmére vonatkozóan.<sup>52</sup>

Ennek intézményesülése egy *uniós irányelv* keretében valósulhatna meg, amely lehetővé tenné, hogy az irányelv átültetése folyamán a tagállamok közös szempontok szerint alakítsák ki a hontalanságot megállító mechanizmusait. E szempontok kidolgozásához támpontot nyújthat az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának 2. számú iránymutatása, amely egy előremutató és hatékony hontalansági eljárási modell különböző tárgyköreit vizsgálja, ideértve egyebek között annak felépítését, helyét a közigazgatási struktúrában, az eljáráshoz való hozzáférést, az eljárási garanciákat, a bizonyítással kapcsolatos kérdéseket (bizonyítási teher, bizonyítottság szintje), a csoportos elbírálás lehetőségeit. Természetesen a tagállamoknak széles jogkörük lenne a tagállam-specifikus hontalansági eljárás kialakításával kapcsolatban, tekintettel az egyes tagállamok hontalanpopulációjának eltérő összetételére és hátterére (például az orosz hontalan kisebbségek helyzete Észtországban és Lettországon).

Továbbá szükséges lenne elősegíteni egy mind szélesebb körű szakértői fórum kiépülését a már meglévő *Európai Hontalanügyi Hálózat*<sup>53</sup> közvetlen bevonásával. Ez nagymértékben megkönnyítené a hontalanság megállapítására irányuló eljárás tagállami jogba és gyakorlatba történő szükségszerű átültetésével összefüggésben felvetődő kérdések összehangolt megoldását az Európai Unión belül.<sup>54</sup>

Az EU tagállamainak állampolgársági törvényeit vizsgálva elmondható, hogy jelenleg az EU csupán elenyésző számú tagállama<sup>55</sup> tart fenn jogsza-

51 Ez a jelenség a „forum shopping”, vagyis a kedvezőbb elbírálást nyújtó fórum választásának lehetőségeit is nagymértékben korlátozná.

52 Mérlegelve azt a szempontot, hogy a menekült és a hontalan személyeknek több tekintetben is eltérő szükségleteik vannak.

53 Az Európai Hontalanügyi Hálózat (European Network on Statelessness; ENS) a hontalanság területén működő nem kormányközi szervezeteket, egyetemi kezdeményezéseket és szakértőket magában foglaló hálózat. Célja a hontalanság felszámolása Európában.

54 A Bel- és Igazságügyi Tanács 2014. december 4-én fogadott el következtetéseket a hontalanság témakörében, ezek a gyakorlati információáramlás szükségességére is kitérnek, illetve egy az Európai Migrációs Hálózat mintájára épülő szakértői hálózat kiépítésének igényét is megfogalmazzák. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

55 Magyarország, Olaszország, Svédország, Litvánia, Franciaország.

bályokban részletesen szabályozott hontalanságot meghatározó eljárást, illetve hogy a hontalansági egyezmények részes államainak többsége továbbra sem tesz eleget azon kötelezettségének, hogy hatékonyan azonosítsa, és megfelelő (kiegészítő) védelemben részesítse a hontalan személyeket.<sup>56</sup> Ezzel szemben Magyarország 2007 óta alkalmaz a hontalan személyek azonosítására és védelmére szolgáló mechanizmust. A magyar hontalansági eljárásról elmondható, hogy világviszonylatban is igen fejlettnek minősül és példaként szolgálhat a többi tagállam számára is.

## Összegzés

Az elmúlt időszak fejleményei rámutattak arra, hogy a korábban országspecifikusan tapasztalt migrációs nyomás jelenleg az Európai Unió egészét próba elé állítja, ez közös válaszok és szakpolitikai megoldások kidolgozását sürgeti olyan kérdésekben, amelyeket hagyományosan nemzeti hatáskörben szabályoztak a tagállamok, így a különösen migrációs kontextusban felmerülő hontalanság felszámolásának ügyében is Európában.

Álláspontom szerint a hontalanok védelmében a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében uniós szinten egy átfogóbb és egységesebb megközelítést szükséges kialakítani a hontalanságot megállapító eljárásokkal, valamint a hontalan személyek intézményesebb védelmével összefüggésben. Ennek első lépése a hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény teljes körű uniós ratifikációjának előmozdítása, ami megalapozhatja a közösségi szintű, intézményes védelem kialakítását, amelyre már az elmúlt hatvan év emberi jogi fejleményei tükrében is szükség lenne.

Az Európai Unió a tagállamok hontalanság megállapítására irányuló eljárásainak közelítésében kulcsszerepet vállalhatna, különösen abban a tekintetben, hogy azokban a tagállamokban, amelyekben még nincs ilyen eljárás, felállítsanak efféle mechanizmusokat egy uniós irányelv átültetése során. Ez lehetővé tenné, hogy az említett 1954. évi egyezmény implementálása minél koherensebben és egységesebben valósuljon meg, illetve hogy valódi tartalmat kapjon az abban foglalt definíció és a tagállamok normatív kötelezettségvállalása. Mindazonáltal ennek az alapját kizárólag egy egységes uniós intézkedés adhatná, amely célul tűzné ki, hogy a maradék négy tagállam is ratifikálja legalább az

---

<sup>56</sup> Statelessness determination and the protection status of stateless persons. European Network on Statelessness, 2009

1954. évi egyezményt. Ebben a komplex folyamatban azoknak a tagállamoknak, amelyeknek fejlett és nemzetközi szinten is elismert eljárásuk van a hontalanok azonosításában (ideértve Magyarországot), kulcsszerepet kell vállalniuk a jó gyakorlat közvetítésében és a jogalkotási munkában való közreműködésben. Ez a leghatékonyabban szoros összefogással valósulhatna meg az érintettekkel közvetlenül együttműködő partnerszervezetekkel, így az UNHCR-rel is, amelynek hosszú évtizedes tapasztalata van a hontalanok védelmével összefüggésben. A jelenleginél szorosabb partnerséget lenne szükséges kialakítani az UNHCR-rel annak érdekében, hogy a magyar példához hasonlóan a tagállamok bevándorlási/idegenrendészeti szervei minőségbiztosítás formájában intézményesen is együttműködjenek. Az egységesebb és minden tagállamban működő hontalanság megállapítására irányuló eljárások lehetővé tennék azt, hogy a hontalanok nagyobb mértékben élvehessék emberi jogaikat azáltal, hogy biztonságos jogi státusszal gazdagodva lehetőségük nyílna az 1954. évi egyezményben lefektetett jogok tényleges gyakorlására. Ehhez hozzájárulna egy uniós irányelv kidolgozása, amely kötelezővé tenné a tagállamok számára egy hontalanságot megállapító eljárás felállítását, amely egyben a hontalanság felszámolására irányuló politikai akarat megszületését is előidézné.

Középtávú célként az EU-nak tehát fel kellene állítania egy egységes jogi keretrendszert a hontalan emberek egységes eljárás szerint történő azonosítása és védelme érdekében, azzal a céllal, hogy javuljon e sérülékeny csoport rendezetlen helyzete Európában. Tekintettel arra, hogy a lisszaboni szerződés rendelkezései értelmében lenne jogalapja egy ilyen tárgyú uniós irányelv létrehozásának, ez továbbra is az EU-n belüli politikai akarat függvénye marad, mindazonáltal szükséges hangsúlyozni, hogy az 1954. évi egyezmény részes, európai uniós tagállamainak is érdekükben állna a specifikus hontalansági eljárások életbe léptetése, ez ugyanis nagyban segítené az egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítését. Hosszú távon mindez hozzájárulna ahhoz is, hogy az EU-n belül kialakuljon a nemzetközi védelemmel összefüggő jó gyakorlatoknak és védelmi státusoknak az összehangolása, ami szintén a hontalanság egységesebb uniós megközelítéséhez vezetne. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a hontalanok azonosítására és védelmére irányuló uniós jogalkotási törekvések nem érintik közvetlenül az állampolgárság tárgykerét<sup>57</sup>, hiszen nem társulnának közvetlenül a tagállamok honosítási kötelezettségével, ez továbbra is nemzeti hatáskörben maradna. Mindamellet ilyen mechanizmusok felállítása megkönnyítené az adott tagál-

---

<sup>57</sup> Meijers Committee: i. m. 4. o.

lamban tartózkodó hontalan egyének részére történő tartózkodási engedélyek kiadását, amely lehetővé tenné a jogszerű tartózkodásukat az Európai Unió tagállamaiban, ami e csoport hatékony védelmének előfeltétele.

Mindemellett a hontalanok helyzetének megnyugtató rendezése nem csupán morális kérdés, de biztonságpolitikai és társadalmi jelentősége is van. Egyfelől a hontalanok legalizálása megakadályozná e csoport tagjainak nemkívánatos másodlagos migrációs mozgását (az esetlegesen kedvezőbb elbírálást nyújtó tagállamok irányába) és lehetséges radikalizációját, ami az orosz–ukrán-konfliktus fényében lényeges szempontnak bizonyulna a hasonló szélsőséges csoportok térnyerésének elkerülésében. Az EU-nak ezért jelentős erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a tagállamaiban generációk óta állampolgárság nélkül élő csoportok állampolgárokká, majd uniós polgárokká váljanak. Másfelől a hontalan populáció állampolgársághoz való hozzáférése nagyban hozzájárulna a személyek szellemi integritásához, identitásuk tisztázásához, valamint ahhoz, hogy kialakuljon bennük a tartózkodási országuk iránti mélyebb kötődés, lojalitás, ami lehetővé tenné, hogy érdemben hozzájárulhassanak az adott társadalom fejlődéséhez.

A cél adott: a hontalan embereket befogadó tagállamok társadalmainak peremén megtúrt, lényegében láthatatlan emberek a térség társadalmainak tevékeny állampolgáraivá történő előlépése a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségben. Az e nemes cél megvalósításához rendelt eszközök az uniós együttműködést is mintegy magasabb szintre emelnék, ahogyan külpolitikai célokat is szolgálhatnának a későbbiekben; egyrésztől a társult országokkal folytatott csatlakozási tárgyalások vonatkozásában, illetve az EU származási és tranzitországokkal szemben folytatott érdekérvényesítési tevékenységében, ideértve a visszatérési és visszafogadási érdekek dichotómiájában való előremozdulást.

Természetesen az uniós kötelezettségvállalás nem elegendő, hiszen az uniós célok megvalósítása a tagállamokban történik, ezért is lenne szükségszerű a tagállamok migrációhoz való hozzáállásában megfigyelhető paradigmaváltástól függetlenül tenni e sérülékeny csoport helyzetének megnyugtató rendezését.

## IRODALOM

**Becker, Charline:** Jus Soli: A miraculous solution to prevent statelessness? ENS Blog, 9 April 2015

**Bittoni, Giulia:** Statelessness in the European Union, Volume 19. *Tilburg Law Review*, vol. 19, nos. 1–2, 2014

**Gyulai, Gábor:** Statelessness in the EU Framework for International Protection. *European Journal of Migration and Law*, vol. 14, 2012

**Hammarberg, Thomas:** The rights of stateless persons must be protected. Statement at the 4th Council of Europe Conference on Nationality “Concepts of Nationality in the Globalised World”. Strasbourg, 17 December 2010. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1722017>

**Molnár Tamás:** A hontalanok helyzete a nemzetközi jogban, illetve a magyar jogban. In: **Lékó Zoltán (szerk):** A migrációs jog kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 329–358. o.

**Molnár, Tamás:** Stateless Persons under International Law and EU Law: a Comparative Analysis concerning their Legal Status, with Particular Attention to the Added Value of the EU Legal Order. *Acta Juridica Hungarica*, vol. 51, no. 4, 2010

**Molnár, Tamás:** A Government Approach to Moving Statelessness Forward on the International Agenda. ENS Blog, 22 May 2013. <http://www.statelessness.eu/blog/government-approach-moving-statelessness-forward-international-agenda>

**Molnár, Tamás:** Moving Statelessness Forward on the International Agenda. *Tilburg Law Review*, vol. 19, nos. 1–2, 2014

**Molnár, Tamás:** Durable Solution for Stateless Persons: Facilitated naturalisation and Resettlement. Megemlékezés a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i egyezmény 60. évfordulójáról. Az UNHCR és a Budapesti Corvinus Egyetem által szervezett nemzetközi konferencia. Budapest, 2015. május 21.

**Nash, Chris:** No child should be stateless – It’s simple, solvable and time to make sure that no child is! ENS Blog, 21 September 2015

**Reynolds, Sarnata – Grisgraber, Daryl:** Birth Registration in Turkey: Protecting the future for Syrian children. 30 April 2015. In: No child should be stateless. European Network of Statelessness, 2015

**Swider, Katja – Groot, René de:** Litigating Strategically: Stateless children born in the EU. 12 November 2014. <http://www.statelessness.eu/blog/litigating-strategically-stateless-children-born-eu>

**Swider, Katja:** Protection and Identification of Stateless Persons through EU Law. Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper, 2014/05.

**Waas, Laura van:** Fighting statelessness and discriminatory nationality laws in Europe. *European Journal of Migration and Law*, vol. 14, 2012

*Nemzetközi és uniós intézmények, ügynökségek,  
releváns nem kormányzati szervek dokumentumai, adatbázisai*

Az Európai Parlament 2009. január 14-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2004–2008) [2007/2145(INI)]

Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, Luxembourg, 2014

Statelessness determination and the protection status of stateless persons. European Network on Statelessness, 2009

The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses. European Migration Network. December 2010

Eljárás annak meghatározására, hogy egy személy hontalan-e. Az UNHCR hontalanságról szóló 2. számú iránymutatása, 2012. HCR/GS/12/02

The World's Stateless. UNHCR, 2014

### *Kapcsolódó nemzetközi egyezmények, jogszabályok*

Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló liszaboni szerződés és az azt kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény.

Az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezmény és az azt kihirdető 2008. évi XCVIII. törvény.

Az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény és az azt kihirdető 2002. évi III. törvény.

A gyermek jogairól szóló 1989. évi egyezmény és az azt kihirdető 1991. évi LXIV. törvény.

A nőkkel kapcsolatos megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. évi egyezmény és az azt kihirdető 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.

1967. évi európai konzuli egyezmény.

A hontalanság mérsékléséről és megakadályozásáról szóló 1961. évi egyezmény és az azt kihirdető 2009. évi XV. törvény.

A férjezett nők állampolgárságáról szóló 1957. évi nemzetközi egyezmény és az azt kihirdető 1960. évi 2. törvényerejű rendelet.

A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény és az azt kihirdető 2002. évi II. törvény.

Emberi jogok európai egyezménye és az azt kihirdető 1993. évi XXXI. törvény.

Emberi jogok egyetemes nyilatkozata.

## **KLENNER ZOLTÁN**

### **A menekültek integrációja Magyarországon**

2015-ben robbanásszerűen növekedett a hazánkba érkező migránsok száma. Bár a legtöbben kizárólag tranzitországnak tekintik hazánkat, sokan közülük nemzetközi védelmet is kértek. A menekült vagy oltalmazotti státus megadása egyben azt is jelenti, hogy ezek a harmadik országból érkező külföldiek hosszabb távon is beilleszkedhetnek Magyarországon.

#### **A külföldiek beilleszkedésének útjai**

Az Európán kívülről, idegen kultúrkörökből érkező külföldiek integrációja az Európai Unió országaiban az utóbbi évtizedekben vált valódi próbatétellé, egyszerűsödött a politikai és társadalmi diskurzus meghatározó kérdésévé. Korábban a migránsoknak a befogadó országhoz való alkalmazkodása egyértelműen az asszimiláció folyamatán keresztül valósult meg.

Az 1970-es évek elejétől kezdődően a migráció jellege megváltozott. A gyarmati rendszer felbomlása után a volt gyarmattartó országokba érkező bevándorlási hullám, illetve a hatvanas évek elejétől folyamatosan beáramló vendégmunkások miatt a társadalmi kohézió elérése egyre kevésbé volt működőképes az újonnan érkezők teljes beolvadásával. A migránsok és honos polgárok együttélésének új formái jelentek meg, köztük a manapság sok vitát kiváltó, és a „mainstream politika” által lényegében bukottnak tekintett multikulturális modell. A multikulturális társadalom jelensége szorosan összekapcsolódik a világban jelentkező globalizációs tendenciákkal, a gyorsuló technikai-műszaki fejlődéssel. Az új találmányok széles rétegek számára is elérhetővé teszik az országok, földrészek közti olcsó és gyors közlekedést és kommunikációt. A távolságok lerövidültek, a korábban heteket-hónapokat igénybe vevő utak néhány órássá váltak, e miatt a távoli országok munkaerőpiacának elérése is egyszerűbbé vált. A multinacionális vállalatok fokozódó térnyerése szintén hozzájárult a legális munkaerő-vándorláshoz. A multikulturalizmus a bevándorlás perspektívájából tekintve azt jelentheti, hogy a társadalmi beilleszkedés lehetősége itt már nem pusztán az egyenlő jogok megadásáról szól, hanem a többségtől való különbözőség jogainak elismeréséről.



Az elmúlt évtizedek azonban bebizonyították, hogy a kulturális pluralizmus elismerése és támogatása olyan elvi cél, amelynek megvalósulása a gyakorlatban alig működőképes, míg mások szerint a multikulturalizmus politikája eleve rossz célokat tűzött ki maga elé.<sup>1</sup> A gyakorlatban nem sok realitása van annak, hogy eltérő nyelvű, vallású, kultúrájú emberek és közösségek boldogan és békésen éljenek egymás mellett – kölcsönös megértésen és tiszteleten alapuló társadalmat létrehozva. A nagyobb létszámú bevándorló csoportok gyakran diaszpórákat, elkülönülő közösségeket hoznak létre. Saját etnikai környezetükben beilleszkedésük lelassul vagy akár teljesen megreked. Nehezebb az új haza szokásainak, nyelvének, kultúrájának elsajátítása, még akkor is, ha az egyénnek megvan arra a hajlandósága. A kultúrák egy része nehezen hajlik a beolvadásra, főleg ha a különállást látható etnikai jegyek is erősítik. A nagy tömegben, sokszor az európaiktól távoli civilizációs környezetből érkezett betelepülők nem járták végig a migránsok korábban szokásos beilleszkedési útját, hanem sokszor új etnikai kisebbségeket hoztak létre.<sup>2</sup>

A migránsok szegregálódásának elkerülésére a beilleszkedés új útjait kell keresni, új modelleket, újfajta „jó gyakorlatokat” kell találni.<sup>3</sup> Az integráció az elmúlt években fokozatosan vált a közösségi migrációs politika egyik fő aspektusává. Az integráció szó általános értelemben egységesülést, beilleszkedést, beolvasztást vagy hozzácsatolást jelent. A társadalmi felzárkóztatás az oktatás és a szociális területen rendkívül gyakran használt, „divatos” fogalom.<sup>4</sup> Ha az integrációra csak a migrációval összefüggő perspektívából tekintünk – ahogy azt a jelen tanulmány is teszi –, elmondható, hogy annak számos definíciója létezik, és az intézkedések széles körét lefedi. A sikeres integrációnak lényeges eleme annak sokrétű, dinamikus, és hosszabb távra ható folyamata. Mindenképpen kétirányú folyamatot feltételez, a fogadó kö-

---

1 Kenan Malik: The Failure of multiculturalism. Community Versus Society in Europe. Foreign Affairs, March/April 2015. <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>

2 Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006, 96. o.

3 Az Európai Unióban hosszabb távon legalísan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációjában az úgynevezett jó gyakorlatok fejlesztése és megosztása vált az egyik fontos, és pályázati forrásokkal anyagilag is nagymértékben támogatott politikai céllá. Lásd például Study on Practices of Integration of Third-Country Nationals at Local and Regional Level in the European Union. European Union, April 2013. [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/survey\\_integration\\_3rd\\_country\\_nationals/survey\\_integration\\_3rd\\_country\\_nationals.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/survey_integration_3rd_country_nationals/survey_integration_3rd_country_nationals.pdf)

4 Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerkesztési Bizottság Rendszertudományi Kar, Budapest, 2014, 89. o.

zösség tagjainak is nyitottaknak kell lenniük. A sikeres integráció a migráns és a befogadó társadalom kölcsönös jogain és kötelezettségein alapszik. A befogadó államoknak ki kell alakítaniuk a bevándorlók gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári és politikai részvételének feltételeit, a migránsoknak pedig tiszteletben kell tartaniuk a befogadó társadalom törvényeit, valamint annak alapvető értékeit és viselkedési normáit. Ugyanakkor a migránsoknak is aktívan részt kell venniük a rájuk vonatkozó integrációs eljárások kidolgozásában és alkalmazásában anélkül, hogy feladnák az identitásukat. Az integráció effajta megközelítése magában foglalja a gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári és politikai élet minden aspektusát, és a különböző területeken számos kérdésre kiterjed, ideértve a foglalkoztatást, oktatást, lakhatást, egészségügyi és szociális szolgáltatásokat, kultúrát, az egyházak közötti párbeszédet, szavazati jogokat, állampolgárságot, a megkülönböztetésmentességet lehetővé tevő politikát.<sup>5</sup> Az integrációval szorosan összefügg az akkulturáció fogalma, ami a kulturális érintkezések olyan folyamatait jelöli, amelyek során az egyén vagy csoportok kultúrája megváltozik (akár akaratlagosan, akár nem) egy másik kultúrával való érintkezés következtében. A más kultúrához tartozók akkulturációja interakciók folyamán megy végbe. Különböző alkalmazkodási és megküzdési stratégiák léteznek, attól függően, hogy az egyén vagy a közösség miként viszonyul a saját és a fogadó társadalom kultúrájához. Az akkulturációs modellek lényegében a migránsok alkalmazkodási és megküzdési stratégiáival foglalkoznak.

Az európai kultúrában a vándorló, külföldön boldogulást kereső ember képe egészen az 1970-es évekig alapvetően pozitív volt, ezt követően lényeges fordulat következett be, amely a nyolcvanas évek közepétől tovább erősödött. A külföldi egyre inkább a jóléti állam potenciális veszélyforrásaként, biztonsági kockázatként jelent meg. A hetvenes évek gazdasági válságáig a fejlett ipari országok többnyire szívesen fogadták akár a képzetlen munkavállalók tömegét is, a gyorsan növekvő termelőszektor munkahelykínálata felszívta a külföldiek százazreit. A legális beáramlás csatornáit nyitva álltak a jobb élet reményében útra kelő migránsok számára. A menekültügyi és a gazdasági célú migráció viszonylag jól elkülöníthető volt. Nem volt szükség arra, hogy tömegek forduljanak illegális módszerekhez vagy a menekültügyi szabályokkal való visszaéléshez. A fogadó országok a migránsok ott-tartózkodását részben átmenetinek, a munkaerőpiac mindenkori igényeihez igazoz-

<sup>5</sup> Fehér könyv. A menekültek, kiegészítő védelemben részesülők és a Magyarországon jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok magyarországi integrációjáról. Készült a HU2004/1B/JH/01. számú projekt keretében. Budapest, 2006.

dónak tartották, másrészt a főáramú politika egyértelműnek tekintette, hogy beilleszkedésük egy idő után mintegy magától megtörténik. Az egymást követő gazdasági válságok azonban véget vetettek az extenzív gazdasági növekedésnek, nem volt többé szükség a képzetlen és olcsó munkaerő tömegére, az ideiglenesnek szánt munkavállalási célú tartózkodás pedig sok esetben véglegessé vált. A munkavállalás céljából érkezett migráns közösségek létszáma a családegyesítések következtében még növekedett is, a beilleszkedés azonban a remélnél sokkal nehezebben haladt. A hetvenes évek elejétől a legális módon történő bejutás és munkavállalás a fejlett európai országokban rendkívül megnehezült, a migrációs nyomás azonban nem csökkent. A belépés érdekében egyre inkább az illegális csatornák felé fordultak a migránsok, az emberkereskedelem és embercsempészet mindinkább nemkívánatos kísérőjelenséggé vált. Hasonlóan a menedéjjoggal való visszaélés is, amely sok szegény ország polgárának lényegében alternatívát jelentett migrációs céljai elérésében. Bár az európai célországok részesei voltak a genfi egyezménynek, az a ténylegesen védelemre szorulókat érkezésének módjairól nem rendelkezik. A menekültek jelentős részének a vízumkötelezettség miatt eleve nincs esélye legálisan belépni a fejlett európai országokba.

## Menekültek Európában

Az idegen kultúrkörből érkező külföldiek beilleszkedéséhez kapcsolódó alapvetéseken túl a dolgozat további részében kizárólag a menedéket kérő, illetve nemzetközi védelmet szerző külföldiek integrációjára koncentrálnak.

A modern menedékjog alapvető intézményeit, illetve legfontosabb egyezményét a második világháború végén bekövetkezett tömeges kényszervándorlás, illetve a kibontakozó kommunista diktatúrákból való menekülés okozta kényszerhelyzet hozta létre. A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án elfogadott egyezmény (genfi egyezmény) 1. cikkének (2) pontja szerint: *„faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való vélelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való*

*félelmében nem akar oda visszatérni*”<sup>6</sup>. A genfi egyezmény erejét elsősorban az adja, hogy a világ országainak nagyobb része csatlakozott hozzá, magára nézve kötelezőnek ismerte el, és átültette saját jogrendszerébe. Az egyezmény azonban kötelezettségeket is tartalmaz a menekültként elismert személyek foglalkoztatásával, illetve a nekik nyújtott jóléti intézkedésekkel kapcsolatban. Az egyezményhez csatlakozó országok hatóságai részéről a nyilvánvaló problémát az okozza, hogy a menedéket kérő esetében a kérelem előterjesztésének pillanatában nem lehet megállapítani, hogy valóban nemzetközi védelemre szorul-e, vagy sem. Ennek eldöntéséhez egy úgynevezett menekült-determinációs eljárást kell lefolytatni, amely megvizsgálja, hogy az illető személyes körülményei alapján megalapozottan tart-e üldöztetéstől, illetve nincs-e esetleg olyan ok, amely miatt ki kellene zárni a védelemből.<sup>7</sup>

A migrációs döntést kiváltó okok jellemzően minden egyes személy esetében összetettek, így az önkéntes és kényszerű migráció közötti különbségtétel nehézséget okoz. A tényleges üldöztetés, azon belül is a genfi egyezményben felsorolt okoknak megfeleltethető üldöztetési formák megjelenése nem mond ellent annak, hogy aki mindenét feladva a hazája elhagyására kényszerül, nyilván jobb életet is szeretne maga és családja számára. Ilyen értelemben a menekült és a (gazdasági) bevándorló fogalma sem mond teljesen ellent egymásnak. A menedékjoggal való tudatos visszaélés azonban, valamint a migráció olyan negatív kísérőjelenségei, mint a csempészet, emberkereskedelem, egyéb szervezett bűnözési formák rátelepedése a migrációra (illetve ezzel összefüggésben a szabályos vándorlási csatornákat igénybe venni nem tudó kényszer-migránsokra), sokszor szembefordítja a befogadó társadalom tagjait a védelmet keresőkkel. Míg az ötvenes és hatvanas években elsősorban a kommunista országokból érkező és Nyugat-Európában politikai menedékjogot kérők évi néhány ezer fős „disszidálása” volt jellemző, a helyzet a következő évtizedekben gyökeresen megváltozott. Más földrészekről a menekültek először az 1970-es években jelentek meg nagyobb tömegben (Dél-Amerikából és Ázsiából), majd az nyolcvanas évekre a világ minden tájáról egyre több menekülő érkezett közvetlenül Európába.<sup>8</sup> A menedékjogot kérel-

6 Magyarország a rendszerváltó országok közül elsőként csatlakozott a genfi egyezményhez. 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

7 Ördög István: Menedékjogi ismeretek. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2012, 33. o.

8 A világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede. ENSZ Menekültügyi Főbiztoság Magyarországi Képvisellete, Budapest, 2001

mezők száma a hetvenes évekig jellemző összesen évi néhány tízezer fő után a nyolcvanas évek közepére elérte az évi százezret, majd az 1990-es évek elejéig rohamosan növekedett. A következő két évtizedben a védelmet keresők száma lassan csökkent, illetve stagnált, majd az elmúlt években európai szinten ismét rohamos emelkedést mutat.<sup>9</sup> A menedékkérők számának gyarapodása együtt járt a pénzügyi terhek növekedésével is.

## **Menekültek Magyarországon**

### *A menekültek jogai és kötelezései*

A rendszerváltozás utáni húsz évben körülbelül kétszázezer ember menekült hazánkba, közülük mintegy hatezren kaptak menekültstátust. Ennél azonban jóval többen részesültek valamilyen típusú ideiglenes védelemben, és szereztek menedékes, illetve később befogadotti jogállást, vagy 2008-tól kezdődően oltalmazott státust.<sup>10</sup> Az 1980-as évek második felétől az 1990-es évek elejéig elsősorban erdélyi magyarok érkeztek, mintegy ötvenezren. Az 1991-től 1995-ig terjedő időszakban főként a felbomló Jugoszláviából menekültek hazánkba. A délszláv háborúk elől hozzánk érkező kb. nyolcvanezer ember legnagyobb részét a bosnyák nemzetiségűek alkották. Amíg az erdélyi menekültek döntő többsége rövid időn belül magyar állampolgárságot szerzett, addig a volt Jugoszláviából származó, és Magyarországon nagyrészt menedékes státust szerző nem magyar etnikumú menekülők jellemzően a háború után visszatértek hazájukba, vagy egy harmadik országba (Egyesült Államok, Kanada, Svédország stb.) távoztak.

A menekültstátus megszűnése jogilag alapvetően kétféleképpen lehetséges. A pozitív ok az, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez, bizonyítva az ahhoz szükséges feltételek meglétét (például magyarnyelv-tudás). Az elismert menekültek honosítása a normál várakozási időhöz képest jelenleg is kedvezményesen történik, ez annyit jelent, hogy nyolc helyett már három év életvitelszerűen Magyarországon való tartózkodás után kérhetik az állampolgárságot. A menekültstátushoz tartozó jogok és köteleességek rendszere gyakorlatilag

---

<sup>9</sup> Timothy J. Hatton – Jeffrey G. Williamson: Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe. Discussion Paper, No. 1230. July 2004. <http://ftp.iza.org/dp1230.pdf>

<sup>10</sup> A menekült és oltalmazott jogállás elkülönül egymástól, mind a státus megszerzésére vonatkozó feltételek tekintetében, mind pedig abban, hogy míg a menekült jogállást – ha nem derül fény valamely, a későbbiekben ismertett körülményre – a menekültügyi hatóság nem vizsgálja felül, addig az oltalmazotti jogállást a menekültügyi szabályozás szerint automatikusan felülvizsgálják, annak kiderítése céljából, hogy a származási országban fennállnak-e még a visszatérést gátló körülmények.

megegyezik a magyar állampolgárokéval. Munkavállalásuk nem engedély-, illetve regisztrációköteles, a szociális és egészségügyi ellátórendszerhez a magyar állampolgárokkal megegyező feltételekkel férhetnek hozzá. Két lényeges megszorítás van csupán: országgyűlési választáson nem vehetnek részt, illetve nem tölthetnek be olyan tisztséget, amelynek feltételül a jogalkotó a magyar állampolgárságot szabta. A menekült jogállás elvesztésének másik eshetősége, ha az érintettől valamely törvényben meghatározott okból a menekültügyi hatóság a menekültstátust megvonja (súlyos bűncselekményt követ el, vagy utólag derül ki, hogy a menekültstátust a hatóság félrevezetésével szerezte, illetve ha státusáról maga mond le). Abban az esetben, ha a menekült külföldre távozik (legális vagy illegális módon), menekültstátusa nem szűnik meg.

A menekültügy intézményrendszerének megeremése időszakában, illetve az utána következő években a szomszédos országok belső viszonyai határozták meg a fejlődés irányait. A kezdeti időszakról kezdve elmondható tehát, hogy a külső körülményekre történő viszonylag gyors reagálás volt az, ami determinálta a menekültügyben dolgozók mindennapi munkáját. A korábban hosszú időn keresztül menekülteket és migránsokat kibocsátó ország a délszláv háborúk következtében, a kilencvenes évek elején szinte egyik napról a másikra vált – lakosságszámához képest – Európa egyik legnagyobb befogadó államává. Ez egyrészt tömeges ellátási feladatot jelentett (egyben speciális rövid távú eszközöket, szervezeti és személyzeti feltételeket igényelt), másrészt viszont az akkor érkezők nem távoli országokból származó, nagyon eltérő kultúrájú emberek voltak. A Magyarországra érkező menekültek száma a kilencvenes évek közepétől drasztikusan csökkent, majd a 2000-es évek első felében alacsony szinten stabilizálódott.

A kilencvenes évek végétől azonban a hozzánk érkező menekültek között egyre nagyobb arányban voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származó külföldiek. A tömeges ellátási és támogatási feladatok helyett az elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, az egyes menekülteknek történő segítségnyújtás került a középpontba.

A menedékkérők száma 2013-tól kezdődően növekedett meg folyamatosan gyorsuló ütemben<sup>11</sup>, e növekedés jelen cikk írásának idejéig, 2015 őszéig tartott.<sup>12</sup> Az eljárás teljes lefolytatására azonban csak kevés esetben kerül sor,

<sup>11</sup> Míg 2012-ben 2157-en kérték menedéket hazánkban, 2013-ban 18 900-an, 2014-ben 42 777-en, 2015 első fél évében 66 788-an. [www.bevandorlas.hu](http://www.bevandorlas.hu)

<sup>12</sup> Az illegális migráció visszaszorítása miatt 2015 októberéig meghozott jogszabályi és rendészeti jellegű intézkedések, illetve mindenekelőtt a határvonalat védő fizikai akadályok következtében az Európát továbbra is nagymértékben sújtó migrációs nyomás elterelődött hazánkról, e miatt egyúttal a benyújtott menedékkérelmek száma is hirtelen megcsappant.

az ügyek döntő többségét az ügyfél eltűnése (Nyugat-Európába távozása) miatt megszüntetik. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikáit vizsgálva megállapítható, hogy – azon kevés esetben, amikor a menekültügyi hatóságok az eljárást végig le tudják folytatni – az ügyek relatíve jelentős részében a kérelmezőt nemzetközi védelemben részesítik. Ennek megfelelően 2015 első felében 237-en kaptak nemzetközi védelmet (ebből 73 menekült, 164 pedig oltalmazott státust). Köztük legjelentősebb számban szírek és afgánok részesültek védelemben (összesen 109).<sup>13</sup> Ez a szám lényegesen kevesebb ugyan, mint az érkezők – és a Magyarországot kizárólag tranzitállamnak tekintők – létszáma, fontos lenne az ő magyarországi integrációjuk elősegítése, ami egyben nemzetközi kötelezettség is.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a nemzetközi védelemben részesülő külföldiek nagyobb része sem rendezkedik be hazánkban hosszabb távra, a Magyarországon életvitelszerűen élő menekültek és oltalmazottak számát ezer és kétezer közöttire becsülhetjük.<sup>14</sup> A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2013. január 1-jén 2391 menekült élt Magyarországon, mintegy negyven-negyven százalék a 19 és 34, valamint a 35 és 64 év közöttiek aránya. A menekültek körülbelül kétharmada férfi.<sup>15</sup>

Az illegális migránsok – akik nagyrészt menedékjogot kérnek hazánkban – túlnyomó többsége meg sem fontolja a célországuk (Németország, Svédország, Nagy-Britannia) elérése közben érintett tranzitországokban maradáást. Jellemzően úgy gondolják, hogy Magyarországon még egy rövid idő eltöltése, a szükséges eljárási cselekmények lefolytatása is felesleges idővesztéses, költségnövelő tényező, és a regisztrációs eljárás lefolytatásával csökkennek az esélyeik a célországbeli nemzetközi védelem megszerzésében. A menedékkérelmek többsége nem hajlandó elfogadni az uniós szabályozást abban a tekintetben (sem), hogy a védelmet kérő nem döntheti el szabadon, melyik uniós országban szeretne menedékjogot kapni.

---

<sup>13</sup> 2014-ben 476, 2013-ban 356, 2012-ben 308 ember kapott menekült vagy oltalmazott státust. [www.bevandorlas.hu](http://www.bevandorlas.hu)

<sup>14</sup> Pontos statisztika csak a menekültkénti és oltalmazottkénti elismerések számáról van. Tekintve, hogy a menekülteknek a státusuk megszerzése után nincs megjelenési kötelezettségük a magyar hatóságok előtt, megfelelő okmányok birtokában legálisan is távozhatnak az országból, a ténylegesen itt maradó menekültek számáról csak becslések, illetve közvetett adatok állnak rendelkezésre. Az oltalmazotti státust viszont a menekültügyi hatóság legfeljebb öt évenként felülvizsgálja.

<sup>15</sup> Statisztikai tükrök, 2013. november 6. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/menekultekeu.pdf>

## A menekültek integrációjának szabályozási háttere

A menekülteknek a fogadó országba való beilleszkedése elősegítésére már az 1951. évi genfi egyezmény is részletesen számba veszi a szociális, gazdasági stb. jogokat, amellyel a befogadó országnak lehetőséget kell teremtenie az újonnan érkezettek egzisztenciális felemelkedésére, illetve arra, hogy azok mielőbb a társadalom értékteremtő tagjaivá váljanak. Ilyen konkrét jog például a mozgás szabadsága, az oktatáshoz való hozzáférés, a nyílt munkaerőpiacra való belépés lehetősége, a szociális támogatáshoz és más társadalmi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a vagyonszerzés lehetősége, valamint az állampolgárság megszerzésének perspektívája.

Az uniós irányelvek közül az úgynevezett kvalifikációs irányelv<sup>16</sup> az, amely a menedékjog tartalmi elemei között iránymutatást ad a konkrét integrációs intézkedések vonatkozásában. Ezek szerint a menekülteknek hozzá kell férniük a munkavállaláshoz (bár a közszférában betölthető álláshelyek vonatkozásában enged megkorlátozást a tagállamoknak), és a szakképzés lehetőségéhez. A saját állampolgárokkal azonos feltételek szerint az oktatási rendszerhez teljes körű hozzáférést kell nyújtani a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi kiskorú számára.<sup>17</sup> Az irányelv szintén rendelkezik a külföldi diplomák, oklevelek vagy képesítést igazoló egyéb okiratok elismeréséről, a szociális védelemről, az egészségügyi ellátásról, illetve a lakhatás elősegítéséről.

A Magyarország által nyújtott menedékjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, valamint menedékesként történő elismerés feltételeit, valamint a menekültügyi hatóság által elrendelt kiutasításra, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, illetve ennek végrehajtási rendelete, a 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet szabályozza. A menedékjogi törvény szerint a nemzetközi védelemben részesített személy társadalmi beilleszkedésének elősegítése lényegében állami feladat. Ezt alapvetően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el, más közigazgatási szervek, valamint esetenként civil- és egyházi szervezetek közreműködésével. Az integráció segítésében jelentős

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok és honföldön lakó személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról. 2011. december 13.

<sup>17</sup> A külföldi gyermekek – így a menekültként elismert személyek – tankötelezettségének teljesítéséről a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezik.



feladat hárul a civilszervezetekre, ezek munkatársaival a menedéjogot kérő külföldiek jellemzően már közvetlenül a hazánkba érkezésük után találkoznak. A szervezetek képviselői gyakorlatilag minden befogadóállomáson és őrzött szálláshelyen jelen vannak, illetve szolgáltatásaikat a magánszálláson élő ügyfelek is elérhetik. A 2015-ös tömeges beáramlás okozta ellátási, adományszórtó stb. feladatok mellett – amelyben azonban inkább informális segítő csoportosulások, nem pedig a menekültekkel végzett munkában nagy tapasztalatokat szerző szervezetek vettek részt – a menekülteket érintő egyéni támogatómunka állt a középpontban.

A 2013-ig működő, egyes támogatási, illetve integrációs célok szerint szétaprózott és időben elnyújtott támogatások a 2014 januárjában életbe lépő jogszabályváltozással koncentráltabbá váltak, kifejezetten a menekült jogállás megszerzése utáni időszak beilleszkedési nehézségeit segítik. Alapvető cél a korlátozott mennyiségű forrás hatékony felhasználása. Ennek fő eszköze a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és az ügyfél között megkötött integrációs szerződés, amelybe az ügyféllel a későbbiekben tényleges esetmunkát végző helyi családsegítő szolgálatot is bevonják. A hospitalizációt megelőzendő, a befogadóállomáson nyújtott elhelyezést és ellátást a menekült és az ottalmazott az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított mindössze két hónapig veheti térítésmentesen igénybe, ha lakhatása más módon nem megoldott. Ez után az időszak után, az elismeréstől számított maximum két évig egyre csökkenő összegű integrációs támogatást kaphatnak. Ennek kezdő összege a hazai szociális alapon nyújtott támogatások összegéhez képest magas, majd félévenként csökkenő mértékű. Egyedülálló személy esetén a szerződés első hat hónapja alatt havonta és fejenként kilencvenezer; a második hat hónapban hatvanhétézer-ötszáz; a harmadik hat hónapban negyvenezer; a negyedik hat hónapban huszonnégyezer-ötszáz forint. Családok esetén az egy főre jutó összeg alacsonyabb, illetve nagykorú és kiskorú családtagok szerint eltérő, azonban a családoknak nyújtott támogatás havi összege összességében nem haladhatja meg a kétszázötvenezer forintot<sup>18</sup>. További segítség lehet, hogy a menekült egyéni körülményeire tekintettel kérheti a támogatás eltérő ütemezését, ez a gyakorlatban kétszázötvenezer forint egyszeri folyósítását jelenti a befogadóállomásról való kiköltözéskor, amit a lakhatásának megteremtésére (albérlet kauciójának kifizetése) fordíthat.

Az integrációs szerződés alapján nyújtandó szolgáltatásokat a helyi családsegítő szolgálat biztosítja, míg az ügyfél részére a pénzügyi támogatást a

---

<sup>18</sup> 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet 61/G § (3) bek.

menekültügyi hatóság folyósítja. A családsegítő szolgálat munkatársa az integrációs szerződés időtartama alatt a szerződésben meghatározottak szerint segíti a menekült vagy az oltalmazott társadalmi beilleszkedését. A szerződésben meghatározott feladatok teljesítését a menekültügyi hatóság ellenőrzi. A helyben történő beilleszkedést szem előtt tartva az integrációs szerződés hatálya alatt a menekült vagy oltalmazott a belföldi lakóhelyét csak indokolt esetben változtathatja meg, különösen akkor, ha a lakóhely változtatása munkavállalás, a lakhatás megoldása, a családegyesítés, vagy speciális egészségügyi, szociális intézményi ellátás vagy elhelyezés miatt szükséges.

Ha az ügyfél a rá háruló kötelezettségét teljesíti – amelyek lényege, hogy saját beilleszkedése érdekében megtesz minden tőle elvárható erőfeszítést –, jelentős összegű havi támogatásban részesül, abból pedig az első időszakban alapszinten a megélhetése megoldható. A menekült vagy oltalmazott kötelesegeit a menedékjogi törvény végrehajtási rendelete tételesen felsorolja, ennek alapján: lakóhelyét a menekültügyi hatóság és a családsegítő szolgálat számára be kell jelentenie; közre kell működnie az integrációs szerződésben foglaltak, továbbá a gondozási tervben kitűzött célok megvalósításában; ha nincs munkaviszonya, regisztrálnia kell álláskeresőként; az állami foglalkoztatási szervvel folyamatosan kapcsolatot tart, részt vesz az aktív álláskeresőben; a menekültügyi hatóság és a családsegítő szolgálat számára bejelenti, ha munkaviszonyt létesít; a családsegítő szolgálat által kínált kapcsolattartási alkalmakon megjelenik, a félévente esedékes környezettanulmány elkészítésében közreműködik.

Ez időszak alatt a családsegítő szolgálat az integrációs szerződés alapján a menekült vagy oltalmazott számára segítséget nyújt a mindennapi életben való elboldoguláshoz, hivatalos ügyintézéshez, munkalehetőségek felkutatásához, tanulmányi, nyelvoktatási lehetőségek megtalálásához, szükség szerint utánkövetést végez. Ha az ügyfél önhibájából nem tesz eleget a szerződésben foglaltaknak vagy külföldre távozik, a támogatását megvonják.

## **A menekültintegráció tapasztalatai**

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai 2005-ben és 2012-ben végeztek el egy általános kérdőíves felmérést a hazánkban élő menekültek körében. Mindkét felmérés alapvető célja volt pontosabb képet kapni arról, valójában mennyi menekült él hazánkban, a célcsoport egyes tagjai milyen szociális-egzisztenciális helyzetben vannak, mennyire sikerült integ-

rálódnuk a magyar társadalomba, illetve milyen nehézségekkel szembesülnek elsősorban a munkavállalással és lakhatásuk megoldásával kapcsolatban.

A 2005-ben készült felmérés<sup>19</sup> tapasztalatai alapján a megkérdezett menekültek úgy érezték, nem igazán kaptak hatékony segítséget az integrációjukhoz. Szinte valamennyi menekült a legnehezebb periódusnak az elismerés utáni időszakot, valamint a befogadóállomásra való kiköltözést látta. Az akkori ellátó-támogató rendszerből teljesen hiányzott a kezdeti legnehezebb perióduson átsegítő nagyobb mérvű támogatás, amely megkönnyíthette volna az első kritikus időszakban meglévő nehézségek áthidalását. Ez vonatkozott mind az anyagi támogatásokra, mind pedig a nyelvtanulásban, ügyintézésben stb. történő segítségnyújtásra; gyakorlatilag a társadalmi beilleszkedés elősegítésének valamennyi elemére. Egyebek között e kezdeti, átütő segítségnyújtás elmaradása is hozzájárult ahhoz, hogy sok menekült a státusa megszerzése után elhagyta hazánkat, illetve az itt maradók újra és újra olyan krízishelyzetbe kerültek, amelyben civil-, állami és önkormányzati szervezetek nagyobb anyagi ráfordítással sem tudtak tartós segítséget adni.

A 2012-ben elvégzett kutatás<sup>20</sup> részben hasonló tapasztalatokkal zárult. Egyrésztől megállapítható volt, hogy a hazánkban élő menekültek száma nem nőtt, illetve a megelőző években elismert menekültek megtalálása a korábbiaknál is nagyobb nehézséget okozott. A menekültstátusszal járó szabad mozgás joga az Európai Unió országaiban olyan lehetőség, amelynek figyelmen kívül hagyása nem volna racionális döntés e külföldiek részéről. A kényszerből vagy saját döntésből Magyarországon maradók lakhatási lehetősége a nehezebbé váló gazdasági helyzet nyomán még inkább bizonytalanná vált. A lakhatást egyre többen csak rövid távra, alkalmi lehetőségekkel tudják megoldani, aminek a nyilvántartásokban nincsen nyoma. A célcsoport integrációjának mértéke, bármilyen aspektusból vizsgálva, a döntő többség esetében messze nem érte el a kívánatos szintet. Ez a helyzet azonban sok esetben az állami, civil-, egyházi stb. szervezetek erőfeszítéseitől független tényezők hatására alakul. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által a 301/2007. kormányrendelet alapján nyújtott anyagi támogatások szerepe a beilleszkedésben meglehetősen csekély volt annak ellenére, hogy azok összege – ösz-

---

<sup>19</sup> Nagyrészt e felmérés eredményeit összefoglaló tanulmány Klenner Zoltán: Menekültek Magyarországon a 2000-es években. Kisebbségkutatás, 2007/4.

<sup>20</sup> A 2012-ben elvégzett, a hazánkban élő menekültek körében teljes körű adatfelvétellel törekvő kutatás eredményeiből készült szakmai háttéranyag (amelynek javaslatait az ellátási-támogatási rendszer módosításakor beépítették a menekültügyi joganyagba is) kivonatos módon megjelent Klenner Zoltán: A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. Magyar Rendészet, 2012/4.

szehasonlítva a hazánkban általában szokásos jóléti juttatások és önkormányzati segélyek összegével – nem volt alacsonynak mondható. Illetve azok lényegében nem befolyásolták a menekültek maradási vagy továbbvándorlási szándékát. A kutatás eredményei alapján javaslatként fogalmazódott meg a szétaprózott és időben elnyújtott anyagi támogatások koncentrációja mind a jogosultsági jogcímeik, mind pedig az igénybevétel időtartama tekintetében.

Az ellátási és támogatási rendszert alapjában átszabó változtatások óta eltelt bő másfél év tapasztalatainak összegzése és kiértékelése jelenleg is zajlik. Ezek alapján látható, hogy az integráció hatékonysága az arra hajlandó menekültek között valószínűleg növekedett ugyan, az állami pénzeszközök felhasználása hatékonyabb, de ennek hatására sem akarnak többen hazánkban maradni. Bár azt a menekültekkel foglalkozó valamennyi szervezet elismeri, hogy a rendszer alapvetően jó irányba változott, azonban sok technikai és bürokratikus probléma okoz gondot. Az ingyenes és kötelező (illetve korábban a rendszeres létfenntartási támogatás folyósításához kötött) magyar nyelv-oktatás színvonalát és hatékonyságát régebben sok kritika érte ugyan, ennek megszüntetése azonban nem feltétlenül volt szerencsés. Ha az egyéneknél múlik, a megélhetés rövid távú érdekeit figyelembe véve nyilván nem a saját nyelvi képzésére költi az egyébként szabadon felhasználható támogatási összeget, amivel nyilván az integráció hosszabb távú lehetőségét gyengíti.

Bár a hazánkban élő menekültek között származási országokként megállapíthatók bizonyos sajátosságok<sup>21</sup>, alapvetően a nyelvtudás, a munkavállalás, a lakhatás és a személyes kapcsolatok alakulása, valamint – gyermekes családoknál – a gyermek iskolai beilleszkedése emelhető ki az integráció legfontosabb aspektusaként. A legjobb eséllyel azok tudnak integrálódni, akik legálább a munkavállaláshoz elégséges szinten viszonylag gyorsan megtanulnak magyarul, illetve iskoláskorú gyermekeik vannak. Leginkább tehát a viszonylagos anyagi biztonság megteremtése, továbbá a befogadó társadalom tagjaival és intézményeivel való minél több és minél szorosabb kapcsolódási pont megtalálása segíti az integrációt.

---

21 A korábbi kutatások alapján például az ázsiai térségből érkező menekültek közül az afgánok maradtak a legnagyobb arányban, a hazánkban végleges otthonot találók jellemzően többgyermekes családban élnek. A menekültek között megjelenő számuknál lényegesen nagyobb csoportot alkotnak, miután közülük sokan más tartózkodási jogcímet is szereznek, vagy állampolgárságot kaptak. A fekete-afrikai kontinensről érkező menekültek beilleszkedése rendkívül nehéz, az őket segítő diaszpóra létszáma minimális. Összetételük származási országuk szerint teljesen vegyes képet mutat. Például Szómália éveken keresztül az egyik leggyakoribb származási ország volt az elismert menekültek körében, ezek a személyek az elmúlt években szinte kivétel nélkül elhagyták Magyarországot.

A menekültek sikeres integrációjának előfeltételeit vizsgálva részben hasonló következtetésre jutott néhány évvel ezelőtt egy Angliában lefolytatott kutatás is.<sup>22</sup> Legfontosabbak a lakhatás, foglalkoztatottság, (angol) nyelvtudás, biztonságérzet, családgyejesítés. A kutatók azt is megállapították, hogy azok a menekültek, akiknek nincs jó kapcsolati hálójuk, sokkal nehezebben találnak munkát, és az egészségi állapotuk is rosszabb. Az említett hazai kutatások viszont arra is rámutattak, hogy a menekültek továbbvándorlását is alapvetően befolyásolja kapcsolati hálójuk kiterjedtsége és összetétele, illetve a kulturális háttér is sokban meghatározza, hogy a külföldiek mennyire hamar kötnek ismeretséget. A kapcsolati hálónak a befogadó társadalom tagjaira kiterjedése természetesen szorosan összefügg a nyelvtudással is. A menekültnek a magyar társadalom tagjaival kialakított viszonya, esetleg egy magyar nemzetiségű személlyel létesített párkapcsolat olyan döntő momentum, amely a leginkább elősegíti Magyarországon történő hosszú távú beilleszkedést. Alakulása elsősorban az adott személyen és a véletlenszerűen alakuló eseményeken múlik, erre értelemszerűen semmilyen hatóságnak vagy állami szervezetnek nincsen befolyása. A korábbi kutatások alapján megállapítható volt, hogy a sikeresen beilleszkedő menekültek – kifejezetten az egyedülállóként érkezőket tekintetbe véve – szinte mindegyikének volt ilyen párkapcsolata. A családos menekülteknél természetesen nem a párkapcsolat, hanem a gyermek sikeres beilleszkedése a kulcs az idősebb családtagok integrációjához. A beilleszkedés sikere szempontjából két alapvető tényezőt emelünk ki.

Az általános gazdasági helyzet, ezen belül is kiemelten a *munkavállalás* lehetősége és a munkaerőpiac helyzete. A munkaerő-piaci részvételt az integráció legsarkalatosabb pontjának szokták tekinteni. Ha egy migráns Magyarországon dolgozik és adót fizet, máris szerves része a társadalomnak, nyelvtudástól és kultúrától függetlenül. A munka nemcsak a megélhetés és az egzisztencia szempontjából fontos, hanem bővíti a kapcsolati hálót, pozitívan hat az egyén megítélésére mind a társadalom felől, mind önmaga számára. A Magyarországon maradásról hozott döntés a legtöbb menekültnél a munkavállalás sikerén vagy sikertelenségén múlik. Ha az első néhány hónap a munkakeresésben sikertelenséget hoz számukra, sokan nem tesznek további erőfeszítéseket az integrációjuk érdekében.

---

<sup>22</sup> Sin Yi Cheung – Jenny Phillimore: Social networks, social capital and refugee integration. Research Report, University of Birmingham, 2013. <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2013/nuffield-refugees-integration-research-report.pdf> A tanulmányt részletesen idézi Szabó Attila: Elméleti javaslatok a nemzetközi védelemben vett személyek hatékonyabb integrációjához. Kézirat, Budapest, 2015.

Amint azt mind a célcsoport tagjaival készült kérdőíves vizsgálatok, mind pedig a menekültekkel foglalkozó szervezetek képviselőivel folytatott beszélgetések alátámasztották, a befogadóállomásokról kiköltöző menekültek legnagyobb részének gondolatai a munka és a megélhetés körül összpontosulnak. A magánzálláson élő menekültek idejének nagy részét a munka vagy a munkakeresés, illetve a kapcsolati hálójának elsősorban ebből a célból történő bővítése, kihasználása teszi ki. Rövid távú megélhetési szempontból az integráció más fontos aspektusait (például nyelvoktatásban részvétel) is ennek rendelik alá, így nem is fordítanak rá kellő figyelmet. A diaszpórák szerepe, továbbá a nyugat-európai helyzettel való összehasonlítás, a lehetőségek folyamatos keresése elsősorban ebből az aspektusból értelmezhető. A menekültek döntő többségének a magyarországi munkaerőpiac, és az általuk reálisan elérhető jövedelmek nagysága egyszerűen nem kínál megfelelő perspektívát, illetve sok esetben lényegében a megélhetés minimális költségei sem fedezhetők olyasvalakinek, akinek itt kellene az életét előlről kezdenie. A befogadóállomásról kiköltözés után adható integrációs támogatás jelentős segítség ugyan, de nem kifejezetten ösztönöz a (legális) munkavállalásra, tekintve, hogy akkor a menekült elveszti a támogatást.<sup>23</sup> A munkavállalás nehézségéhez hozzátartozik a célcsoportra alapvetően jellemző alacsony képzettség és a konvertálható szakmai tudás hiánya, illetve a bizonyítványok, iskolai végzettségek elismerésének hiánya/nehézsége is.

Lényeges tény, hogy a hazánkban menekültként elismert személyek csak Magyarországon vállalhatnak munkát munkavállalási engedély nélkül, más uniós országokra nem terjed ki az uniós polgároknak (így a magyar állampolgároknak is) járó szabad munkavállalás joga. Aki tehát Magyarországon kap nemzetközi védelmet, annak később valóban megehezül a nyugat-európai országokban esetleg elérhető és lényegesen magasabb jövedelmekkel kecsegtető (legális) munkavállalása.

A megfelelő beilleszkedés egyik feltétele a menekült *lakhatásának* megoldása, amely hazánkban továbbra is kritikus pont. Az elismert menekültek befogadóállomáson történő lakhatásának lehetősége 2014-től tovább korlátozódott, jelenleg az elismerésük után legfeljebb hatvan nappal el kell hagyniuk a szálláshelyet. Ennyi idő áll rendelkezésükre, hogy albérletet találjanak a többnyire Budapestre költözni szándékozó menekültek, ami sokszor nehézséget okoz.

---

<sup>23</sup> Ha a menekült vagy az oltalmazott a támogatás folyósításának időtartama alatt jövedelemben részesül, a támogatás összege a jövedelem nettó összegével csökken.

Alapvető problémát az esetlegesen (szociális alapon) igénybe vehető lakások alacsony száma, és a célcsoport általi elérhetetlensége, illetve a magánbérletek rendkívüli drágasága okoz. Az albérletek árának nagyarányú emelkedése természetesen a magyar lakáskeresőket is sújítja, a sokkal korlátozottabb lehetőségekkel bíró menekültek lakhatásának megoldását pedig rendkívül megnehezíti. A lakhatás nehézsége az itt maradó menekülteknél az elmúlt években nemritkán vezetett hajléktalansághoz is.

Míg például a munkaerő-piaci, kulturális, nyelvi stb. integráció kérdése a hazánknál sokkal gazdagabb nyugat-európai országokban is hasonló gond, a lakhatás sok helyen megoldott. Ezeknek a lakásoknak a minősége gyakran lényegesen rosszabb az ottani átlagnál, általában a városok szélén vagy vidéken található, de a menekülteknek megoldást nyújtanak. A lakhatás megoldása természetesen nem jelent még tényleges beilleszkedést, önmagában tisztán szociális kérdésként értelmezhető. Mindazonáltal testileg és lelkileg megkönnyíti, lehetővé teszi, hogy a menekült az integráció más fontos területén előrébb léphessen.

## Összegzés

A menekültek azon (nagyobb) részének, akik határozott úti céllal Nyugat-Európába próbálnak eljutni – és a közbenső tranzitállomáson való maradást egy pillanatra sem veszik fontolóra –, nincs reális esélye a Magyarországon történő beilleszkedésre. A beilleszkedés lehetősége csak az erre legalább minimális szándékot mutatók esetében vetődhet fel. Célnak kell lennie, hogy a rendelkezésre álló források optimális felhasználásával, illetve a menekültekkel foglalkozó szervezetek szakszerű munkájával és együttműködésével elősegítsük azoknak a menekülteknek a sikeres társadalmi integrációját, akik a nehézségek ellenére is el tudják képzelni jövőjüket Magyarországon.

## IRODALOM

**Cheung, Sin Yi – Phillimore, Jenny:** Social networks, social capital and refugee integration. Research Report, University of Birmingham, 2013

**Hatton, Timothy J. – Williamson, Jeffrey G.:** Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe. Discussion Paper, No. 1230, July 2004

**Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán:** A migráció elmélete. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014

**Klenner Zoltán:** Menekültek Magyarországon a 2000-es években. *Kisebbségkutatás*, 2007/4.

**Klenner Zoltán:** A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. *Magyar Rendészet*, 2012/4.

**Malik, Kenan:** The Failure of multiculturalism. Community Versus Society in Europe. *Foreign Affairs*, March/April 2015

**Ördög István:** Menedékjogi ismeretek. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2012

**Szabó A. Ferenc:** A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006

**Szabó Attila:** Elméleti javaslatok a nemzetközi védelemben vett személyek hatékonyabb integrációjához. Kézirat, Budapest, 2015



## CSEGE GYULA

### A migrációs tevékenységgel kapcsolatos biztonsági ellenőrzések

A migráció<sup>1</sup> napjaink egyre jelentősebb biztonsági próbatétele, amely a humanitárius vetületei mellett rendkívül nagy teret kap társadalmi, valamint nemzetközi szinten is. A tanulmányomban az illegális és legális migrációs kérdéskört járom végig biztonsági, azon belül is a nemzetbiztonsági ellenőrzés és szakhatósági területet feldolgozva. A téma rendkívül aktuális a közel-múltbeli párizsi események, a közel-keleti válsággócok és nem utolsósorban a sajátos magyar migrációs környezet tekintetében is. A sajátosságok között legfontosabb talán Magyarország geopolitikai helyzete és kisebbségpolitikája, amely miatt a biztonsági és migrációs intézkedések jelentősebb hatással lehetnek a környezetünkre és megítélésünkre.

Az említett problémára adott politikai reakciók és az ellenőrzési rendszerek, a jogszabály-módosítások körében az elmúlt években jelentős változás történt, és megítélésem szerint a 2015-ös év további határozott jellemzőkkel bír majd.

#### A migrációról röviden

Alapvetően kijelenthető, hogy a migrációnak számos pozitív hatása van egy társadalomra. Gazdaságélénkítő és társadalmi hatásait európai regionális nagyhatalomnak értékelhető országok, mint például Németország tekintetében jól láthatjuk. Németországban a 82 milliós lakosságból hét és fél millió, majdnem a lakosság tizede migrációs háttérrel jellemezhető<sup>2</sup>. A jelentős számú török, olasz, görög, lengyel, orosz és délszláv kisebbség társadalmi integrálása mellett, illetve ezt kiaknázva a Világbank kutatása és állásfoglalása szerint a Föld országai között a negyedik legerősebb gazdaság a GDP alapján.<sup>3</sup>

1 (2) Kicsi vagy nagy létszámú személyek általi legális, vagy illegális mozgás a határon keresztül. Rendészeti Szószedet. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2008

2 [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/soziodemo\\_excel.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/soziodemo_excel.html)

3 Gross domestic product, 2014. <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

Hazánk tekintetében napjainkban is egyre erősebben érzékelhetők a migráció pozitív hatásai: a korfa szerint előregedő és csökkenő lakosságú Magyarországon 2010-től 2014-ig a hatóságok 630 ezer magyar állampolgárságot adtak ki<sup>4</sup> magyar származású, külföldön élő embereknek. Ők megítélésük szerint többnyire azért igényelték az állampolgárságot, hogy rövid vagy középtávon az Európai Unió területén éljenek, illetve tartózkodjanak.

A migráció másik vetülete a jórészt gazdasági migráció, amikor is illegális úton érkeznek hazánkba a többnyire nem versenyképes szakmájú, itt letelepedni szándékozó emberek. Ez a csoport nem azonos a Németországban letelepedett és asszimilálódó lakossággal, tekintettel arra, hogy a hivatalos migrációs álláspont szerint tranzitország vagyunk, és itt a képzetlen munkaerőnek kormányzati programok segítenek felzárkózni és közmunka keretében foglalkozást nyújtani. A jelenlegi hét százalék körüli hazai munkanélküli túlnyomó többsége alacsony végzettségű és érettségizetlen.<sup>5</sup>

## A migránsok ellenőrzése

A hazánkba érkező külföldiek, tekintettel a biztonságpolitikai helyzetre és a rendvédelmi feladatokra, bizonyos ellenőrzésen esnek át. Az ellenőrzés szükségesnek ítéltető, hiszen a magyar közrend, közbiztonság fenntartásához, illetve a lakosság védelme érdekében azonos biztonsági szintre van szükség. A migrációs ellenőrzést mindenképpen elvégzik, ha nem a magyar hatóságok, akkor a biztonságosnak ítélt harmadik országból érkező személy tekintetében az ottani hatóságok. Ha a magyar állam nem értékeli biztonságosnak a migráns származási országát, akkor vízumkötelezettséget vezet be, ez egyben bizonyos szintű szűrő is. A vízum vagy belépésre jogosító engedély igénylése során a magyar külképviselet objektív feltételek mellett engedélyt vagy tagadja meg a beutazást Magyarországra.

Az említett, szabályozott körülmények között beutazó személyek között további ellenőrzési mechanizmust enged a 2007. évi II. és az 1995. évi CXXV. törvény. A nemzetbiztonsági törvény értelmében az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, tovább-

---

<sup>4</sup> Németh Zsolt államtitkár nyilatkozata,  
<http://mtva.hu/hu/kkk-nezopont/kkk-nemzetpolitikai-sajtoszeme-2014-szeptember-26>  
<sup>5</sup> <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun21412.pdf> 2015.05.30.

bá a menekültkénti<sup>6</sup> elismerését kérő, illetve a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint – az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtó<sup>7</sup> személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat. Tehát a jogszerűen érkező személyek ellenőrzése a hatóság feladata akkor is, ha az illető a külképviselateken már korábban átmegy egy szűrőn.<sup>8</sup>

A nemzetbiztonsági szempontokon<sup>9</sup> felül az egyéb jellegű jogsértések tekintetében is van egy szerv, amely ellenőrzést folytat a jogszerű úton hazánkba érkező személyek tekintetében. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, valamint a 292/2010. (XII. 22.) kormányrendelet értelmében a Nemzeti Védelmi Szolgálat látja el a hazánkba érkező külföldiekkel kapcsolatba kerülő magyar állami szervek ellenőrzését és objektív munkavégzését. Az ebben tevékenyen részt vevő szervezetek az úgynevezett „védett állományba” tartozó Alkotmányvédelmi Hivatal és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.<sup>10</sup>

Az említett szervezetekkel kapcsolatba kerülő külföldieknek érdekük az együttműködés és az ellenőrzés gyors és pozitív lefolytatása, hiszen ennek sikere után tartózkodhatnak jogszerűen Magyarországon.

Az illegális úton hazánkba érkezők ellenőrzése sokkal bonyolultabb feladat. Az ekként érkező külföldiek semmilyen előszűrésen vagy más ellenőrzésen nem esnek át, emiatt rendkívül kevés információ áll a hatóságok ren-

6 A genfi egyezmény 1. cikkének A. pont (2) bek. első albekezdése szerint aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”.

7 Vízum: Egy adott állam területére történő be-, áthaladásra, ott meghatározott idejű és célú tartózkodásra illetve kiutazásra jogosító hivatalos engedély, bejegyzés - vízummentességet nem élvező - idegen állam állampolgára (hontalan) számára. A vízum lehet: leginkább nemzeti és egységes, továbbá ki-, be-, átutazó, valamint egyszeri, kétszeri, többszöri. A vízum az abban meghatározott idejű, vagy ilyen rendelkezés hiányában legfeljebb 90 napi tartózkodásra jogosít. Rendészeti Szószedet i. m.

8 <http://ah.gov.hu/html/idegenrendeszet.html>

9 A Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme, ennek keretén belül: az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése, az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő, vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása, a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése, az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselati demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására, vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása. Rendészeti Szószedet i. m.

10 <http://nvsz.hu/vedett-szervek>

delkezésére. A magyar államhatárt illegálisan átlépők belépését megtagadni nem lehet, a visszafordításukra csak speciális okból van lehetőség. A határátlépő sok esetben okmányok nélkül érkeznek, e miatt személyazonossága kétséget kizáróan nem megállapítható. A migráns nyilatkozik az adatairól, így a hatóságoknak van honnan elindulniuk. Ha menekültkérelmet ad be, még kevesebb biztonsági mozgástér marad.<sup>11</sup>

Elsőként az említett rendőrségi ellenőrzésen esik át az illegális migráns<sup>12</sup>, tiltott határátlépés miatt elfogják. Ebben az esetben a kihallgatására szükség van, és orvosi vizsgálaton is átesik. A kihallgatáskor tisztázódik az illegális migráns személyazonossága, vagy az iratokból, vagy bediktálás alapján. A schengeni övezetbe tartozás és a rendőrségi irányelvek miatt fényképfelvétel készül, és rögzítik a biometrikus adatokat is, vagyis ujjnyomatvétellel is sor kerül. Az ilyen típusú információkat az adatvédelmi törvényben megfogalmazott határidőig tárolhatja a jogosult szerv, mivel az ilyen jellegű adatok kezelése hosszú távon vagy a szükséges mértéket meghaladó módon törvénytelen.<sup>13</sup>

Ha a külföldi személy menekültkénti elismerését kéri, akkor a hivatalos eljárás – így az ellenőrzés is – tovább folytatódik. Ez esetben megkezdődik a menekültügyi eljárás, amikor is a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai a rendelkezésükre álló forrásokban ellenőrzik a kérelmező által elmondottakat. Ilyenkor lényegében egy meghallgatásra kerül sor, amikor is a menedékkérő elmondja, álláspontja szerint miért is üldözik a hazájában, a hallottakat összeveti a menekültügyi hatóság a származási országot érintő részletes – például az emberi jogokra vonatkozó – jelentésekkel. Ennek alapján eldönti a hatóság, hogy a kérelmező hazájában van-e olyan veszély vagy fenyegetés, amely miatt nem lehet visszaküldeni az érintettet.<sup>14</sup>

Ez a rendszer annyiban nehezíti meg az ellenőrzést, hogy a válságzónából érkezőkről vagy a „bukott államok”<sup>15</sup> lakóiról igen kevés objektív információ van, és ezekben az országokban a hivatalos források sem teljesen megbízhatók.

---

11 2007. évi II. törvény

12 Aki jogszabályokba ütköző módon kívánja nem ideiglenes tartózkodási helyét (lakhelyét) egyik országból a másikba áthelyezni és nem minősül menekültnek, vagy menedékesnek. Rendészeti Szószedet i. m.

13 2012. évi II. törvény

14 Általános tudnivalók a menekültügyi eljárásról. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, [www.bmbah.hu](http://www.bmbah.hu)

15 A bukott állam lényege, hogy a hiányoznak az állami működés feltételei és jelei, a mindennapok biztonsága és folyamatosága, a fenyegetések elhárítása, a belső szervezeti harmónia és a hatékonyan érvényesített „legális és legitím erőszak monopóliuma”. Peczőli Ákos. A szómárai kalózkodás és a bukott államiság összefüggései. *Hadtudományi Szemle*, 2012/3–4., 372. o.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy a veszélyzónákból érkezők között elvegyülhetnek olyanok, akik veszélyesek a befogadó országra, vagy korábban súlyos bűncselekményeket követtek el.

A magyar hatóságok nyilvánvalóan korlátozottan férhetnek hozzá a válságövezetek belügyi szerveinek adatbázisaihoz vagy a modusoperandi-nyilvántartásokhoz.

Az ellenőrzés ezért talán a menedékkérők között a legfontosabb, mivel jóléti államokból csak a legkritikább esetben érkeznek menekültügyi oltalmat keresők. A legtöbb menekült válságzónákból érkezik, az üldöztetés miatt hagyja el a hazáját.

Az ellenőrzési lehetőségek korlátozottak ugyan, de az eljárás alá vontak jelentős része nyílt befogadóállomáson<sup>16</sup> várja ki a menekültügyi eljárás végét. Tehát viszonylag hosszabb idő áll a hatóságok rendelkezésére a menekültügyi eljárás lefolytatására, illetve az ehhez tartozó szakhatósági döntés meghozatalára.

Itt már az Alkotmányvédelmi Hivatalnak, valamint a Terrorelhárítási Központnak is van hatásköre. A Terrorelhárítási Központ a Terrorellenes Koordinációs Bizottság vezetésével aktívan végez információgyűjtést a terrorfenyegetettséggel összefüggésben, ennek során minden szükséges adathoz<sup>17</sup> hozzáfér a magyar hatóságok által a menekülttárust kérelmezőkről beszerzett információkhoz<sup>18</sup>.

A Terrorelhárítási Központ külön törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján együttműködik a külföldi és a nemzetközi terrorelhárításban érintett rendvédelmi szervekkel, biztonsági szolgálatokkal.<sup>19</sup>

Az Alkotmányvédelmi Hivatal mint Magyarország polgári titkosszolgálat a számos információszerző és hatósági feladatot<sup>20</sup> lát el a migráció témakörében a nemzetbiztonsági törvény alapján.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Debrecen, Bicske, Nagyfa, Vámoszabadi.

<sup>17</sup> A 2007. évi II. törvény értelmében személyes adatokhoz, különleges személyes adatokhoz és az érintettel összefüggő nyilatkozatokhoz és meghallgatásokhoz.

<sup>18</sup> 295/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet; 2239/2005. (X. 28.) kormányhatározat,

<http://ah.gov.hu/html/idegenrendesz.html>

<sup>19</sup> 295/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet

<sup>20</sup> Az Alkotmányvédelmi Hivatal elvégzi a magyar állampolgárságért, letelepedési és tartózkodási engedélyért folyamodó, a vizum iránti kérelmet benyújtó, hontalan státus megállapítását, valamint a menekültkénti elismerésüket kérő személyek nemzetbiztonsági szűrését. 1995. évi CXXV. törvény. Letelepedési és menekültügyi, valamint hontalanság megállapítására irányuló eljárás keretében szakhatósági véleményt ad ki; állampolgársági, tartózkodási engedély, valamint vizumeljárásokban nemzetbiztonsági véleményt nyilvánítt.

<sup>21</sup> <http://ah.gov.hu/html/idegenrendesz.html>

A menekültkérelmet benyújtó személyekkel kapcsolatban az egyik legfontosabb jogszabály a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, amelyben a kérelmezők ellenőrzését is előírja a jogforrás. A törvény 57. § alapján rejtélyesen nem nevesíti az ellenőrzésben eljáró hatóságot, hanem az *e törvény végrehajtási rendeletében meghatározott rendvédelmi szerv szakhatóságként vesz részt* megfogalmazással kezeli.

E törvény végrehajtási rendelete a 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet, ennek 2/A § alapján annak megállapítására, hogy a törvény hatálya alá tartozó személy magyarországi tartózkodása veszélyezteti-e a nemzetbiztonságot, szakhatóságként az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot jelöli ki.

A két eljáró hatóság szerepére és tevékenységmegosztására nem terjed ki a kormányrendelet, de a kérelem befogadása után egy nappal a menekültügyi hatóság megkeresésben a szakhatóságoknak továbbítja a kérelmező menekültügyi nyilvántartásban kezelt adatait. A szakhatóság megkeresésére a menekültügyi hatóság a kérelemhez csatolt okiratokba betekintést nyújt, illetve azokról másolatot készít. Az említett szervek ebben az eljárásban a kérelmezőt meghallgathatják.<sup>22</sup>

Alapvetően ez a meghallgatási lehetőség és iratbetekintési eljárás nem lehet a szakhatósági eljárás vége, mivel az előbbi adatokban annyi szerepel, amit a kérelmező külföldi elmondott, valamint a külföldi országra vonatkozó általános háttéranyag.

A két kijelölt rendvédelmi szervnek egyéb jogosultságai is vannak, ezekről külön törvények rendelkeznek.<sup>23</sup>

A vonatkozó törvényben felsorolt folyamatok alkalmazása fontos és meghatározó előnyhöz juttatja a magyar hatóságokat a hazánkra vagy más szövetséges államra veszélyt jelentő személyek kiszűrésében. A menekültügyi hatóság a genfi egyezmény alkalmazhatóságát csak abban az esetben állapíthatja meg, ha a szakhatóság a külföldi menekültkénti elismerésével szemben nem emel kifogást.<sup>24</sup>

Megítélésem szerint a szakhatósági lehetőségeknek elegendőknek kell lenniük a „biztonsági kockázatot nem jelent” kijelentés megfogalmazására a menedékkérelmezők tekintetében, felvetődhet azonban néhány aggodalomra okot adó körülmény.

<sup>22</sup> 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet.

<sup>23</sup> 1995. évi CXXV. tv.; 295/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet.

<sup>24</sup> 1951. évi menekültügyi egyezmény; 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet.

Az első nehézség, hogy a migránsok illegális határátlépésnek időszakában a hatóságoknak minimális háttér-információjuk van. Nem ismerik az adott emberek előéletét, az a legerősebb támpontjuk, hogy a belépő külföldi mit nyilatkozik. Emiatt csak ritkán van lehetőség az adatai ellenőrzésére, ezért hirtelt kell adni a személyazonosság valódiságának.

A Magyarországra érkező menedékkérők túlnyomó része huszonnégy óránál kevesebbet tartózkodik hazánkban, mivel illegális úton továbbutazik. Így a szakhatósági álláspont megalkotása is nehézségekbe ütközhet, mivel huszonnégy órán belül kell a bevándorlási és állampolgársági hivatal munkatársainak a szakhatóságoknak továbbítaniuk a kérelmet, de mire az odaér, az eljárásban érintett ember már ismeretlen helyen, főként külföldön tartózkodik.<sup>25</sup>

A szakhatósági állásfoglalás kiadása a hazánkban maradó, főként nyílt táborban lakók között válik szükségessé, ez jelentősen megnehezítheti az eljárást. Arról nem is szólva, hogy az, akinek jelentős takargatnivalója van, nem várja meg hazánkban az eljárás végét, hanem abba az országba utazik, amelyre alapvetően indult.

## **Összegzés és javaslatok**

A Franciaországban 2015. január 7-én elkövetett terrorcselekmény és a 2015-ben érzékelhető, az európai uniós országokat is egyre inkább érintő fenyegetettség indokolná a biztonsági szint emelését. Ilyen körülmények között ez igen jelentős feladat a magyar hatóságoknak, mindez csak nemzetközi együttműködéssel és a hazai források növelésével kezelhető. A külföldiek nagy száma nem teszi lehetővé az idegenrendészeti vagy menekültügyi őrizetüket, hiszen ez csupán jelentős intézményi fejlesztéssel és óriási pénzüsszegek ráfordításával valósulhatna meg. A menekültügyi őrizet intézménye megoldás lehetne, de a szabad férőhelyek szűkössége nem teszi lehetővé a kialakult migrációs nyomás kezelését. Az idegenrendészeti és a menekültügyi őrizet, továbbá a nyílt menekülttáborok jelenleg kétezer ember befogadását teszik lehetővé.

Hazánk tagja az úgynevezett dublini<sup>26</sup> egyezménynek, ennek alapján a schengeni övezetbe érkező menedékkérők tekintetében a belépés országában

---

<sup>25</sup> A bevándorlási hivatal elvonná a támogatásokat a gazdasági menekültektől. Index, 2015. január 14., [http://index.hu/belfold/2015/01/14/a\\_bevandorlasi\\_hivatal\\_elvenne\\_a\\_tamogatasokat\\_a\\_gazdasagi\\_menekultektol/](http://index.hu/belfold/2015/01/14/a_bevandorlasi_hivatal_elvenne_a_tamogatasokat_a_gazdasagi_menekultektol/); 2007. évi II. tv.

<sup>26</sup> A bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgárai által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam

kell lefolytatni a menekültügyi eljárást (kiskorúakra eltérő szabályok vonatkoznak). Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a menekült illegálisan távozzon a magyarországi kötelező tartózkodási helyéről. Ha azonban bárhol Európában megállítják, és ellenőrzik a tartózkodási engedélyét, intézkedve a menekültügyi eljárás megkezdéséről, akkor eljárás lefolytatása érdekében a belépési országba, azaz Magyarországra kell visszazállítani őt.

A migránsok tranzitországgként tekintenek hazánkra, így vélhetően *rövid távon nem kell számolni a további létszükségleteik fedezésével.*

Fontos az ellenőrzöttség, hiszen a fejlődő országokból érkezők sok esetben úti okmány nélkül, pusztán a nyilatkozatuk alapján bejegyzett személyes adatuk alapján rögzített biometrikus<sup>27</sup> adatokkal kerülnek Európa területére. Ezeket a neveket vagy más adataikat, biometrikus információkat technikai és diplomáciai okokból nem lehetséges ellenőrizni, egyeztetni a válságzónák vagy elmaradott térségek hatóságaival. További nehézség, hogyan lehet ellenőrizni egy Magyarországra érkező külföldit, ha csupán igen rövid időt tölt hazánkban. A biztonsági ellenőrzés nem olyan, mint az egészségügyi ellátásnál. Az illegális úton érkezők teljes bizonyosságú biztonsági ellenőrzése huszonnégy óra vagy néhány nap alatt igen nehéz feladat lehet. Létre kell hozni egy adatbázist, amely azonnal értesíti az érintett szerveket, valamint ki kell dolgozni, hogy *minden érintett szervnél legyen végpont ennek figyelemmel kíséréséhez.*

Nyilvánvalóan a közös biztonság nem lehet egy tagország kizárólagos feladata, hiszen egységes célokért igen jelentős együttműködésre van szükség. A megoldáshoz a finansziális eszközök bővítése, a személyi állomány e területen történő erősítése és az ellenőrzési mechanizmusaik fejlesztése, dinamizusa lehet megoldás. További megoldás lehet *egy nemzetközi központi adatbázis létrehozása*, amely minden tagország által elérhető, és *minden migráns adatai, biometrikus azonosítói szerepelnek benne, ezáltal ezek az ellenőrzések túlnyúlhatnak az országhatáron.*

Fontos leszögezni, hogy a biztonsági körülmények is igen fontosak az unió belső biztonsága tekintetében. Nem tehetünk eleget a schengeni országként ránk háruló feladatoknak, ha a migránsokat bizonyos szinten nem tud-

---

meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32014R0118>

<sup>27</sup> Olyan biológiai jegy, amely minden embernél más és más, és alkalmas arra, hogy megfelelő berendezések könnyen és gyorsan felismerjék, így egy adott informatikai rendszerben lehetővé tegye a felhasználók személyi azonosítását.



juk kontrollálni vagy lehetőség szerint ellenőrizni. Ehhez eszköz és pénz szükséges, valamint át kell alakítani az ellenőrzési rendszert, hogy megfeleljen egy ekkora igénybevételnek, és közép-, valamint hosszú távra eredményeket érhesse el. Fontos, hogy a schengeni zónán belül legyen egy olyan nyilvántartásunk, amelyben a későbbiekben visszakereshető egyes személyek tartózkodási helye és tevékenysége. Ehhez együttműködés, valamint eszköz és anyagi befektetés szükséges. A pénzügyi kérdéseken kívül a migrációs adatbázis kezelésének együttműködésen kell alapulnia. A személyes adatok kezelésének csak akkor van jogi és etikai alapja, ha megfelelő célhoz kötjük, és kizárólag a migrációs kérdés közép- és hosszú távú megoldása érdekében.

## IRODALOM

Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees. UNHCR, Geneva, 2014

**Blaskó Béla – Miklós Irén – Pallagi Anikó – Schubauer László – Zentai Ágnes:** Büntetőjog Különös Rész. Átdolgozott kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004

**Gárdos Éva – Sárosi Annamária:** A Magyarországra érkező külföldiek demográfiai jellemzői a magyar népesség tükrében, 1990-2000. *Kisebbségkutatás*, 2005/3.

**Gödri Irén:** Nemzetközi vándorlás. In: **Monostori Judit – Óri Péter – S. Molnár Edit – Spéder Zsolt (szerk.):** Demográfiai portré 2009

**Gubicza József:** A Határőrség menekültügyi feladatai. Doktori (PhD) értekezés. ZMNE, Budapest, 2000

**Laufer Balázs:** A migráció és a terrorizmus a nemzetbiztonsági szolgálatok szemszögéből. *Hallgatói Közlemények*, 2006/X.

**Nagy Boldizsár:** A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig. Gondolat Kiadói Kör Kft., 2012

**Póczik Szilveszter:** Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. *Magyar Tudomány*, 2008/9.

**Szabó A. Ferenc:** A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006

**Urbán Attila:** A nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorelhárítás. In: **Kuglics Gábor (szerk.):** Politikai elemzések. Magyar Lajos Alapítvány, Budapest, 2002

## JOGSZABÁLYOK

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről 64. § (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)

1995. évi CXXV. törvény 54. § (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)

2012. évi II. törvény 204. § (1) (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)  
301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)  
27/2007. (V. 31.) IRM rendelet az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)  
295/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)  
29/2013. (VI. 28.) BM rendelet a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)  
2239/2005. (X. 28.) kormányhatározat (a 2015. 05. 30-án hatályos állapot szerint)

## URBÁN FERENC

### A Koszovóból kiinduló migráció jellemzése

E tanulmány megírásának aktualitását a Koszovóból Magyarországra és az Európai Unió többi államába irányuló menedékkérők számának jelentős növekedése adja. A koszovói lakosság sajátos migrációs potenciállal jellemezhető, ezt az a tény is mutatja, hogy az utóbbi öt évben többször is előfordult már a koszovói irreguláris migránsok (potenciális menedékkérők) számának ingadozása.

#### Történelmi háttér<sup>1</sup>

A Balkán-félsziget nagyjából hatmillió albán népességének túlnyomó része három államban él: 3,3 millióan az etnikailag szinte teljesen homogén Albániában, 1,8-1,9 millióan<sup>2</sup> Koszovóban, további 500-600 ezren, de a becslések szerint akár többen is Macedóniában (volt Jugoszláv Köztársaság).

A XX. századig az albánok nem tudtak önálló államot létrehozni, a középkorban általában a bizánci vagy a szerb állam alattvalói voltak, majd a XIV. században török uralom alá kerültek.

A török uralom előtti időkben Koszovóban még a szerb befolyás volt a jellemző, ám domináns szerb etnikai jellegét a török uralom alatt elvesztette. A szerbek elvándoroltak észak felé, elsősorban a Délvidékre, a mostani Vajdaságba, helyüket a délről betelepülő albánok foglalták el, ennek következtében 1912-re, amikor Szerbia és Montenegró visszaszerezte Koszovót, annak négyszázszázalékos népessége már bő kétharmad arányban albán volt, és csak ötöd részben szerb.

Az 1918 utáni határrendezés bizonytalan éveiben mindvégig fennállt annak a lehetősége, hogy az albánok lakta területeket a környező országok felosztják egymás között. Szerbia történeti és etnikai érvek alapján igényt tartott a teljes északalbán területre. Albánia határai ezért csak 1923-ra szilárdultak meg véglegesen, az ekkor megalakult Albánia nyolcszázszázalékos lakossága az albán területű népességnek csak kétharmadát foglalta magában, a

<sup>1</sup> Gail Warrender – Verena Knaus: Kosovo. 2nd ed. Bradt Travel Guides, Chalfont St Peter, 2010  
<sup>2</sup> CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>

többi területen az 1929-ig Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, illetve Görögország osztozott. Ezek a területeken mintegy félmillió albán élt.

Albánia határainak meghúzása a nyelvi-etnikai választóvonalak figyelmen kívül hagyásával a Balkán-félsziget egyik legsúlyosabb válsággócát teremtette meg.

A két világháború között a jugoszláviai albánok helyzetét elnyomás jellemezte – bár az évek során változó intenzitással –, az albánoknak még annyi lehetőségük sem volt, mint Jugoszlávia más, nem délszláv kisebbségeinek, az ő politikai lojalitásuk volt a legkétségesebb. Az albánok ellenségként kezelése a nagy jugoszláv eszme sajátosságaiból is fakadt, mivel ez a szerb felsőbbrendűséget hirdette, és így céljával a többi nemzetiség eltiprását tűzte ki.

1945 után *Tito* Jugoszláviát föderációként szervezte újjá, ebben a Jugoszláviában az albánok zömének otthont adó koszovói régiót közigazgatásilag egyesítették, és Kosovo-Metohija Autonóm Körzet néven Szerbiához csatolták, ekkoriban még annak a lehetősége is felvetődött, hogy Albánia hetedik tagköztársaságként Jugoszláviához csatlakozik. Ennek a lehetőségnek a történelmi alapjait az teremtette meg, hogy az albán partizánmozgalom megszervezői a jugoszláv kommunisták voltak, és így a jugoszlávok Albániát egészen 1948-ig befolyásuk alatt tartották.

A hatvanas évekig Koszovó helyzetét bizonyosfajta kettősség jellemezte, a koszovói albánoknak voltak kulturális lehetőségeik, és Koszovó mint elmaradott terület központi költségvetési forrásokból is részesült. Az autonómia azonban csak Koszovóra volt érvényes, a többi, albánok lakta területre nem.

Sokkal jelentősebb változás volt az albánoknak, amikor az 1974-es jugoszláv alkotmányban Koszovó csaknem köztársasági szintű autonómiát kapott, teljes állami struktúrával és közvetlen szövetségi képvisellel.

A viszonylag széles körű jogköreiket azonban az albánok nem élvezhették sokáig: *Tito* 1980-ban bekövetkező halála után attól való félelmükben, hogy megsorbíthatják a már kivívott szabadságjogaikat az előre menekülés politikáját választották, és céljuk immár a függetlenség kivívása volt. A kérdés csak az volt, hogy milyen módon valósítják meg.

A nyolcvanas évektől mind gyakoribbá váltak az albán szeparatista szervezkedések. 1981 és 1988 között csaknem hatszázezer albánt ért politikai okból üldöztetés, ebből kiindulva hosszú, de biztos út vezetett a konfliktus kilencvenes évek második felére történő kiteljesedéséhez és fegyveressé válásához. Koszovót Szerbia 1991-ben vonta teljes felügyelete alá, amikor is számos addig létező önálló koszovói intézményt a közvetlen irányítása alá helyezett. A koszovói albánok és a *miloševići* Szerbia között ekkorra annyi-

ra elmérgesedett a viszony, hogy már nem volt semmilyen mód a konfliktus békés úton történő rendezésére.

1998 elején alakultak ki először keményebb fegyveres harcok a szerb különleges alakulatok és koszovói szeparatisták között, e konfliktussorozatok következtében, illetve a tárgyalássorozatok kudarcra miatt a NATO 1999. március 24-én légitámadás-sorozatot indított Jugoszlávia ellen, ami 1999 júniusában a szerb csapatok Koszovóból kivonulásával végződött.

Már a kezdeti szerb fegyveres beavatkozás több tízezer koszovói albánt kényszerített az otthona elhagyására, így a szomszédos, amúgy is szegény és gazdasági gondokkal küszködő államokban, Macedóniában és Albániában jelentős számú albán nemzetiségű menekült lett védelemre, ami könnyen okot adhatott volna a konfliktus további eszkalálódására.

Ily módon Koszovó elszakadása Jugoszláviától és önállóságának megszerzése hosszú folyamat, ennek a kezdetei a nyolcvanas évekig is visszanyúlhatnak, de a célját csak 2008-ban érte el.

2008. február 17-én a koszovói közgyűlés elfogadta a függetlenségi nyilatkozatot, és Koszovót független állammá kiáltották ki. A bejelentést az albán többség üdvözölte, míg az Észak-Koszovóban és a déli enklávében élő szerb kisebbség félelemmel kezelte.

## **Koszovó gazdasági helyzetének migrációra gyakorolt hatása**

2014-ben és 2015 első fél évében a menedéjközi kérelmek számának jelentős növekedése volt megfigyelhető hazánkban és az Európai Unióban egyaránt, Magyarországon a növekedés döntő többségét a koszovói kérelmezők számának erőteljes emelkedése tette ki. 2015 első negyedévének végére ez a folyamat megváltozott, és a koszovói kérelmezők száma csökkenést mutatott szerte az unióban, miközben a ténylegesen válságövezetekből származó kérelmezők száma erőteljesen növekedett Európa-szerte.

A tendencia alakulásának megértéséhez azt is szükséges megvizsgálni, hogy a koszovói állampolgárok esetében mi jelenti azt a pushfaktort, amely migrációra készítette őket, illetve hogy miért hazánk felé indultak.

Koszovó lakossága 2015-ben becslések szerint 1 804 944<sup>3</sup>, a lakosság 92 százaléka albán, a fennmaradó 8 százalékot a szerb, bosnyák, goráni, roma, tö-

<sup>3</sup> Kosovo Agency of Statistics: <https://ask.rks-gov.net/eng/pop>

rök askáli és egyiptomi kisebbség teszi ki<sup>4</sup>. A migrációs potenciált és egyben a gazdasági helyzetet meghatározó egyik legfontosabb tényező a lakosság korcsoportos összetétele: valóban figyelemre méltó adat, hogy az összlakosság 26,7 százaléka a 0–14 év közötti korcsoportba tartozik. Jelentős még a 15–24 év közötti korosztály aránya is a teljes népességen belül, ez 18,5 százalék.

Összességében tehát nagyon fiatal népességről beszélhetünk, amelynek számára a jövőre vonatkozóan meghatározó kérdés az oktatás, illetve a foglalkoztatás megteremtése.

Koszovót a koszovói háború utáni években 4–4,7 százalékos éves gazdasági növekedés jellemezte – 2006 és 2013 között a gazdasági növekedés csökkenő tendenciájú volt, de így is három százalék körül alakult. Koszovó ennek ellenére Európa egyik legszegényebb állama maradt. A hivatalos adatok szerint a lakosság 29,7 százaléka<sup>5</sup> a létminimum alatt él, további 10,2 százalékára pedig az extrém szegénység a jellemző. Az elmúlt évtizedben a munkanélküliségi ráta 40 százalék fölé volt, a legfrissebb adatok szerint a munkanélküliségi mutató 31 százalék volt. A munkanélküliség különösen a fiatalok lakosságát sújtja, a fiatalok mintegy 60,2 százaléka<sup>6</sup> munkanélküli.

A munkanélküliség nemcsak korcsoportonként, de területi eloszlását tekintve is igen eltérő képet mutat, vidéken Mitrovica<sup>7</sup> és Gjakova<sup>8</sup> térségében a munkanélküliségi ráta 77,6 és 67,8 százalék. A legalacsonyabb munkanélküliségi mutató Pristinára és Prizrenre jellemző, 31,5, illetve 35,2 százalék<sup>9</sup> volt.

Koszovó gazdaságát az utóbbi években az átalakulás jellemzi, a tartomány maga az egykori Jugoszlávia idején is a legszegényebb volt, csak az 1960-as, illetve 1970-es években történt kisebb mértékű ipari fejlesztés, az egész egykori Jugoszláviát érintő területi fejlesztési intézkedések keretében. Az 1990-es években a tartományi autonómia eltörlése, a rossz gazdasági intézkedések és a nemzetközi szankciók hatására az amúgy is gyenge gazdasá-

4 CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>

5 Arbëresha Loxha – Delfinë Elshani: Who are the Kosovars most willing to migrate to EU countries? An empirical perspective. Group for Legal and Political Studies, Prishtina, July 2013, p. 5. [Policy Analysis No. 01/2014]

6 A CIA World Factbook adatai alapján a fiatalok (15–24 év közötti korosztály) munkanélküliségi rátája ennél is magasabb, 73 százalék.

7 Az észak-koszovói Kosovska Mitrovica fő jellemzője, hogy lakosságának hetven százaléka albán, a többi szerb.

8 A Koszovó déli részén található Gjakova az ország ötödik legnagyobb városa, etnikai összetételét tekintve lakosságának kilencven százaléka albán.

9 Arbëresha Loxha – Delfinë Elshani: i. m.

gi helyzete tovább gyengült, amit csak tovább rontott a tartományra jellemző etnikai konfliktus.

Koszovó 2008-as függetlenné válása óta évről évre gazdasági növekedés jellemezte a tartományt, és a nemzetközi gazdasági válság is csak csekély mértékben éreztette hatását.

Bár egyre több állam ismerte el Koszovó függetlenségét, de nemzetközi helyzetének tisztázatlansága miatt a külföldi befektetők nem részesítik előnyben célországként, így nem jött létre modern ipar – valószínűleg ez a tényező hatással lehet Koszovó gazdasági válság általi viszonylagos érintetlenségére is.

Koszovó gazdaságát a gyengeségek mellett azonban számos gazdasági potenciál is jellemzi, az államadósság szintje alacsony, a helyi bankrendszer ugyanakkor jól kiépült és erős gazdasági erejű.

Ami a migrációt meghatározó egyik legfontosabb tényezőként jelenik meg, vagyis a fiatalok többi délkelet-európai államhoz mérten magas aránya a népességben, nyugat-európai kultúrához való pozitív attitűdjük, magas nyelvi képzettségük (az angolul beszélők száma 303 370, a németül beszélőké 115 480)<sup>10</sup>, a gazdaság terén előnyként is érvényesül.

További gazdasági előnyként említhető a társasági adó alacsony szintje, az Európai Unióhoz és a közép-európai piacokhoz való földrajzi közelség, valamint az állam viszonylag alacsony kiadási kötelezettségei (nyugdíj és szociális ellátások terén).

A koszovói gazdaságot immár évtizedek óta erősítik a külföldön élő koszovóiak utalásai, a diaszpóra döntő többsége Németországban, Svájcban és az északi államokban él, az általuk hazautalt összeg teszi ki Koszovó összes nemzeti jövedelmének 14 százalékát, az egyéb nemzetközi donortevékenység és segélyek a koszovói nemzeti jövedelem további 10 százalékát adják, így költségvetési mérlege egészen 2011-ig pozitív volt.

A külföldön élő koszovói diaszpóra fontosságára jellemző, hogy a koszovói kormány a külföldön élő koszovóiak helyzetének kezelésére diaszpóraügyi minisztériumot hozott létre, ennek pontos hatásköre azonban még sok kérdés tekintetében nem tisztázott.

2006-ban az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Koszovói Közigazgatási Missziója (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo; UNMIK*) égisze alatt Koszovó csatlakozott a közép-európai szabad kereskedelmi társuláshoz.

---

<sup>10</sup> Economy of Kosovo. [http://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_Kosovo](http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Kosovo)

Az ország külkereskedelmi mérlege az elmúlt években mindvégig negatív volt, 2004-ben a szolgáltatásokkal és árukereskedelemmel számolt külkereskedelmi mérleg 70 százalékos negatívummal zárt, 2011-re ez a szám 39 százalékra csökkent. Mindazonáltal elmondható, hogy az ország gazdasága jelentős átalakuláson ment keresztül, megváltozott a szolgáltató szektor és az építőipar, létrejött egy viszonylag szűk kapacitású magánszektor is, ám a gazdasági teljesítmény döntő hányada még mindig a szürke- és fekete-gazdaságban keletkezik.

A gazdaságot sokkal inkább a szolgáltatóipar határozza meg, az ipari termelés szerepe viszonylag csekély.

Koszovó hivatalos fizetőeszköze az euró, bár néhány, főként szerbek lakta területen továbbra is a dinár a bevett fizetőeszköz. Az euró fizetőeszközként alkalmazása miatt Koszovónak nincs önálló monetáris politikája, ezért konzervatív fiskális politikát kell folytatnia, hogy megfelelően reagálhasson a külső hatásokra.

A Koszovó nemzetközi státusa körüli vita és az a tény, hogy néhány állam (köztük néhány uniós tagállam, amely nem kíván a saját kisebbségei számára hivatkozásul szolgáló precedenst teremteni: Görögország, Spanyolország, Ciprus, Szlovákia és Románia) még nem ismerte el a függetlenségét, szintén tovább növeli a befektetési kedv körüli általános bizonytalanságot.

Az országban a legnagyobb mértékű közvetlen tőkebefektetést 2007 és 2011 között Németország, az Egyesült Királyság, Szlovénia, Ausztria és Svájc hajtotta végre. Az alacsony szintű nemzetközi tőkebefektetés legfőbb okai között a politikai bizonytalanság mellett a függetlenség kikiáltása előtti lassú privatizáció szerepel. Koszovóban jelenleg is állami tulajdonú a távközlési cég, ugyanígy állami érdekltségű az erőműhálózat, jelenleg e szolgáltató ágak is a privatizáció kezdeti fázisában vannak.

A túlnyomó többségében fiatal, munka nélküli népesség és a rossz gazdasági helyzet, az ehhez társuló migrációs tapasztalat – a koszovói családok többségének van rokona valamelyik nyugat-európai államban – egyaránt migrációs pushfaktorként szolgál.

A szinte már hagyományosan népes koszovói diaszpóra is erős pushfaktornak bizonyul a migráció terén, hiszen a jelenlegi erősebb migrációs hullámban részt vevő koszovóiak többsége valószínűsíthetően a már korábban Nyugat-Európában élő rokonai segítségével hagyta el hazáját, vagy legalábbis országhagyási szándékuk megvalósításában jelentős szerepet játszott a már külföldön élő családtagok befolyása.



Már az egykori Jugoszlávia idején, az 1960-as évektől kezdődően megközelítőleg négyszázezer koszovói telepedett le Nyugat-Európában, a lakosság közel 33 százalékának van külföldön élő családtagja. A külföldön élő koszovóiak számát illető becslések eltérőek, de az jelenleg körülbelül hétszázezerre tehető.

## Egy reprezentatív kutatás

A Politikai és jogi kutatások csoportja<sup>11</sup> készített kutatást a koszovói állampolgárok migrációs szándékát befolyásoló okokról. A reprezentatív kutatás során ezerötven embert kérdeztek meg személyes interjú keretében, a kérdésre ténylegesen válaszolók közül ezernégyszáztizenhétet adtak értékelhető igen-nem választ. Az értékelhető választ adók 36 százaléka nyilatkozott úgy, hogy ha lehetősége nyílna rá, akkor elhagyná Koszovót, és valamelyik uniós tagállamba költözne. Mindamellett a migráns szándékukról nyilatkozók nem feltétlenül vállalnák mindenáron a migrációt, így elutasították az illegális migrációt mint Koszovó elhagyásának lehetséges módját.

Demográfiai összetételüket tekintve a válaszadók között egyenlő arányban voltak vidékiek és városiak, többségük 25 és 64 év közötti férfi, iskolai végzettségüket tekintve 19,5 százalékuk alapfokú tanulmányokat fejezett be, középfokú tanulmányok elvégzéséről a válaszolók 49,3 százaléka számolt be, 30,8 százalékuk pedig felsőfokú képesítésű volt.

Gazdasági helyzetüket vizsgálva, a havi jövedelmük 200 és 400 euró között mozog, és 84 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy jó anyagi körülmények között él. A megkérdezettek 48 százalékának volt foglalkozása, míg 13,4, illetve 18,2 százalékuk munkanélküli, illetve egyetemi hallgató volt. Az összes megkérdezett 15 százaléka nyilatkozott úgy, hogy az elmúlt öt évben járt az Európai Unió valamelyik tagállamában, és csupán 17,4 százalékuk volt elégedetlen a jelenlegi élethelyzetével.

Európai uniós ismereteik tekintetében a megkérdezettek 61,2 százalékának nem vagy csak csekély mértékben volt ismerete az Európai Unióról, és 57,7 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy Koszovó unióhoz csatlakozása pozitívan befolyásolná a személyes sorsát.

---

<sup>11</sup> Uo.

### *A kutatás eredménye*

A migrációs hajlandóság kérdésében területi különbségek is érvényesülnek. A prizreni, pejai, ferizaji és gjakovai régióban élők kisebb valószínűséggel szeretnének elvándorolni, mint Pristinában élő társaik, miközben a Mitrovicában élők sokkal nagyobb valószínűséggel kívánják elhagyni Koszovót, mint a pristinaiak. Erre magyarázatul szolgálhat a régióban tapasztalható igen nagy mértékű szegénység és a térségben érezhető, a szerbek és albánok közötti etnikai összetűzések is. A 2014 végén meginduló tömeges koszovói irreguláris migráció fő kibocsátó városai is elsősorban Koszovó északon fekvő városai voltak: Mitrovica, Gjilan és Podejuva<sup>12</sup>.

A kutatás azt is megállapította, hogy a városi lakosság migrációs hajlandósága erősebb a vidéken élő lakosságénál.

A kutatás egyik érdekes és továbbgondolásra érdemes eredménye, hogy azok, akiknek nincs vagy csak kevés ismeretük van az Európai Unióról, nagyobb valószínűséggel fogják elhagyni Koszovót, mint azok, akik többet tudnak az Európai Unió működéséről.

Ahogy az várható volt, azok, akik elégedetlenek a jelenlegi életkörülményeikkel, nagyobb valószínűséggel fogják elhagyni Koszovót, mint elégedett társaik.

A várakozásoktól eltérően kevésbé valószínű, hogy elhagyják Koszovót azok a válaszadók, akiknek a helyzete nem javult az elmúlt öt évben, hasonlóan azokhoz, akiknek javult az élethelyzetük. Erre lehetséges magyarázatul szolgálhat, hogy ők nem tudják fedezni az elvándorlással járó költségeket, továbbá bennük még él a remény a helyzetük javulására.

2014–2015 fordulóján, a Koszovóból kiinduló erős migrációs hullám idején minden bizonnyal ez a réteg látta úgy, hogy a helyzete tarthatatlan, és egyetlen esélyük a kivándorlás Koszovóból.

A kutatás további fontos megállapítása volt, hogy azok a megkérdezettek, akik szerint Koszovó uniós csatlakozása nem járna számukra előnyökkel, sokkal kisebb valószínűséggel hagynák el az országot, mint azok, akik szerint az európai uniós csatlakozás előnyökkel járna.

A kutatás során nem okozott meglepetést, hogy a férfiak nagyobb valószínűséggel kívánják elhagyni Koszovót, mint a nők, de a képzettség szintje nem jelenik meg a migrációs hajlandóságot befolyásoló tényezőként, egye-

---

<sup>12</sup> Nagy Márta: „Mindent átszó a politika és a korrupció”. Kisalföld.hu, 2015. február 23.  
[http://www.kisalfold.hu/soproni\\_hirek/mindent\\_atszo\\_a\\_politika\\_es\\_a\\_korrupcio/2418860/](http://www.kisalfold.hu/soproni_hirek/mindent_atszo_a_politika_es_a_korrupcio/2418860/)

dül a felsőfokú végzettségük között mutatható ki összefüggés a migrációs hajlandóság és az iskolai végzettség között.

Korcsoportot tekintve a legvalószínűbb, hogy a 15 és 24 év közöttiek élnek majd a migráció kínálta lehetőségekkel. Erre magyarázatul szolgálhat, hogy ők szembesülnek először a munkanélküliséggel, hiszen munkaerőpiacra történő belépésük erre a korra tehető.

A kutatás legfontosabb megállapításai közé tartozik, hogy mivel az Európai Unióról többet tudók körében a migrációs hajlandóság kisebb, mint azokéban, akik keveset vagy egyáltalán semmit sem tudnak az unióról, ezért szükséges az uniós ismeretek terjesztése a koszovói lakosság körében, kiemelt fontosságú a tájékoztatásuk az Európai Unió migrációs politikájáról is.

*A 2014. év végi, 2015. év eleji  
koszovói gazdasági, politikai helyzet  
migrációra gyakorolt hatása*

2014. június 8-án Koszovóban előre hozott parlamenti választásokat tartottak, ám a kormányalakítás egészen 2014 végéig elhúzódott. A választásokat a korábban is kormányzó *Hasim Thaci* pártja nyerte, de végül a koalíciós megállapodás szerint *Isa Mustafa*, a Koszovói Demokrata Szövetség elnöke lett a miniszterelnök.

A demokratikus intézményrendszer viszonylagos működése ellenére a koszovói gazdaság rossz teljesítménye, a mindent átszövő korrupció, az emberek mindennapos megélhetési nehézségei kiábrándulttá és csalódottá tették Koszovó lakosságát.

A koszovói háború vége óta az országot lényegében ugyanaz a politikai elit irányítja, amely a koszovói felszabadítási hadsereghez köthető, mivel a Koszovót támogató és felügyelő szervezetek csak bennük láttak elegendő potenciált arra, hogy irányíthassák az országot.

Koszovóban egy viszonylag jól kereső családfő havi jövedelme 400 és 600 euró között mozog, ám ebből jellemzően egy öt-hat fős családot kell eltartania, vagyis az egy főre jutó jövedelem igen szerénynek tekinthető, így aztán a családok a megélhetésük egyetlen esélyének gyakran a migrációt tekintik.

A 2014-ben és a 2015 elején tapasztalt, a Koszovóból az unióba induló illegális migrációs mozgás kiváltó okai összetettek, egyrészt hatással voltak rá a koszovói emberek megélhetési nehézségei, másrészt a koszovói társadalmon

– a korábban még bizakodó részén is – nagyfokú kiábrándultság lett úrrá, amit befolyásolt politikusaik döntésképtelensége és a túlburjánzó korrupció.<sup>13</sup>

A koszovói átlagembereket a háború befejezése után pozitív gondolkodás jellemezte, ez váltott át csalódottságba 2014-re, mivel a társadalom meggyőződése szerint az évek során felvetődő nagyobb horderejű korrupciógyanús ügyeket nem vizsgálták ki.

A lakosságnak az ország általános fejlődési lehetőségét tekintve sincs pozitív képe, az ország függetlensége még nem teljes értékű, mert vannak olyan államok – az előbbieken már ismertetett okok miatt uniós tagállamok is –, amelyek még mindig nem ismerik el Koszovót független államként.

Szintén a koszovóiak migrációs szándékának megvalósulását segítette elő, hogy koszovói állampolgárok tizennégy napig szabadon tartózkodhatnak Szerbiában, akár koszovói személyi igazolvánnyal is. Továbbá megkönnyítette Koszovó elhagyását, hogy olcsóbb lett az illegális migráció, míg korábban ezer-kétezer euró volt a Koszovóból Nyugat-Európába való eljutás ára, addig ennek a költsége 2015-re négy-ötszáz euróra mérséklődött (egyes hírek szerint ennyibe kerül az eljutás a magyar–szerb határsávba).<sup>14</sup> A koszovóiak elvándorlásának ebben az időszakban egyik fő célországa Németország volt, egyes hírek szerint azért, mert Koszovó-szerzte elterjedt az az álhir, hogy Németország negyvenezer munkavállalót fogad, majd utána lezárja a határt.

A koszovóiak 2015 elején tapasztalt erőteljes irreguláris migrációjának jellegzetességei a hálózatosság, például külön Facebook-csoportjuk volt, a mobiltelefonok segítségével a migránsok között hamar híre ment a határszakasz közelében tapasztalt, a megszokottól eltérő rendőrségi fellépéseknek. Utazásuk szervezésében fizetett segítők vettek részt.

A koszovóiak erőteljes országelhagyása az elmúlt évek folyamán leginkább az *Albert O. Hirschman* által a közgazdaság-tudományban megalkotott kivonulás–tiltakozás–hűség hármásával jellemezhető a legmegfelelőbbben.<sup>15</sup>

Bár a közgazdaság-tudomány terén megszületett fogalmi hármásról van szó, mégis hasznos elemzési segédletként szolgál a társadalmi folyamatok értelmezéséhez is.

---

<sup>13</sup> 2015 elején robbant ki Koszovó történetének eddigi legnagyobb méretű korrupciós botránya, amely az egykori pristinai amerikai nagykövetet is elérte, aki egy ma kihasználatlan autópálya építéséért vette be befolyását Koszovóban az évtized első felében.

<sup>14</sup> Koszovói menekültek: Ausztria és Németország az úticél. Ausztraiamunkakereso.hu, 2015. február 16. [ausztraiamunkakereso.hu/hu/blog/koszovoi\\_menekultek\\_ausztria\\_es\\_nemetorszag\\_az\\_uticel.html](http://ausztraiamunkakereso.hu/hu/blog/koszovoi_menekultek_ausztria_es_nemetorszag_az_uticel.html)

<sup>15</sup> Szabó Zsolt: A kivonulás–tiltakozás–hűség fogalomhármás közgazdaságtani relevanciája a 21. században. Közgazdaságtani Szemle, 2012. december

A hagyományos közgazdasági megközelítés szerint, ha egy termék vásárlói elégedetlenek egy adott termék minőségével, akkor felhagyhatnak annak vásárlásával, ez a kivonulás; vagy a romló minőség ellenére is vásárolják a terméket, azaz hűségesek maradnak a termékhez; ám ez a fajta döntési dichotómia megfelelkezik egy harmadik opcióról, ugyanis a vásárlók a termék minősége kapcsán panaszt is tehetnek, például olyan módon, hogy beírnak a panaszkönyvbe. A vásárlók ezzel a tiltakozással próbálják meg rávenni a termelőket a termék minőségének javítására.

Kétségtelen, hogy a modell a közgazdaság-tudományban született, de alkalmazhatóságának lehetőségei ennél sokkal szélesebbek, ugyanis bevethető szervezetek működésének vizsgálatánál is, így a társadalmak működésére és azon belül a nemzetközi migrációra is.

Az átalakulással járó társadalmi nehézségek, a társadalmat érő sokkhatások működésbe hozzák a hirschmani fogalmi kerettel jellemezhető társadalmi védelmi mechanizmusokat, azaz önvédelmi reakcióra készítetik a társadalmat.

A hirschmani fogalmi keretek alkalmazásával a koszovóiak országelhagyása is értelmezhető, a tömeges, nagymértékű migráció, ami 2014-ben és 2015 elején volt tapasztalható, kivonulásként fogható fel. Közgazdasági értelemben a kivonulás azt jelenti, hogy a fogyasztók beszüntetik egy vállalat termékeinek a vásárlását, illetve bizonyos tagok elhagyják a szervezetet.

Hirschman művében<sup>16</sup> külön fejezetet szentel a kivonulás és a tiltakozás amerikai ideológiában betöltött szerepének, az Egyesült Államok milliányi olyan döntésnek köszönheti létezését és növekedését, amely előnyben részesítette a kivonulást a tiltakozáshoz képest. *„Az elegáns kivonulás preferálása az izzadságos és feszültségelt tiltakozással szemben »végigkísérte nemzeti történelmünket.«*”<sup>17</sup>

Koszovó fiatal állam, még átalakulóban van, a nemzetközi szervezetek sem hagyták teljesen magára, ezt az átalakulást olykor átláthatatlan viszonyok és korrupció jellemzi, amihez társulnak az állampolgárok megélhetési nehézségei. Ebben a helyzetben a koszovóiak éltek véleményük kifejezésének egyik eszközével, tömegesen hagyták el az országot, és kivonultak onnan annak reményében, hogy máshol biztos megélhetést találnak. Koszovó mint a koszovói társadalom szerveződésének legmagasabb foka nem nyújtott megfelelő szintű szolgáltatásokat az állampolgárainak, ezért azok úgy fejezték ki az elégedetlenségüket, hogy elhagyták az államot, tovább már nem vették igénybe annak szolgáltatásait.

<sup>16</sup> Albert O. Hirschman: Kivonulás, tiltakozás, hűség. Osiris Kiadó, Budapest, 1995

<sup>17</sup> Uo. 115. o.

Terveik megvalósulását azonban az Európai Unió bevándorlási és menekültügyi szabályozása kedvezőtlenül befolyásolja, és „kivonulásuk” után kénytelenek visszatérni hazájukba.

## **Koszovói állampolgárok migrációs jellegzetességei az európai statisztikák tükrében**

Hasznos megvizsgálni a koszovói állampolgárok unión belül regisztrált menedékgogi kérelmeinek alakulását is.

2014-ben több mint 626 ezer menedékgog iránti kérelmet regisztráltak az unió 28 tagállamában, 2015 első négy hónapjában pedig a regisztrált menedékkérelmek száma már meghaladta a 264 ezret, vagyis a menedékgog iránti kérelmek számának erőteljes növekedése tapasztalható, mértéke meghaladja a hetven százalékot is<sup>18</sup>.

A menedékgog iránti kérelmek számát megvizsgálva látható, hogy a növekedés legnagyobb mértékben három állampolgársági kategória esetében mutatható ki, ha 2014 első négy hónapját 2015 első négy hónapjával vetjük össze.<sup>19</sup>

Legnagyobb, több mint tizenhárom százalékos növekedés a koszovói kérelmezők tekintetében mutatható ki: 2014 első négy hónapjában a koszovói kérelmezők száma négyezer volt, ez 2015 első négy hónapjában ugrásszerűen megnőtt ötvenhétezerre. A növekedés okaként a már említett tényezők emelhetők ki a leginkább. Azt is el kell mondani, hogy a növekedés alacsony bázisértékről kiindulva volt jelentős.

A szíriai konfliktus folytatódása miatt több mint 74 százalékkal növekedett a menedékgogot kérelmező szírek száma, ez 2014 első négy hónapjában 17 260, 2015 első négy hónapjában pedig már 40 465 volt. A szíriai konfliktus a későbbiekben is jelentős migrációs kockázatot jelent az Európai Unió számára. A konfliktusban egyre több harcoló fél vesz részt, és az ország egyre nagyobb területe válik a harcok martalékává, ennek következtében mind a belső menekültek, mind a környező államokban tartózkodó menekültek száma növekszik.

Szintén jelentősen emelkedett uniószerte az afgán menedékgogi kérelmezők száma, 2014 első négy hónapjával összehasonlítva 2015 első négy hó-

<sup>18</sup> Ha a két év első négy hónapjának adatait hasonlítjuk össze.

<sup>19</sup> Európai szinten összehasonlítható teljes adatok 2015 első négy hónapjára vonatkozóan állnak rendelkezésre 2015. augusztus 1-jén, a tanulmány írásának időpontjában.

napjában a növekedés mértéke megközelíti a 74 százalékot, hangsúlyozandó, hogy ez a növekedés már a tavalyi magas bázisértékről ment végbe.

A koszovói állampolgárok unióban benyújtott menedékjogi kérelmeinek számából viszonylag nagy bizonyossággal megállapítható, mely államok a koszovóiak elvándorlásának célországai.

2015 első négy hónapjában a legtöbben (27 700) Németországban adtak be menedékjogi kérelmet. Nyilvánvalóan azért választják a koszovói állampolgárok Németországot elsődleges migrációs célországuként, mivel itt már korábban is nagyobb számú koszovói diaszpóra élt, hiszen a koszovói háború idején is sokan vándoroltak be.

Jelentős számban nyújtottak be menedékjogi kérelmet 2015 első négy hónapjában Franciaországban (2145), Ausztriában (2190) és Svédországban (1040) is. Megemlítendő még, hogy Németország után Magyarországon nyújtottak be legnagyobb számban menedékjog iránti kérelmet (2015 első négy hónapjában több mint 23 ezren). Utóbbi oka, hogy az egyik legolcsóbb és leggyorsabb balkáni migrációs útvonal Szerbián keresztül, a magyar–szerb határ érintésével vezet a schengeni területre.

Azokban az országokban, amelyekben jelentősen megnőtt a koszovói kérelmezők száma, általában is jelentősen erősödik a menedékkérők száma. Így Németország tekintetében szintén a menedékjog iránti kérelmek ugrásszerű növekedése ment végbe: 2014 azonos időszakával összehasonlítva 2015 első négy hónapjában megközelítőleg százhusz százalékkal nőtt a benyújtott menedékjogi kérelmek száma (2014 első négy hónapjában 50 225, és 2015 azonos időszakában 110 350).<sup>20</sup>

Ausztriában<sup>21</sup> is a menedékjog iránti kérelmek számának növekedéséről számolnak be. 2015 első négy hónapjában 14 250-en nyújtottak be kérelmet, ez háromszoros növekedés 2014 első négy hónapjával összehasonlítva, amikor is nagyjából kétezer-kétszáz volt a kérelmezők száma.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a koszovóiak ilyen nagyarányú irreguláris migrációja elsősorban 2014 végén erősödött fel, és még 2015 elején is jellemző volt ez a lendület, ám a későbbiekben inkább a konfliktuszonákból származó menedékjogi kérelmezők határozták meg az Európai Unió menekültügyi képét.

---

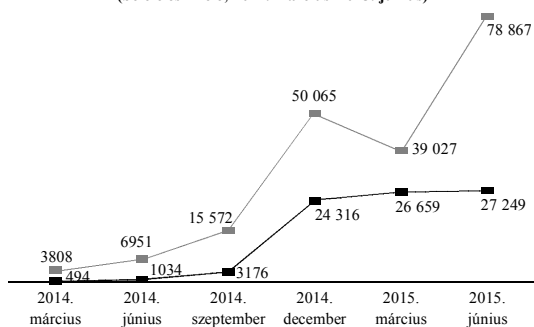
<sup>20</sup> Eurostat, 2015 <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>21</sup> Uo.

## Koszovói állampolgárok Magyarországra irányuló migrációja<sup>22</sup>

A következőkben a koszovói állampolgárok Magyarországra irányuló migrációjának főbb adatait foglaltam össze, először az irreguláris migráció jellemző számadatait kívánom bemutatni, majd kitérek a koszovóiak legális migrációjára is.

1. számú ábra  
Tiltott határátlépés és kísérlete állampolgárság szerint  
(befelé és kifelé; 2014. március–2015. június)



Forrás: Határrendészeti helyzetkép, 2015. június. Police.hu.

[http://www.police.hu/sites/default/files/hatarrendeszet\\_hk\\_2015\\_06.pdf](http://www.police.hu/sites/default/files/hatarrendeszet_hk_2015_06.pdf)

Az 1. számú ábrán a tiltott határátlépés és kísérlete miatt feltartóztatott külföldi állampolgárok kumulált adatait tüntettem fel. Jól látható, hogy a tiltott határátlépések száma 2014-ben folyamatosan nőtt, minden egyes negyedévben, de különösen a negyedik negyedévben volt jelentős, és ekkor az összes növekedés szinte párhuzamos volt a koszovóiak által elkövetett tiltott határátlépéssel. 2015-ben a helyzet annyiban változott, hogy az erősödés üteme többszöröse az előző évben tapasztaltnak, ám a második negyedévtől a növekedés ütemét nem a koszovói állampolgárok határozzák meg elsősorban – a két vonal elvált egymástól: 2015 első negyedévtől elsősorban afgán és szí-

<sup>22</sup> Az itt szereplő adatok forrása: Demográfiai Évkönyv 2014. Demográfiai Táblázó alkalmazás. KSH, Budapest, 2015.



riai állampolgárok lépik át a határt illegálisan. Tehát 2015 első negyedévének végére tehető az illegálisan érkező koszovóiak számának csökkenése, így összességében megállapítható, hogy a koszovóiak irreguláris migrációja rövid ideig, mintegy fél évig tartott, a koszovói parlamenti választások utáni erősödő elégedetlenség, „tiltakozás” idején. Ehhez hasonló jelenség – a koszovói irreguláris migránsok számának erőteljes változása – már többször volt az elmúlt években, ám ennek mértéke most kimagasló volt.

2. számú ábra  
Koszovói állampolgárok menedékjogi kérelmeinek alakulása Magyarországon  
(2014–2015. II. negyedév)



Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

A 2. számú ábra a koszovói állampolgárok által benyújtott menedékkérelmek számának alakulását mutatja. Látható, hogy az illegális határátlépések számának növekedésével egy időben exponenciális növekedésnek indult Magyarországon a koszovóiak által benyújtott menedékkérelmek száma. Ez az időszak 2014 harmadik negyedévére tehető, ekkor csúcsosodhatott ki Koszovóban a kormányalakítás körüli politikai válság, és ekkor gondolta úgy a koszovóiak többsége, hogy inkább elhagyja az országot és külföldön próbál boldogulni. A leginkább szembetűnő a növekedés mértéke: 2014 első negyedévéhez képest a negyedik negyedévre több mint százszorosára nőtt a kérelmek száma.

Ugyanez a tendencia érvényesült Európa-szerte a koszovói menedékkérelmek számát tekintve, a növekedés lendülete 2015 második negyedévére csillapodott, és áprilisra már csak ötödannyi koszovói nyújtott be menedékjogi kérelmet, mint februárban.

### Koszovói állampolgárok legális migrációja

A következőkben a koszovói állampolgárok Magyarországra irányuló legális migrációjának főbb adatait foglalom össze. Az 1. számú táblázatban a legálisan bevándorló koszovói állampolgárok statisztikai adatai láthatóak nem és korszoport szerinti bontásban.

1. számú táblázat  
Legálisan bevándorló koszovói állampolgárok (2012–2014)<sup>23</sup>

	férfi			nő		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
0–14	9	12	14	7	10	12
15–19	31	31	40	4		3
20–24	77	71	55	8	7	7
25–29	41	38	28	9	4	8
30–39	49	48	31	6	4	11
40–49	12	17	13	3	7	3
50–59	4	1	1	2		1
60–	1	2		1	2	
Összesen	224	220	182	40	34	45

Magyarországra bevándorló külföldi állampolgáron ebben az esetben azt értjük, aki az adott évben lépett be, és a hatályos jogszabályoknak megfelelően tartózkodásra jogosító engedélyt kapott. Ennek alapján 2012-ben 264, 2013-ban 254, 2014-ben 227 koszovói állampolgár tekinthető reguláris migránsnak. A bevándorolt koszovóiak létszáma összességében egyik évben sem érte el a háromszázat. Megfigyelhető továbbá az erős férfiféltbbet, különösen a 20–49 éves korosztályban. Megállapítható, hogy koszovóiak viszonylag alacsony számban érkeztek reguláris úton Magyarországra az elmúlt három évben (vagyis 2012, az adatok rendelkezésre állása óta).

A 2015. január 1-jén Magyarországon tartózkodó megközelítőleg 146 ezer külföldi állampolgárnak nem egészen egy százalékát teszik ki a koszovói állampolgárok, ami mind abszolút, mind pedig relatív értékben igen alacsony. Ebből az adatból egyértelműen kitűnik, hogy a reguláris migrációban részt vevő koszovóiaknak hazánk nem célországuk.

A továbbiakban megvizsgáltuk, hogy melyek azok a leggyakoribb tartózkodási célok, amelyek miatt a koszovóiak bevándorolnak Magyarországra.

<sup>23</sup> Demográfiai Évkönyv 2014... i. m.

2. számú táblázat  
A 2015. január 1-jén legálisan Magyarországon tartózkodó koszovói állampolgárok<sup>24</sup>

	2015	
	férfi	nő
0–14	9	12
15–19	31	31
20–24	77	71
25–29	41	38
30–39	49	48
40–49	12	17
50–59	4	1
60–	1	2
Összesen	224	220

A 3. számú táblázatból egyértelműen megállapítható, hogy a koszovóiak elsősorban keresőtevékenység céljából jönnek hazánkba.

3. számú táblázat  
Legális úton bevándorló koszovóiak a tartózkodás célja szerint (2012–2013)<sup>25</sup>

	2012	2013	2014	összesen
Keresőtevékenység	225	209	172	606
Családegyesítés	31	31	45	107
Tanulmányok folytatása	5	5	5	15
Egyéb és ismeretlen	3	9	5	17
Összesen	264	254	227	745

A koszovóiak több mint 81 százaléka az elmúlt három évben keresőtevékenység céljából vándorolt be Magyarországra.

Bár pontos statisztikáink nincsenek arról, hogy mivel foglalkoznak a keresőtevékenységet folytató koszovóiak, de a rendelkezésünkre álló információk szerint számos koszovói albán dolgozik pékségek vezetőjeként, alkalmazottjaként. A Magyar Pékszövetség szerint három-négyszáz<sup>26</sup> koszovói albán pékséget tartanak nyilván hazánkban – a volt Jugoszláviában jellemzően a koszovói albánok tartották kezükben a sütőipart, az ország felbomlása után új piacokat kellett keresniük, így jutottak el Magyarországra.

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> Máriás Leonárd – Molnár Csaba: Albán pékek, bukta van? HVG.hu, 2014. július 25.

[http://hvg.hu/kkv/20140725\\_alban\\_pekek](http://hvg.hu/kkv/20140725_alban_pekek)

## Összegzés

Valószínűsíthető, hogy az ország nehéz gazdasági helyzete és ingoványos politikai rendszere miatt a Koszovó irányából az EU-ra nehezedő migrációs nyomás a későbbiekben is fennmarad. Egyben megállapítható az is, hogy Magyarországnak tranzitországgként a továbbiakban is számítani kell a koszovói menedékkérők számának ingadozására, bár jelenleg a számuk csökkenése tapasztalható.

A koszovói állampolgárok migrációs célországai között nem szerepel Magyarország, de ez a helyzet hazánk gazdasági helyzetének javulásával változhat.

A vízumliberalizációt<sup>27</sup> célul megjelölő útiterv 2015-öt tűzte ki a koszovói állampolgárok schengeni övezetbe történő vízummentes beutazásának időpontjául, ahhoz azonban, hogy ez megvalósuljon, igen sok tennivaló van még Koszovóban az irreguláris migráció megakadályozása terén. Az útitervben több mint száz kitűzött kritérium szerepel a vízummentesség megvalósítása érdekében. Az ütemterv felöleli a visszafogadás, a reintegráció, az okmánybiztonság, a határrendészet, a migrációkezelés, valamint a közrend és a közbiztonság témaköreit. A kimagasló követelmények jelzik, hogy Koszovó – igen fiatal állam lévén – még lemaradást mutat a környező országokhoz képest.

Az országnak mindenféleképpen működő ipart és stabil államot kell felmutatnia ahhoz, hogy munkahelyeket tudjon teremteni az egyre fiatalodó és szegénysorban élő lakosságának, ezzel válhat lehetővé, hogy a Koszovó megakadályozza állampolgárai elvándorlását.

---

<sup>27</sup> [http://eas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu\\_travel/visa\\_liberalisation\\_with\\_kosovo\\_roadmap.pdf](http://eas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf)

## HORVÁTH TAMÁS BALÁZS

### Egyszerűsített honosítás egy bűnügy keresztmetszetében

A magyar kormány 2011. január 1-jétől bevezette az egyszerűsített honosítás intézményét annak érdekében, hogy lehetővé tegye a határainkon túl élő magyarság részére a magyar állampolgárság könnyített feltételek mellett – a korábban létező kedvezményi rendszernél is egyszerűbben – történő megszerzését. Az intézményrendszer bevezetése számos következménnyel járt a közigazgatásban, így új feladatokat generált az egyszerűsített honosítási kérelmeket befogadó önkormányzatok anyakönyvvezetői, a magyar külképviseletek és főként a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal részére, ahol önálló szervezeti egység alakult az óriási mennyiségű kérelem elbírálására. Ezzel egyidejűleg a nyomozó hatóságok, felderítő szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok is új feladatokkal szembesültek.

Az egyszerűsített honosítás ugyanis éppen annak könnyített feltételei miatt hamar népszerűvé vált a határainkon túl élő magyarok ezrein kívül ukránok, oroszok, szerbek és más államok magyar felmenőkkel nem bíró polgárainak körében is. Ezt a bűnözői körök korán felismerték, és elkezdtek kikaposni saját útjaikat a magyar állampolgárság és annak – számukra – legnagyobb értéke, a magyar útlevél megszerzése felé.

A hatóságok és a jogalkotó által a jogintézmény kapcsán végzett folyamatos értékelések alapján, a Magyar Egyszerűsítési program részeként módosították az eljárás jogi szabályait és az ügyintézőknek kiadott módszertani útmutatót. Előbbi lényeges eleme és pozitívuma, hogy 2013. március 1-jét követően a honosítási kérelmet az anyakönyvvezetők helyett a járási hivatalok ügyintézői vehették át, így a korábbinál lényegesen szűkebb, ellenőrizhetőbb személyi kör fogadhatja be a kérelmeket. Ettől függetlenül a jogosulatlanul kérelmező külföldiek lelkesedése a magyar útlevél iránt nem csökkent, bár lehetőségeik szűkültek.

Eközben a leginkább érintett Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányságon önálló csoport alakult az ilyen bűnügyek nyomozására, míg a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál már két főosztály foglalkozik a felderítésükkel.

## **Az egyszerűsített honosítás szabályairól**

Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény alapján kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár,

- akinek *felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását* (magyar felmenőit okiratokkal igazolni tudja);
- aki a *magyar nyelv-tudását igazolja* (a kérelmező a magyar nyelvet ismerje, értenie és beszélnie kell);
- aki a magyar jog szerint *büntetlen előéletű*, és a kérelem elbírálásakor ellette magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, valamint a honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti.

A kérelmet jogszabályban meghatározott adattartalommal, *saját kezűleg aláírva, magyar nyelven* kell benyújtani. Cselekvőképes kérelmező *kizárólag személyesen*, a korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen személy nevében a törvényes képviselője terjesztheti elő a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kirendeltségein, a járási hivataloknál vagy a külképviseleteken. Az egyszerűsített honosítási eljárás megindításához szükséges kérelmet képviseleti úton, postán, illetve elektronikus úton nem lehet benyújtani. A kérelem benyújtásakor a kérelmező személyazonosságát ellenőrizni, továbbá a kérelem adatait a csatolt okmányok adataival egyeztetni kell.

A szabályozás legkritikusabbnak értékelt pontja pedig előírja, hogy az állampolgársági kérelem átvételekor a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának vezetője, a konzuli tisztviselő, az integrált ügyfélszolgálati iroda vezetője, továbbá az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a *kérelmező személyazonosságát és a magyar nyelv-tudását ellenőrzi, és ennek megtörténtét, illetve a kérelmező aláírásának hitelességét a kérelmen aláírásával igazolja.*

Ezt követően átvételi elismervényt kap a kérelmező, amely egyben az eljárás megindítását is igazolja, az eredeti származást igazoló dokumentumok fénymásolás után visszakerülnek a kérelmezőhöz, illetve irathíány esetén hiánypótlási felhívás kiállítására kerül sor.

## **Ismerkedés a jogintézménnyel a való életben**

A Nemzeti Védelmi Szolgálat egyik felderítésekor megfigyelt egy találkozót, amelyen a magyar alvilághoz tartozó, bűnözői életvitelt folytató személyek

„befenyítettek” kárpátaljai magyarokat, akik ukrán megrendelőik nevében léptek fel. A találkozón információink szerint honosítási kérelmek körül tört ki a vita, és a kárpátaljai csoport meglehetősen aggodalmát fejezte ki arra az esetre, ha az ügy elintézetlenül marad, úgy tűnt, „két oldalról szorítja őket a cipő”. Az információkat ellenőrizve kiderült, hogy az egyik rendőrkapitányság a magyar bűnözőktől egy másik bűncselekmény nyomozása során gyanús iratként lefoglalt több mint egy tucat, előre kitöltött egyszerűsített honosítási kérelmet, amelyek íráskéjük alapján láthatóan három-négy személytől származhattak. Az ügyben a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál 2014-ben titkos információgyűjtést rendeltek el, ennek során felszínre került az egyszerűsített honosítási eljárások már korábban is ismert valamennyi problémája, a hozzá kapcsolódó bűncselekmények felderítésének, bizonyításának nehézségei, a hiányos jogszabályi környezet, a fokozott korrupciós kockázatok. Megismerhettük belőle a bűnözői módszerek fejlődését, azonosíthattuk az intézményrendszer gyenge pontjait.

A felderítés első megállapítása az volt, hogy bár a korrupciós kockázat meglehetősen nagy, a 2013. március 1-jétől bevezetett jogszabály-módosítás – amely az anyakönyvvezetők és önkormányzatok helyett a járási hivatalokat jelölte ki a kérelmek befogadására –, úgy tűnt, igen hatékony volt a bűncselekmények visszaszorításában. Míg a párhuzamosan folytatott titkos nyomozásokban sorra derült fény azokra a – javarészt, de korántsem kizárólag nyír-ségi – településekre, ahol korábban sikeresen nyújtottak be magyarul nem beszélő külföldiek egyszerűsített honosítási kérelmeket, addig jelen ügyben látszólag elakadtak az elkövetők. Az ok egyszerűen az volt, hogy nem találtak megvesztegethető, vagy legalább kellően felkészületlen ügyintézőt. Ugyanis a bűnözői körök által grüндolt kérelmek befogadásának, úgy tűnik, egyetlen, nehezen megugorható akadálya a megfelelő nyelvismeret. A kockázati tényezők tehát e területen csúcsosodnak ki.

Lássuk hát még egyszer az egyszerűsített honosításnak az előzőekben összegzett szabályait és e követelmények reális teljesítésének esélyét!

1. A büntetlen előéletet egy ukrán, orosz, szerb vagy még távolabbi vidéken élő, Magyarországhoz semmiben nem kötődő személynek nem különösebben nehéz produkálnia, ahogy a nemzetbiztonsági, közbiztonsági kockázatok is igen csekély az esélye.
2. A magyar felmenők, illetve magyarországi származás igazolására a külföldiek rendszerint anyakönyvi kivonatokat, esetleg keresztleveleket csatolnak be. Ez a jelen ügyben érintett kárpátaljai területet – de akár a Vajdaságot – figyelembe véve nem nehéz azoknak, akik valóban ott éltek a trianoni

békeszerződést megelőzően vagy a második világháború idején, hiszen maguk vagy felmenőik minden bizonnyal egykor magyar állampolgárok voltak. Meglepő volt tapasztalni, hogy a legtöbb ukrán vagy orosz kérelem esetében a szülők, nagyszülők vagy azok egyike pont az első bécsi döntés utáni néhány évben született Kárpátalján, vagy ekkor kapott magyar állampolgárságot, és a kérelmező külföldi nagyon fontosnak tartja a magyar gyökereit. A gyanús körülmények nem merülnek ki ennyiben, hiszen a beadott jogosulatlan kérelmek többsége igen hasonló séma alapján, jellemzően pár embertől származó kézírással készült, különösen azok önéletrajzi része megragadó általában. Összegezve a megállapításokat, úgy találtuk, hogy Ukrajnában egy adott névre és adatokra kiállított anyakönyvi kivonatot beszerezni nem lehet túl nehéz. Ha pedig figyelembe vesszük, hogy az ország jelentős részén háború van, Ukrajna pedig a megalakulása óta gazdaságilag nehéz helyzetben van, jelenleg épp az államcsőd szélén áll, akkor az ehhez idomuló korrupciós helyzetben az egyszerűsített honosítás e kritériumának teljesítése valóban nem lehet akadály.

3. A kérelem kritikus pontja tehát – ahogy már utaltam rá – a nyelvismeret marad, azt még a jelentős magyar kisebbségű országok más polgárai sem gyakran értik, pláne nem beszélnek. A kérelem magyar nyelvű kiegészítésére azért mindig akad jelentkező, hiszen ez fillérekbe kerül nagy tételben, miközben hatalmas az „üzletág” jövedelmezősége, ezért a bünszervezetek szívesen magukra vállalják. Ez a legfőbb oka annak, hogy a kiegészített kérelmek mind formailag, mind tartalmilag nagy hasonlóságot mutatnak. A magyar nyelv-tudást azonban a kérelem beadása során az ügyintéző vizsgálja, így kiderül, ha a kérelmező nem beszéli a nyelvet. Ezt az ügyintéző a kérelemre kötelező elemként feljegyzí, és azt később elutasítják.

Tehát a magyarnyelv-tudást a kérelem átvételekor az ügyintéző ellenőrzi, ezt írja elő a végrehajtási rendelet. A később kiadott és gyakran az önkormányzatok anyakönyvvezetői előtt nem ismert miniszteri biztosi módszertani útmutató szerint: *„A magyar nyelvtudás ellenőrzése a kérelem átvételekor történhet a nagykorú kérelmezővel (házaspár esetén mindkét kérelmezővel) a magyar nyelven kiegészített nyomtatvánnyal, a magyar nyelven saját kézzel írt önéletrajzzal kapcsolatban folytatott beszélgetés, illetve az ezekkel összefüggésben feltett kérdések alapján... Nem szükséges külön »vizsga- vagy mentőkérdéseket« feltenni, a közepes szintű magyar nyelvismeret lemérhető az írásbeli és szóbeli megnyilatkozásokból, amelyet a kérelmet átvéző kézigyével is igazol a kérelmen. Vitás helyzetben – ha a magyar nyelvtudás nem iga-*



zolható – megoldást jelenthet, hogy e tényt a kérelmen két átvevő tanúsítja. Süketnéma esetében az írásbeli kommunikáció indokolt, amelyből szintén le lehet vonni a fenti következtetéseket.”<sup>1</sup>

A gyermekek nyelvtudására vonatkozó részt nem érintettem, mert annak jelentősége elhanyagolható, tehát az ügyintézőknek az előbbieik alapján kell eldönteniük és a kérelmen igazolniuk, hogy a kérelmező a magyar nyelvet ismeri és beszéli-e, bár e pontosított megfogalmazás bevezetésére is a későbbi formanyomtatványon került sor.

Számos nyomozásmegszüntető határozatot és ügyészégi állásfoglalást olvasva, a korábbi büntetőügyek és felderítések tapasztalatait röviden úgy összegezhetem, hogy a nyelvtudás szintjének e megfogalmazása nehezen értelmezhető, szubjektív értékelésre ad lehetőséget, és a büntetőeljárások során nem rekonstruálható. Ennek okai szerteágazók, a következőkben csak a legfontosabbakat emelem ki.

Az ügyintéző nem egyetemi tanár, nem nyelvvizsgabiztos, ilyen irányú felkészítést sem kap, továbbá a nyelvtudás felmérésekor nincsenek meg a vizsgáztatás körülményei, azt gyakran egy tucat emberrel teli irodában kell elvégeznie a napi teendői részeként. További nehezítő tényező, hogy legtöbbször jó improvizációs készségű, valamint jogi ismeretekkel felvértezett és felkészült „kísérők”, ügyvédek, ügyvédjelöltek segítik a kérelem zökkenőmentes befogadását, akik szinte észrevétlen nyomást gyakorolnak az ügyintézőkre, s közben instruálják a nyelvet nem értő, de annál jobban betanított kérelmezőt. A betanítás néha csak a kérelem benyújtásának eljátszására terjed ki, máskor alapvető magyar szavak, az önéletrajzhoz kötődő rövid szóösszetételek betanulására is. S hogy ez mennyire működőképes, azt is megfigyelhettük egy felderítéskor, amikor is egy felkészületlen ügyintézőt célirányosan kiválasztva, a „kísérő” és az általa irányított kérelmező hibátlanul „produkálta a magyarnyelv-tudást”.

Mindezek miatt az ügyintézőn számon kérem, miért igazolta egy magyarul nem beszélő személyről ennek az ellenkezőjét, nem büntetőjogi kategória, ha csak hivatali visszaélés vagy más bűncselekmény gyanúja fel nem vetődik. Egyéb esetben munkajogi következményekről lehet csak szó. Azt, hogy az ügyintézők egy része mennyire kétségbeesetten próbál kapaszkodókat keresni a nyelvtudás megítéléséhez, jól mutatja az idézett módszertani útmutató, amely a következő kiegészítést tartalmazza a gyakran feltett kérdések között: *A kérel-*

<sup>1</sup> Módszertani útmutató és gyakran ismételt kérdések az egyszerűsített honosítási eljáráshoz rendszerszerűsített kérelmek átvételéhez. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyszerűsített honosítási eljárásért felelős miniszteri biztos, 2013. február

*mező a magyar nyelvet meglehetősen nehezen érti meg, és csekély mértékben beszél. Az ügyintéző által magyar nyelven feltett kérdéseket csak többszöri elmondás után érti meg, és azokra magyar nyelven kizárólag egyszavas válaszokat tud adni. Folyékonyan nem tud magyarul beszélni. Mi a teendő ilyenkor?*

*Középfokú, magyar nyelven történő kommunikáció az elvárás. A kommunikáció kétoldalú, azaz mind a megértésnek, mind a kifejezőképességnek középfokon kell állnia. A magyar nyelvtudás vizsgálatánál nem probléma a nem magyar irodalmi nyelven, tájszólásban, esetleg törve történő kommunikáció. A középfokú nyelvtudás hiánya esetén jelezni kell ezt a kérelemnyomtatványon.<sup>2</sup>*

A nyelvtudás büntetőeljárás során történő rekonstruálása még nehezebb feladat. Érdekes kérdés, ki mondhatja ki, hogy a külföldi nem beszél középfokon, vagy még inkább azt, hogy nem beszélhetett a kérelme beadása idején olyan szinten.

Egyrészt az ügyintézés után eltelt időszakban a külföldi megtanulhatott magyarul, vagy folyamatos külföldi tartózkodása miatt épp romolhatott a nyelv középfokú ismerete. Bármelyik történt, annak vagy az ellenkezőjének a bizonyítása évek távlatából szinte lehetetlen. Márpedig a feltételhiányos külföldi kérelmezők számára egyelőre a magyar állampolgárság legnagyobb előnye az útlevel, amivel szabadon utazhatnak a világban és dolgozhatnak az Európai Unió tagállamaiban. A cél pedig többnyire ez.

A külföldi munkavállalás viszont további akadályokat gördít a sikeres büntetőeljárás elé, ugyanis a kérelmezők a magyar állampolgárság, majd az útlevel megszerzése után, de gyakran még ez idő alatt sem találhatók Magyarországon. A bejelentett fiktív lakcímek ellenőrzése, tanúk kihallgatása után kiadott európai elfogatóparancs vagy nemzetközi körözés segítségével találkozhatunk esetleg újra a külföldivel előbb vagy utóbb, ha ennek szükségességét jogilag is indokolni tudjuk. Figyelembe véve azonban a közokirat-hamisítás elévülési idejét, erre egy később feltárt bűncselekmény esetében aligha valószínű, hogy sor kerül.

Előbbiek miatt tehát, ha a középfokú nyelvtudás kérelmezéskori hiányát megdönthetetlen módon bizonyítani nem tudjuk, a büntetőeljárás minden bizonnyal sikertelen lesz, mert az egyszerűsített honosításhoz szükséges okiratokat minden esetben prezentálni tudják a kérelmezők. Az önéletrajz részleteinek és az eredeti kiállítású ukrán okiratoknak az érdemi vizsgálatára pedig a magyar hatóságoknak korlátozott lehetőségeik vannak, ahogy az az ukránjai viszonyok miatt a legtöbb országot is hasonlóan lehetetlen feladat elé állítaná.

---

<sup>2</sup> Uo.

## A bűnügy

A Nemzeti Védelmi Szolgálat titkos információgyűjtés keretében azonosított egy ukrán–magyar elkövetői kört, amelynek tagjai láthatóan egyszerűsített honosítási kérelmek beadásával foglalkoztak, azonban a 2013-as szigorítás után, úgy tűnt, nem találnak rést a pajzson, azaz a nem létező nyelvtudás igazolására hajlandó ügyintézőt. Ettől függetlenül a bűnszervezet folyamatosan működött, a felhajtás, azaz a potenciális kérelmező külföldiek keresése a más ügyekben már megismert módokon folyhatott. Ukrán, orosz honlapok és Ukrajnában, Oroszországban működő irodák segítségével, amelyek látszólag legális ügyintézőt hirdettek, mintha arra a magyar jogszabályok lehetőséget adnának. Jelentkezők pedig akadtak bőségesen, hiszen az egyszerűsített honosítás bevezetésének első éveiben több tízezer ukrán kapott magyar állampolgárságot, sőt még néhány ezer orosz is<sup>3</sup>. Az továbbra sem ismert, hogy az ügyintézés mely szakaszában derülhetett ki a jogellenes tevékenység, de erre utaló lehetett a kétezzer euró körül kezdődő ár. Ez nagyjából a kérelem magyar nyelvű kitöltését, a hiányzó okiratok beszerzését, fordíttatását, a kérelmező egy-két napra Magyarországra történő utaztatását és a kérelem jogász segítségével történő beadását foglalta magában.

A gyakorlatban ez úgy történt, hogy a bűnszervezet az ügyintézésre előre kiszemelt napra – esetleg előző nap – Magyarországra utaztatta a kérelmezőt, akinek egyszerűsített honosítási kérelme jellemzően már össze volt állítva a hitelesen lefordított okiratokkal együtt. Majd az adott hivatalnál találkozott a kérelmező és a beadást segítő jogász, akiket a szervezők mutattak be egymásnak. Az ügyintézés ideje alatt a szervezők a környéken várakoztak, majd a kérelem befogadását és a pénzügyi elszámolást követően a külföldit azonnal kiutaztatták az országból. Ez a folyamat régebb óta működhetett így, erre utalt a kibontakozó konkurenciaharc, amelynek részeként a hivatalok környékén úgynevezett „verőemberek” jelentek meg a szervezők és a kérelmek beadásának felügyeletére. E személyek jelenléte – ami a konkurencia elrettenését is szolgálta – költséges, ez azonban megtérülő befektetés, mivel a nagyobb profit elérését és egyben a kérelmezők megnyugtatót is előidézte.

– Az így beadott kérelmek esetében többször vizsgáltuk a megvesztegetés lehetőségét, azonban a felderítés folyamán valamennyi kérelem esetében megállapítható volt, hogy a nyelvtudás hiányát feltüntették az ügyintézők, így esetleg befolyással üzérkedés gyanúja jöhetett szóba. Azonban ennek

---

<sup>3</sup> Szalai Bálint: Ma is jönnek a hamisított magyarok. Index.hu, 2014. szeptember 17.  
[http://index.hu/gazdasag/2014/09/17/ma\\_is\\_jonnek\\_a\\_hamisított\\_magyarok/](http://index.hu/gazdasag/2014/09/17/ma_is_jonnek_a_hamisított_magyarok/)



koordinálta a beadásokat. Ennek előnye, hogy a sok kommunikáció miatt sok információteredék keletkezett, hátránya azonban a kevés közvetlen bizonyíték. A beadások között ellenőrizhető csatornákon szinte egyáltalán nem kommunikáltak, így előzetesen azok időpontjairól sem igen voltak információink.

Mégis, a vesztegetés és hivatali visszaélés gyanújának megállapításához végül az ügyvédjelölt kétnapos megfigyelése vezetett el. Ennek során a résztvevőket és lényeges mozzanataikat azonosítottuk, ez szinte megegyezik a már vázolt módszerrel.

A folyamat:

- időpont egyeztetése az ukrán szervezőkkel, majd a hivatali ügyintézővel, a befogadás időpontjának kitűzése;
- a vélhetően hamis okiratok hivatalos fordíttatása az Országos Fordító- és Fordításhitelesítő Irodával, majd átvételük;
- a kérelmezők Magyarországra, majd az országon belül történő utaztatása a járási hivatalhoz;
- a kitöltött egyszerűsített honosítási kérelmek és szükséges okiratok (fordítások) helyszínrre szállítása;
- a „kísérő” bemutatása az ügyfeleknek, aki a hivatalban segítkezik az ügyintézésben;
- a kérelmek benyújtása az együttműködő ügyintézőnél, ennek során a kérelmezők szerepe kimerül a személyes megjelenésben;
- a kérelmezők elszállítása a helyszínről, majd azonnali hazautaztatásuk;
- pénzügyi elszámolás a közforgalomtól részben vagy teljesen elzárt helyszínen;
- az eljárás megindítása, a kérelmek hibás adatainak javítása megegyezés szerint, a hivatalos úttól eltérő hiánypótlás.

Az akció keretében rejtett kép- és hangrögzítő segítségével megállapítottuk, hogy a kérelmeket beadó külföldiek nem értik, nem beszélnek a magyar nyelvet. Ugyanakkor a folyamat legfontosabb eleme, azaz hogy az ügyintéző valóban hamisan igazolta-e a külföldiek magyarnyelv-tudását, továbbra sem volt ismert. Ehhez türelmesnek kellett lennünk, míg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal rendszerébe feltöltötték az adatokat és már fizikai valójában is megindult az egyszerűsített honosítási eljárás, így arról a bevándorlási hivatal tájékoztatást adhatott. Ez az időszak legalább elegendő volt arra, hogy az összegyűjtött információkat átfogóan, egy büntetőeljárás szempontjából értékelni tudjuk, valamint előzetesen felvettük a kapcsolatot az illetékesekkel és hatáskörrel felruházott nyomozó hatósággal, hiszen nem ígérek-

zett egyszerű feladatnak az elkövetők elfogása, egyúttal a hiányzó bizonyítékok beszerzése és biztosítása a büntetőeljáráshoz.

Mellénk állt a szerencse is: egy a szervezők és a hivatali ügyintéző között történő félreértés miatt virágnyelven közölt információból a lehallgatáskor tudomásunkra jutott a következő bűncselekmény elkövetésének tervezett időpontja. Az e nap előtti munkanapon pedig megérkezett a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tájékoztatása a hamisan igazolt nyelvtudást tartalmazó kérelmekről, ennek alapján elkészült a feljelentés, és az illetékes rendőr-főkapitánysággal közös akcióban megtörténhetett az elkövetők tettenérése, elfogása.

Az elfogásban a Nemzeti Védelmi Szolgálat is részt vett tekintettel arra, hogy az elkövetőket, a folyamatot mi ismertük, és az egy nap alatt megszervezett akcióban egyéb nehézségek is várhatók voltak:

- semmilyen konkrét információnk nem volt az elfogás napjára vonatkozóan, csak a korábban feltárt folyamatra hagyatkozhattunk;
- megfigyelésre egyidejűleg legalább két helyszínen volt szükség, de a teljeséghez három-öt külön mozgó csoport figyelésére és elfogására kellett felkészülni;
- az érintett rendőr-főkapitányság az egyik legkisebb létszámú;
- a pénzátdásról egyáltalán nem volt információ, e miatt kérdéses volt az elfogás célszerű időpontjának megválasztása.

További nehézségként kellett szembesülnünk azzal, hogy

- az alkalmasság megállapítása vonatkozásában az ügyészegnek tett előterjesztés ilyen esetben mely szerv feladata;
- a feljelentés/tettenérés napjára vonatkozóan a titkos információgyűjtés részeként keletkezett közlemények felhasználhatók-e a büntetőeljárás során;
- az illetékesség szabályainál egy ilyen összetett, több helyszínen elkövetett bűncselekmény esetében mi az irányadó.

Pedig ezek jogi megítélésének jelentősége akkora, hogy az elsőként felvetett kérdésen akár a teljes büntetőügy sikere is múlhat. Eddigi intézkedéseinkkel az ügyészség és a törvényszék egyetértett. Az, hogy azok a perbírószám előtt is helytállnak-e, a jövő kérdése ebben a nem könnyen értelmezhető jogszabályi környezetben, amely elhatárolja egymástól a titkos információgyűjtést és a büntetőeljárást. Ennek kifejtése azonban már terjedelmesebb tanulmány témája lehetne.

A felderítés lezárásaképp végül az akadályokat leküzdöttük: szoros együttműködésben az érintett rendőri szervvel négy különböző helyszínen nyolc ember elfogására került sor, míg a nyomozás folyamán továbbiak ke-

rültek látókörbe, akikről a Nemzeti Védelmi Szolgálat bizonyítékokkal tudott szolgálni. A már a végéhez közeledő büntetőeljárásban fél évre vonatkozóan harminckét, valótlan adatokat tartalmazó egyszerűsített honosítási kérelmet sikerült azonosítani, ezeket tizenöt ukrán, tizenhat orosz és egy hontalan (korábban orosz) személy, valamint ezek gyermekei részére nyújtották be. A titkos információgyűjtésnek köszönhetően kiderült továbbá, hogy a meggyanúsított ügyintéző olyasvalaki kérelmét is befogadta, aki soha nem jelent meg Magyarországon. A kérelmet az egyik szervezőtől vette át egy megfigyelt találkozóán, majd az adatokat másnap felvitte a rendszerbe, ezáltal hivatalosan megindítva az eljárást.

A feljelentettek közül többen maguk is kettős állampolgárok, és a magyar állampolgárságot egyszerűsített honosítás keretében szerezték. Ez jól megfigyelhető más ügyekben is, a későbbi elkövetők vélhetően így szerezték tapasztalataikat, és a szolgáltatásaikat eleinte arra jogosult kérelmezőknek is felkínálhatták. Jelen bűnügy felderítésének idején, 2014-ben azonban ilyen kérelmezőkkel már nem találkoztunk, a helyüket átvették az egyszerűsített honosításra jogosulatlan külföldiek, akik közül a tehetősek meg tudták fizetni az értékes magyar állampolgárság és útlevél megszerzését.

## **A honosítás „utóélete”**

Bár az előbbieken részletezett bűnügyben több bűncselekmény megvalósult, azonban az elkövetők szempontjából a honosítás mégiscsak kísérleti stádiumban ragadt. Számukra ugyanis az állampolgárság, de még inkább a magyar útlevél megszerzése az érték. Ennek menete a következő: az egyszerűsített honosítási kérelem sikeres beadása után, ha semmilyen gond nem adódik, általában néhány hónap múlva a honosítási eljárás lezárul, és kiállítják a köztársasági elnök által aláírt honosítási okiratot. Ennek elkészültéről értesítést kap a kérelmező (gyakrabban a bűnszervezet egyik tagja), és eskütelre hívják az általa korábban megjelölt önkormányzathoz, erre többnyire csoportosan kerül sor. Ekkor a honosított személy kézhez kapja a honosítási okiratot, a lakcímkártyát, és ezzel párhuzamosan az adatai bekerülnek a személynyilvántartásba. Mivel a kérelmező a hiányos vagy teljesen hiányzó nyelvtudás miatt itt is fennakadhat, erre a szervezők már jó előre felkészülnek:

- ide is „kísérővel” érkeznek a kérelmezők, ami itt kevésbé feltűnő, hiszen mégiscsak egy ünnepélyes rendezvény, amelyen megkapják a magyar állampolgárságot;

- olykor dublőr vesz részt az eskün, hiszen a szerepe jelentéktelen, mindössze egy aláírást kell produkálnia az okirat átvételéért;
- felvetődtek arra utaló információk is, hogy megvesztegették a település funkcionáriusait, akik még az eskütételt sem tartották meg, inkább egy kialkudott összeg fejében átadták a honosítási okiratokat.

A következő lépés pedig a honosítási okirat és a laccímkartya birtokában megszerezni a magyar útlevelet, esetleg személyi igazolványt, vezetői engedélyt. Ehhez szintén hasonló utak vezetnek, ugyanis a gyakori visszaélések miatt – reményeink szerint – már minden okmányirodában figyelmet szentelnek a magyarul nem beszélő útlevél-kérelmezőknek, és azokról értesítik a hivatalvezetőt és jó esetben az illetékes rendőrkapitányságot. Épp ezért a célgyenesben történő lebukás veszélye miatt:

- az okmányirodai ügyintézőt megvesztegetik, hogy ne jelezze a gyanús okmányigénylést; vagy
- a frissen honosított személy ide is „kísérővel” érkezik, aki határozott fellépésével és improvizációs készségével segíti a betanított, útlevélért folyamodó honosított magyar állampolgárt, hogy nyelvtudásának hiánya ne keltsen feltűnést.

Általában így válik teljessé a magyar állampolgárság és útlevél jogosulatlan megszerzésének folyamata.

Jellemző, hogy Kárpátalján a bűnözői körök felvásárolják a honosítási okiratokat. Ennek érdekében a bünszervezet tagjai olyan személyeket kutatnak fel, akik valóban megfelelnek az egyszerűsített honosítás feltételeinek, vállalják a kérelem beadását, illetve az egyszerűsített honosítási kérelmük alapján az állampolgársági okiratot már megkapták. Ezekről az emberektől megvásárolják az állampolgárságot elismerő okiratot és laccímkarttyát, majd más, a feltéteknek nem megfelelő külföldi személyeknek értékesítik oly módon, hogy a vevő igényei szerint útlevelet, illetve személyi igazolványt, vezetői engedélyt igényelnek számára. Tekintettel arra, hogy az állampolgárságot elismerő okirat fénykép nélküli, azt bárki a magáénak mondhatja, a fényképe csak az okmányigényléskor kerül a személynyilvántartásba, illetve útlevél-igénylés esetén az ujjnyomata is.

Az útlevél igénylése a nyelvismeret hiánya miatt az előbbieken írt módszerek alkalmazásával történik, azaz „kísérő” segítségével vagy az okmányirodai ügyintéző megvesztegetésével.



Az elmúlt két évben több száz ilyen hamis adattartalommal kiállított okmány tekintetében tett már feljelentést az Nemzeti Védelmi Szolgálat, tehát ennyi külföldi már bizonyosan jogosulatlanul jutott hozzá a magyar útlevélhez.

## **Következtetések, megállapítások**

A részletezett bűnügy nyomozása során tett vallomásokból, valamint az időközben folytatott újabb titkos információgyűjtések eredményeként a felderítésekre vonatkozóan számos további tapasztalat vonható le, de a jogintézmény működésével, szabályozásával kapcsolatos megállapítások is adódtak bőséggel.

Az elsődleges tapasztalat, hogy a korábban elkövetett és már befejezett bűncselekmények tekintetében a felderítés szinte lehetetlen, illetve ha keletkezik is információ valamely település vagy személy vonatkozásában, hogy ott hamisan igazolta az ügyintéző külföldiek magyarnyelv-tudását, az akkor sem rekonstruálható egy sikeres büntetőeljáráshoz. Ennek oka a magyarnyelv-tudás kérelmezéskor történő szubjektív megítélése, valamint hogy egy olyan konszenzuális bűncselekmény esetében, mint a vesztegetés, kilátástalan más bizonyíték beszerzése.

Felderítésre, ezáltal a sikeres büntetőeljárás lefolytatására akkor van mód, ha a bűncselekmények elkövetése folyamatos, vagy az egyszerűsített honosítási eljárás még folyamatban van. Utóbbihoz ugyanis az előbbieken felsorolt további elkövetési módok kapcsolódnak még, amelyek lehetőséget adnak a felderítésre. Önmagában a nyílt büntetőeljárások sokszor megrekednek anélkül a személynél, akinek az adataival a magyar útlevelet kiállították, s csak ritkán jutnak ennél tovább.

Még a lefolytatott nyomozások során is többnyire csak közokirat-hamisítás elkövetése állapítható meg, pedig nyilvánvalóan ennél több van mögötte, a vesztegetések esetében a latencia óriási lehet.

Az elkövetett cselekmények súlyának megfelelő felelősségre vonás gyakran elmarad, ugyanis a büntetőeljárások túlnyomó többségénél azért állapítanak meg csupán közokirat-hamisítást, mert a vesztegetés vagy a hivatali visszaélés nehezen bizonyítható a honosítási eljáráshoz kötődő ügyekben.

Márpedig az állampolgárság megszerzése nem egyenlő egy hamis magyar útlevél megszerzésével, még ha ez is a külföldiek elsődleges célja. Az állampolgársággal választójog, társadalom- és nyugdíjbiztosítás, szabad munkavállalás stb. jár Magyarország, sőt az Európai Unió területén. Ennek megfe-

elően értéke összehasonlíthatatlanul nagyobb egy hamis/hamisított közokiratnál, az adatok közhiteles nyilvántartásokba kerülnek, amelyek alapján újabb közokiratok kiállítására kerül sor. Az ily módon, jogosulatlanul megszerzett dokumentumok ellenőrzése sem vezet a bűncselekmény leleplezéséhez, így nincsenek korlátai az iratok felhasználásának. Ez idáig az egyszerűsített honosítások kapcsán más bűncselekmény elkövetésének megállapítása fel sem vetődött, sőt a Legfőbb Ügyészség állásfoglalása alapján, ha a már honosított személy további okirat (például útlevél) kiállítását kérelmezi, az erre irányuló kérelmével újabb bűncselekményt nem valósít meg<sup>4</sup>.

Indokolt lehet az állampolgárság jogosulatlan megszerzése vonatkozásában egy új törvényi tényállás kidolgozása vagy legalább a közokirat-hamisításon belül minősített esetként történő megfogalmazása. Ezzel emelkedne annak büntetési tétele, és egyrészt kitolódna az elévülési idő, másrészt felhasználhatóvá válnának azon bírói engedélyhez kötött különleges eszköz útján keletkezett adatok, amelyekre így a büntetőeljárás törvény szabályai miatt nincs mód.

Mindezekre figyelemmel azonban szükséges megjegyezni, hogy egy esetleges szigorúbb törvényi szabályozásnak nincs visszaható hatálya, így az nem segítené az addig elkövetett cselekmények felderítését, bizonyítását. Az elutasított ukrán és orosz honosítási kérelmek száma és aránya arra utal, hogy egyre több a jogosulatlan kérelmező. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mind gyakrabban találkozik korábban elutasított személy által újra beadott kérelemmel is, ezeket azonnal kiszűrik.

A jogintézménnyel támogatandók érdekében a büntető törvénykönyvbeli szigorítás mellett indokolt lenne a hivatkozott módszertani útmutató és az okmányirodai ügyintézés szabályozása is, ami megkönnyítené a számonkérését.

Az előbbieken részletezett bűnügy felderítése kapcsán tudomásunkra jutott információk szerint az egyszerűsített honosítás teljes körű ügyintézése eléri a húsz-harmincezer eurót is. Ennyi pénzért a megrendelő bizonyosan magyar állampolgársághoz és vele útlevélhez juthat. A bűnszervezet egyik tagjánál állítólag mindig volt talonban tíz-húsz állampolgársági okirat, amelyet felajánlhatott az érdeklődőknek megvételre. Azért volt több is nála, hogy az életkor, a nem és az eredeti személy arcképével történő hasonlóság alapján válogatni lehessen. Arra, hogy kifejezett bűnözői érdekek, illetve elkövetői körök mozognak a megrendelők és az ügyintézők között, a bűnügy következő tapasztalatai is utalnak:

---

<sup>4</sup> Sódor István főosztályvezető ügyész. Legfőbb Ügyészség Büntetőbíróági Ügyek Főosztálya, BF.548/2014/1-I.sz. leirat, Budapest, 2014. június 20.

- az ügyintéző vallomása szerint megfenyegették, hogy nem szállhat ki az „üzletből”;
- az érdemi kommunikációt nehezen ellenőrizhető módon folytatták;
- kb. háromhetente, maximum két-három jogosulatlan kérelem beadására került sor, amelyet a megrendelések tömege ellenére mesterségesen fogott vissza az egyik szervező, hogy ne keltsen feltűnést;
- a profit jelentős, mert a megvesztegetett ügyintéző részesedése mindössze fejenként 250-300 euró volt.

Ahol ilyen jelentős összegek cserélnek gazdát, ott a tapasztalatok szerint megjelenik a szervezett bűnözés, ezért is mehet olyan könnyedén a hamis okiratok beszerzése. Persze tudomásul kell venni, hogy Ukrajnában háború van, ráadásul a gazdasági helyzet miatt a megélhetés is igen nehéz, az élet bizonytalan, márpedig senki nem akar ilyen körülmények között élni. Mindez jelentős keresletet generál a piacon elérhető legális és illegális megoldások iránt. Ilyen körülmények között a közeli Kárpátalján az egyszerűsített honosítás könnyített feltételei új piacot nyitottak a szervezett bűnözésnek is. Az ebből az üzleti lehetőségéből fakadó korrupciós kockázat pedig elsősorban az Ukrajna melletti határ közeli régióban a legjelentősebb. Viszont az ott megszerezhető magyar útlevelé éppen olyan értékes, mint a máshol igényelt, ezáltal a világ legértékesebbjei közé tartozik.

---

**HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

**BOGDANY GYULA**

## Tijana Jurić eltűnési ügye

A magyar–szerb rendőri együttműködést a rendszerváltozás óta sajátos kettősség jellemezte. Az országok közötti hivatalos kapcsolatok természetesen ki vannak téve a szomszédsági politika számos érdektől befolyásolt hideg-meleget áramlatainak. Mindamellett a népek egymás mellett élése miatt változathatatlan helyzetet talán a két ország belügyi igazgatása kezeli a legnagyobb érzékenységgel és a legnagyobb hajlandósággal az együttműködésre.

Más viszonyt tükröz a határ két oldalán a szomszédos illetékességi területű rendőri szervek együttműködése. Ebben a szférában az elmúlt évtizedekben az egymásrautaltság érzetéből fakadó kollegiális viszonyon túlmenően a segítőkészség jellemezte a kapcsolatokat. Ez a gyakorlatban úgy jelenik meg, hogy minden határ menti rendőri szervnél vannak olyan vezetők, akik indokolt esetben képesek azonnali kapcsolatot teremteni a túlóldali döntésképes partnerekkel.

Van azonban egy szegmense a nemzetközi rendőri együttműködésnek, amelyben nélkülözhetetlen a folyamatos jó viszony, ez pedig az élet elleni bűncselekmények üldözése. Nem tudható ugyanis, mikor melyik ország lesz érintett egy kirívóan súlyos gyilkossági ügy felderítésének terhével, olyan ügygel, amelynek szálai átnyúlhatnak a szomszéd ország területére. Említendő *Magda Marinko* és társainak ügyei a kilencvenes évekből, a tompai hármas vagy a horgosi ötös gyilkosság az elmúlt esztendőkből, amikor is szorosabb szakmai együttműködésre léptek a magyar és a szerb nyomozó hatóságok. A többsértettes ügyek mellett ugyancsak „élesedik” a kooperáció olyankor, amikor az áldozat gyermek (lehet).

A közelmúltban a szerbiai Bajmokon történt gyermekgyilkosság szomszédunknál országos közfelháborodást váltott ki, társadalmi összefogást és erős felderítési elvárást sürgetett. Ahhoz hasonló, amilyen hazánkban a Kaposvárott meggyilkolt *Szita Bence* ügyében alakult ki.

A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság érintett szervei 2014 nyarán, a 15 éves szerb leány, *Tijana Jurić* sérelmére, Szerbiában elkövetett emberölés felderítésében vállaltak szerepet a szerb nyomozó hatóság igényei szerint.

A következőkben a magyar rendőri tevékenység eseménysorát mutatom be, amellyel hozzájárulhattunk az eltűnési ügy egy lehetséges verziójának, a

## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

magyarországi szálnak a tisztázásához. Szükséges előrebocsátani, hogy ez a verzió további elágazásokat foglalt magában, így a sértettnek, az elkövetőnek, a sértett holttestének, illetve a tőle elvett telefonjának a magyar területre történő lehetséges érkezését. A halottnak az államhatáron át történő „utaztatására” rövid időn belül több példa is akadt, hiszen néhány héttel Tijana Jurić eltűnése előtt találták meg Szentgotthárdnál, az előzőleg Grazban lelőtt fiatal fiú testét. 2013 nyarán pedig a Tornynosnémetiben megölt szlovák üzletember holttestét rejtették el a határ túloldalán.

2014. július 28-án a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság bűnügyi főkapitány-helyettese utasítására a bűnügyi osztályvezető-helyettes a kiskunhalasi bűnügyi osztályvezetővel a tompai közúti határátkelőhelyre vonult, mert a szerb bűnügyi nyomozók segítséget kértek egy kiskorú leány két nappal korábbi eltűnése ügyében.

A tíz órára tervezett határtalálkozóra a szerb rendőrség központi szerve, a szerbiai belügyi főigazgatóság bűnügyi főosztályvezetője által vezetett, belgrádi és szabadkai nyomozókból, valamint a régi ismerős, katasztrófavédelmi tiszt-tolmácsból álló nyolctagú delegáció érkezett. A küldöttség összetételéből és létszámából azonnal jelentős ügyre lehetett következtetni. A delegációvezető elmondta, hogy Tijana Jurić, a szabadkai illetőségű, de szüniidőre a magyar határhoz közeli Bajmok településre, a nagyszüleihez érkező diáklány, július 26-án, röviddel éjjel után egy a település sportpályáján, a vége felé járó közösségi rendezvény közeléből tűnt el. Hátramaradt az egyik lábbelije és a letört műkörme. Az általa használt telefonkészülék jelei az eltűnés után a magyar határ felé közelítettek, majd megszűntek, ezért nem kizárható, hogy a leány 02.45 óra körül Kunbaja térségében belépett Magyarország területére, és ismeretlen helyen tartózkodik.

Az ügy súlyának megfelelően az osztályvezető-helyettes 13.00 órára újabb találkozót szervezett a területileg illetékes rendőri szerv, a Bajai Rendőrkapitányság Bácsalmási Rendőrőrsére, amelyre berendelték a Bajai Rendőrkapitányság bűnügyi osztályának, a Bácsalmási Rendőrőrsnek, a bácsalmási határrendészeti kirendeltségnek és a megyei rendőr-főkapitányság migrációs ügyek osztályának kijelölt vezetőit, képviselőit, nyomozóit.

A szerb rendőrök közléséből nyilvánvalóvá vált, hogy Tijana Jurić életvéltelére, személyi körülményeire, eltűnésére ésszerű magyarázat nem adható, mindazonáltal a Szerbiában eltűnt leány nem kizárhatóan magyar területre érkezett. A Magyarországon történő azonnali keresésének semmilyen más eljárás nem biztosított keretet, mint a Bajai Rendőrkapitányság hatáskörébe tar-

## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

tozó körözési eljárás, ezért annak megindítására azonnal intézkedés történt. Az eljárást a megyei bünygyi osztály szoros szakmai irányítása alá vonta.

Az ügyben megtartott első magyar–szerb rendőri értekezleten a belgrádi és szabadkai kollégák részleteket közöltek az eltűnéőről. Ezek szerint július 25-én, Bajmok községben három szerbiai település labdarúgócsapatának részvételével sporttalálkozó zajlott, amely után este nyilvános közösségi rendezvényt tartottak. Tijana Jurić e rendezvényre látogatott el, társaság nélkül. Július 26-án 00.07 órakor a szintén Bajmokon tartózkodó nővérel beszélte telefonon, és azt ígerte, hogy indul haza. Mivel a hozzátartozók a későbbiekben nem tudtak vele kapcsolatba lépni, a keresésére indultak. A sportpálya bevezető útján megtalálták az egyik befűzött sportcipőjét és a letört műkörmet. Értesítették a rendőrséget, amely a leány eltűnése miatt azonnal eljárást indított. Az illetékes szabadkai rendőrség munkájába bekapcsolódott a belgrádi központi szerv bünygyi egysége is.

Az eltűnt leány telefonkészüléke a későbbiekben több alkalommal a településtől északi irányban adott jeleket a mobiltornyokra. Utoljára 02.45-kor, a négy kilométer távolságban lévő magyar határ közelében, a Bácsalmás–Bajmok közötti határátkelőhelytől keletre egy-két kilométer távolságban.

Részletesen ismertették a személyleírást, a különös ismertetőjeleket, az eltűnéskor viselt ruházatot. Okmányai, értékei nem voltak. Magyarul nem beszélt. Magyarországi kapcsolataira nem volt információ. Családjának életkörülményei rendezettek. Eltűnésre utaló előzmény vagy szándék nem vetődött fel. Átadták a leány okmányfényképét és frissebb Facebook-arcképét.

A tájékoztatás szerint a szerb oldalon nagy erők bevonásával folyamatos az adatgyűjtő tevékenység. Bajmok község teljes lakossága értesült az eltűnéőről, és aktívan közreműködik a kutatásban. Az elmúlt hét végén az érintett területen kétszáz fővel terepkutatást tartottak. A munkát nehezítette a nagyüzemi művelésű, lábön álló, sűrű kukorica és napraforgó.

Bár egyértelmű adat nem utalt arra, hogy Tijana Jurić Magyarországra érkezett volna, a ráutaló körülmények indokolták teszik, hogy hazánkban is intézkedések történjenek a felkutatására.

A találkozón a szerb fél igényei szerint a magyar rendőrség a következő feladatok teljesítését vállalta:

- A térségben regisztrált embercsempészés bűncselekmények nyomozása kapcsán ismertté vált, nevesített szerbiai kapcsolatok számbavétele, értékelése, jelentésbe foglalása.
- A nappali nyitva tartással működő bácsalmási közúti határátkelőhely ki- és belépő utasainak listája a 2014. július 25–26-i napokra.

## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

- A határátkelő 25–26-i rendőri személyzetének, az éjjeli őrzést ellátó fegyveres biztonsági őrszemélyzetnek, az eltűnés éjszakáján szolgálatban lévő határrendész járőrök személyének megállapítása, kikérdezésük a szolgálat során tapasztalt, utólag gyanúsnak mondható körülményekről. Szolgálati dokumentumok beszerzése.
- A határátkelőhely térfelügyelő kamerái felvételeinek archiválása a 25–26-i nyitva tartás időszakára.
- A határátkelőhely közelében működő hőkamera 26-án 2.00 és 3.00 óra közötti felvételeinek megtekintése, jelentésben értékelése.
- Terepkutatás (tereptárgyak, romos tanyák stb. gépkocsizva, gyalogosan) az eseménnyel érintkező magyar oldalon a többnyire lakatlan, kukorica- és napraforgótáblák által fedett területen.
- Tájékoztató, figyelemfelhívó, fényképes adatgyűjtés a határhoz legközelebb fekvő Kumbaja községben.
- Tijana Jurić schengeni övezetre kiterjedő személykörözésének elrendelése.
- Tijana Jurić telefonkészülékének és szerb hívószámának ellenőrzése a magyarországi távközlési hálózatok rendszereiben.
- A Bajai Rendőrkapitányság illetékességi területén ismertté vált nemi erőlköcs elleni vagy kiskorúak elleni szexuális jellegű bűncselekmények számbavétele, három évre visszamenőleg, különös tekintettel az érintett terület településeire történetekre vagy ott lakó elkövetőkre.

A feladatok végrehajtására két-három napos határidőket határoztak meg, és a magyar résztvevőkből felelősöket jelöltek ki. A felek megállapodtak a kapcsolattartók személyéről, a kapcsolatfelvétel, -tartás módjáról (tolmáccsal, telefonon, elektronikus levélben, szerbiai magyar összekötő tiszt révén vagy személyesen) és gyakoriságáról. Magyar részről a feladatok összehangolásáért és végrehajtásáért a megyei bűnügyi osztályvezető helyettese mint kapcsolattartó felelt.

A vállalások végrehajtása az adminisztratív feladatokkal és a körözés elrendelésével már 28-án elkezdődött. 29-én megindult a terepmunka és ezzel párhuzamosan a térség lakosságának és – a szerb partnerrel egyeztetve – a megyei, valamint az országos médiák révén a közvélemény tájékoztatása, a lehetséges adatközlők aktivizálása. A területi munka kiterjedt az előfordulási vagy búvóhelyként szolgáló objektumok, a vélelmezett útvonalként számításba jöhető utak és lehetséges közlekedési eszközök rendőri ellenőrzésére, továbbá Kumbaja község kijelölt belterületének és nyilvános helyeinek részletes adatgyűjtésére. Mivel a térség schengeni külső határszakasz, ott a köz-

## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

rendvédelmi szolgálati ág mellett jelentős erők vannak jelen a határrendészeti szolgálat részéről is.

A polgárőrségen, a mezőőrségen, a hivatásos és sportvadászokon felül az együttműködők köre kibővült a települési önkormányzat és a közzállalatok alkalmazottaival is, akik igénybevételére és aktivizálására a rendőrök és a határrendészeti kirendeltség kapott utasítást.

Július 29-én, kora este a belgrádi magyar rendőri összekötő tiszt révén a megyei bűnügyi osztály írásos tájékoztatást küldött a szerb nyomozó hatóságnak a végrehajtott feladatokról és a megállapítások részleteiről, így a terepkutatásról, a távközlési hálózatok nemleges adatairól, a hőkamera-felvétel elemzéséről, a szolgálatos rendőrök kikérdezéséről, a határregisztrációról, a sajtóközleményről és két olyan tanú vallomásáról, akik Kunbaja község belterületén július 29-én (!) több száz méter távolságból látni vélték a keresett lányt. Utóbbi adatok vonatkozásában a tájékoztató kitért a további ellenőrzések szükségességére.

A megyei bűnügyi osztály a szakirányítói tevékenysége során ezen a napon, de a későbbiekben is folyamatosan nyomatékosította a Bajai Rendőrkapitányságnak a tanúként meghallgatottak (később további három ember) észlelési képességei, szavahihetőségük ellenőrzésének fontosságát. Ennek megfelelően a bajai és bácsalmási bűnügyi nyomozók felismerésre bemutatásokkal, helyszíni kihallgatásokkal igyekeztek a vallomásokat ellenőrizni, ennek nyomán olyan ellentmondások maradtak fenn, amelyek inkább a lakosság segítő szándékú buzgalmából voltak eredeztethetők, s nem annyira valós észleléseken alapultak.

Július 30-án délelőtt, miközben zajlottak a terepi munkák, a kapcsolattartó szerbiai tolmács arról értesítette a megyei bűnügyi osztályt, hogy a szerb rendőrség főigazgatója 13 órai kezdettel, Bajmokon tartandó munkamegbeszélésre hívta az együttműködésben érintett rendőri szervek vezetőit, és a találkozón várhatóan részt vesz a Szerb Köztársaság belügyminisztere is.

A meghirdetett találkozóra – az Országos Rendőr-főkapitányság bűnügyi főigazgatójának szóbeli engedélyével – magyar részről a megyei rendőrfőkapitány bűnügyi helyettese, a határrendészeti szolgálat vezetője, a bűnügyi osztályvezető-helyettes, valamint a Bajai Rendőrkapitányság vezetője és bűnügyi osztályvezető-helyettese alkotta delegáció érkezett. Szerb oldalról a belügyminiszter, az országos rendőrfőkapitány, a bűnügyi főkapitány-helyettes, a szabadkai belügyi igazgatóság vezető beosztású tisztje, valamint az illetékes államügyész vett részt, a korábban megismert nyomozó csoport tagjai mellett.

A szerb országos rendőrfőkapitány bűnügyi helyettese és a szabadkai vezető a kibővített találkozón jelentést adott Tijana Jurić eltűnési ügyének hely-



## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

zetéről, valamint a magyar–szerb rendőri együttműködés tartalmáról, főbb eredményeiről, aktuális adatairól.

A szerb nyomozó hatóság aktív munkájának eredményeként újabb részletek váltak ismertté a lány eltűnésének előzményeiről. Az esemény a sportpálya bevezető útjára, és a 00.25 és 00.45 óra közötti időszakra volt szűkíthető.

Bár a legvalószínűbb, például szexuális motívumokról a szerb rendőri vezetők nem beszéltek, viszont a családi háttér ellenőrizendő adatait (ügymint a Belgiumban dolgozó apa esetleges tartózkodásai, az anya részéről feltételezett érzelmi zavarolás) szükségesnek tartották megemlíteni. Részletesen ismertették a lány telefonkészülékének az eltűnés utáni mozgási útvonalát, amelynek végső körzete 02.45 és 03.00 óra között, az eltűnés helyétől négy kilométerre északra, a magyar határ közvetlen közelében volt.

A szerb belügyminiszter a két ország rendőri együttműködésének pozitív példájaként említette Tijana Jurić ügyét. Nyomatékosan adott azon Magyarországon meghallgatott tanúk vallomásainak, akik látni vélték Kumbaján az eltűnt leányt. Ezt követően a miniszter a szerbiai belügyi főigazgató (országos főkapitány) és a magyar küldöttségvezető jelenlétében sajtónyilatkozatot adott, ebben országos jelentőséget tulajdonított az ügy felderítésének, és megismételte a szakmai értékelésében elmondottakat.

A széles médiaérdeklődéssel kísért tájékoztató után a magyar és a szerb delegáció kivonult a sportpálya bevezető útjára, ahonnan Tijana Jurić személyes tárgyai előkerültek. A miniszter megtekintette az eltűnés helyét, miközben a rendőri vezetők jelentést tettek az addig megállapított tényállás helyszíni összefüggéseiről. A szűkebb helyszín egy a település sportpályájára vezető, száz méter hosszú földes út, amelyet jobbról vízzel teli csatorna, balról gyér erdő-sáv határol. A lány befűzött cipőjét és letört műkörmét az úton találták meg az öt kereső helyiek. A helyszíntől egy kivezető úton egyenesen el lehet jutni a településtől a lány telefonjának detektált körzetébe, a magyar határ felé.

A helyszín képe és az eltűnés megismert körülményei több lehetséges forgatókönyvet vetítettek a magyar nyomozók elé Tijana Jurić sorsát illetően, de valamennyi a személyével kapcsolatos erőszakos cselekmény folyományának tűnt.

Közös volt a magyarországi tanúk elmondásában, hogy valamennyien július 29-re tették az észleléseiket. A magyar nyomozói kétely szerint azonban igen nehezen volt elképzelhető, hogy a bajba jutott lány három nappal az eltűnése után ne kért volna segítséget a járőrelőktől.

Célszerűnek látszott a szerb és magyar oldali telefonhívás-forgalom összehasonlítása július 26-án éjjel és hajnali öt óra között. A szerbiai adatokat

## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

tartalmazó adathordozót még a találkozó idején átadták a szerb nyomozók. A magyar fél felajánlotta, hogy azonnal ellenőrzi a szerb rendőrség vizsgálatakor szöbe kerülő személyek magyarországi kapcsolatait. E vonatkozásban fontosnak látszott a sportrendezvényre Magyarországról érkezők vagy Bajmokról oda távozók kilétének megállapítása.

A Tijana Jurić ügyében megtartott harmadik magyar–szerb rendőri értekezletre a szerb nyomozó csoport belgrádi és szabadkai vezetői, nyomozói, illetve a Bács-Kiskun megyei büntügyi osztályvezető-helyettes és az osztály kiemelt főnyomozója érkezett Tompára.

Összegezően áttekintették a 2014. július 28-i feladatmeghatározásban foglalt tíz pontot:

1. A migrációs ügyek osztálya jelentést készített az embercsempészés bűncselekmények nyomozása kapcsán ismertté vált szerbiai kapcsolatokról a 2010 és 2014 közötti évekre.
2. Korábban megtörtént a bácsalmási átkelő utaslistájának kigyűjtése, átadása.
3. A Bajai Rendőrkapitányság meghallgatta az eltűnés tágabb időszakában szolgálatban lévő határrendészeket, fegyveres biztonsági őroket, járőröket. Elmondták, hogy a szolgálatuk alatt nem tapasztaltak az ügygel kapcsolatba hozható gyanús körülményt.
4. A határátkelő térfigyelő kameráinak felvételeit archiválták a kért időszakra.
5. A július 26-án hajnali 2 és 3 óra közötti időszak hőkamera-felvételeit megtekintette és elemezte a kezelő. Érdemi adatot nem észlelt. Térképpel kiegészített jelentést készített. Figyelemmel a pontosított adatokra, a szerb fél kérte, hogy a kamerafelvétel elemzésének időszakát terjesszük ki a hajnali 3 és 5 óra közötti időszakra, és a szerb oldali felvételekre is.
6. Megtörtént a közösen kijelölt, Kunbajától dél-délnyugatra eső terület élőerős átvizsgálása. A gépkocsizva megközelített és gyalogosan átvizsgált terptárgyak, objektumok, útszakaszok nem mutattak az eltűnéssel kapcsolatba hozható elváltozásokat.
7. A tájékoztató, figyelemfelhívó, fényképes adatgyűjtő tevékenységet végrehajtotta az kijelölt bajai és bácsalmási büntügyi és közrendvédelmi állomány Kunbaja községben. Ennek nyomán öt ember tanúként történő meghallgatása vált szükségessé, ők valamennyien a település közterületén vélték látni a fiatal lányt. A vallomások az eltűnést követő harmadik napra, 29-én 09.00 és 15.00 óra közöttre és a Rákóczi, valamint a Zrínyi utcára vonatkoztak. A vallomástevők észlelési képességének és szavahihetőségük ellenőrzése helyszíni ellenőrzésekkel, fényképes felismerésre bemutatásokkal és vallomáskiegészítésekkel történt meg. Eme intézkedések eredményét a találkozóan közösen

## HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

---

elemzték a felek. A magyar nyomozók hangsúlyozták azt a levonható következtetést, hogy az észlelésekről beszámoló tanúk valamely, általuk addig nem ismert vagy nem felismert személyt láthatták Kunbaja utcáin, de igen valószínű, hogy nem Tijana Jurićot. A szerb nyomozók ezt a következtetést elfogadták, és közölték, hogy az eltelt időben – az ügy országos ismertsége miatt – Szerbiában, de még Montenegróban is számos helyről jelentették a helyi hatóságok, hogy a lakosok itt-ott látni vélték az eltűnt lányt. Valamennyi beérkező információt ellenőriztek, de egyik sem bizonyult valósnak.

8. Tijana Jurić személykörözésének elrendelése már a kapcsolatfelvétel napján megtörtént.
9. Negatívan zárult az eltűnt lány telefonjának a magyar hálózatokban történő ellenőrzése. Ennek kapcsán a szerb nyomozók kérték, hogy az adatkérés heti gyakorisággal ismétlődjék meg.
10. A Bajai Rendőrkapitányság megkezdte és folytatta az elkövetésimódszer-hasonlóság alapján számításba veendő személyek kigyűjtését és ellenőrzését. A szerb fél szükségesnek látta az eltűnt lány apja, *Igor Jurić* vallomásának ellenőrzését a tekintetben, hogy az eltűnés hírére mikor, milyen úton érkezett Belgiumból Bajmokra.
11. Szükséges a budapesti repülőtéri adatok és az apa telefonszámainak a magyar hálózatokban történő ellenőrzése. A szerb fél megadta Igor Jurić három ismert telefonszámát.
12. A szerb fél érdeklődött a szerbiai és a magyarországi toronyforgalmak összehasonlításának eredménye felől. Ebben a kérdésben a magyar nyomozók türelmet kértek, mert bár a szerb nyelvű adathordozó szövegének fordítása és táblázatos szerkesztése a megyei rendőr-főkapitányság elemző-értékelő osztályán megtörtént, de a magyarországi toronyinformációk beszerzése viszonylag hosszabb időt igényel.
13. A szerb fél átadott öt magyarországi mobiltelefon hívó- és készülékszámot, ezek használóinak azonosítását és ellenőrzését kérte.

A magyar fél felajánlotta az eltűnés tárgyi bizonyítékaiként kezelt tárgyakon esetlegesen kimutatott, azonosítatlan DNS-nyomoknak a magyarországi adatbázisban történő kutatása lehetőségét. Ezzel összefüggésben a szerb delegációvezető elmondta, hogy két tárgyon vizsgálták a DNS-t: a lány hátrahagyott sportcipőjén és letört műkörmén. Az azonosítás eredményességét jelentősen rontotta, hogy a tárgyakat nagyszámú indifferens személy is megfogta. Eddig két embert sikerült azonosítani, és véletlenül kizárni a nyomhordozókon talált kevert mintákból.

## **HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK**

---

A következő napokban a magyar nyomozók beszerezték az Igor Jurić hazautazására és telefonszámainak ellenőrzésére vonatkozó adatokat, valamint megállapították a szerb fél által kért öt mobilszám használóit, lekérték a híváslistákat. Megállapították, hogy tanúvallomások ellenőrzésére kamerafelvételek nem állnak rendelkezésre Kumbaján. 2014. augusztus 6-án, 23.46-kor a szabadkai belügyi igazgatóság bűnügyi vezetője arról értesítette a megyei bűnügyi osztályvezető helyettesét, hogy a szerb rendőrség megtalálta Tijana Jurić holttestét.

A lány emberölés áldozata lett. Az elkövetőt, egy Belgrádhhoz közeli községből származó férfit elfogták. Ő mutatta meg a holttest helyét, Bajmoktól 23 kilométerre, Zombor irányába, egy használaton kívüli szeméttelen. Az ügynek magyar vagy magyarországi vonatkozása nincs. Reggel a szerb tolmács továbbította a szerb nyomozó hatóság képviselőinek köszönetét a magyar rendőrség segítő hozzáállása miatt.

Bár a szerbiai eljárási rendet és annak tartalmát nem volt módunk megismerni, ugyancsak nem alkothattunk teljes képet a bevont erőkről és alkalmazott eszközökről, arra alapozva azonban, hogy központi szerv által irányított eljárásban, a szerb rendőrség az eseményt követő első munkanapon kapcsolatfelvételt kezdeményezett a szomszédos magyar rendőri területi szervvel, világossá vált, hogy a szerbiai nyomozó hatóság nagy eséllyel számolt a legsúlyosabb kiemeltélő változattal, a Tijana Jurić sérelmére elkövetett emberöléssel. Ennek érdekében meghozta azokat az intézkedéseket, amelyek az ügy esetleges magyarországi vonatkozása esetére alkalmas feltételeket teremtettek a felderítéshez.

A szerb nyomozói koncepció bizonyosan komolyan és viszonylag hosszú ideig az egyik fő verzióknak tartotta a magyar határon átnyúló szálát, hiszen még az utolsó munkaértekezleten is újabb adatokat, pontosításokat, kiegészítéseket kértek a magyar féltől.

Tijana Jurić eltűnési ügye a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságot olyan feladat elé állította, amelyben az időszerűségnek, a koncentrációnak és az összehangoltságnak kiemelkedő szerepe volt. Mind a szakmai, mind a társadalmi értékelés azt mutatta, hogy a magyar rendőrség képviselőiként megfeleltünk a feladatnak.

### **Utószó**

2015 októberében jogerőssé vált a szabadkai felsőbb bíróság határozata, amely Tijana Jurić megöléséért és nemi erőszak kísérletéért a Szerbiában maximálisan kiszabható negyven év fegyházbüntetésre ítélte a 35 éves *Dragan Đurićot*.

