

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A MAGYAR ÉS A TÖRÖK MIGRÁCIÓS JOG- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER ÖSSZEHAJONLÍTÁSA – EGY KUTATÁS ELSŐ EREDMÉNYEI

Törökországban jelenleg zajlik a migrációt érintő jog- és intézményrendszer átalakítása, amely Magyarországon a kétezres évek elején megtörtént. E folyamat alapja a migrációt érintő kompetenciák elvonása a rendőrségtől, valamint egy országos illetékességű civil migrációs szervezet létrehozása. A szerző kutatásának első eredményei a magyar és a török folyamat összehasonlítása alapján leszürihető tanulságokat mutatják be. Törökországban e folyamat katalizátora a szír polgárháború és a régióban zajló egyéb konfliktusok eredményeként az országra nehezedő és egyre növekvő migrációs nyomás volt. A közigazgatás hatékonyabbá tétele a migráció kezelésének területén ugyanakkor része az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó, a közigazgatáson kívül több területet érintő átfogó reformfolyamatnak. A kutatás kiemeli azokat az együttműködési lehetőségeket, amelyekkel Magyarország támogatást nyújthat az újonnan megalakult török civil migrációs szervezet működésének hatékonyá tételéhez a bevált gyakorlatok, valamint az egy évtizedes tapasztalatok átadásával. A szerző a magyar és a török migrációs partnerszervek közötti kétoldalú együttműködési kapcsolat kialakításában bevándorlási összekötő szakdiplomataként játszott szerepéről is beszámol.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Magyarország és Törökország történelmében alapvető szerepet játszott a migráció. A két ország migrációs¹ jog- és intézményrendszerének összehasonlító tanulmányozása több hasonlóság felfedezésére és különbség megértésére ad lehetőséget. Törökországban jelenleg zajlik a migrációt érintő jog- és intézményrendszer gyökeres átalakítása, amely Magyarországon a kétezres évek elején megtörtént. Mindkét országban e folyamat alapja a migrációt érintő kompetenciák elvonása a rendőrségtől, valamint egy országos illetékességű, egységes civil migrációs szervezet létrehozása volt. Törökországban e folyamat egyik katalizátora a szíriai polgárháború és a régióban zajló egyéb konfliktusok eredményeként az országra neheze-

¹ A „migrációs” gyűjtőjelző alatt a menekültügy is értendő.

dő és egyre növekvő migrációs nyomás volt. A közigazgatás hatékonyabbá tétele a migráció kezelésének területén ugyanakkor része az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó, a közigazgatáson kívül több területet érintő átfogó reformfolyamatnak. A cikk azt a feltételezést támasztja alá, hogy Magyarország támogatást tud nyújtani az újonnan megalakult török civil migrációs szervezet működésének hatékonyra tételéhez a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bevált gyakorlatai és a több mint egy évtizedes tapasztalatai alapján. Ehhez a szerző jogszabályok és dokumentumok elemzése, valamint interjú készítése útján jut el.²

2. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK FONTOSABB MÉRFÖLDKÖVEI ÉS JELLEMZŐI

Magyarországon a ki- és bevándorlás szabályozásában jelentős változások csak a második világháború után következtek be, annak ellenére, hogy a hazai jogirodalom az első idegenrendészeti törvényként kezeli a külföldieknek a magyar korona országainak területén való lakhatásról szóló, 1903. évi V. törvénycikket. 1954-ben a törvénycikket eltörölte a külföldiek be- és kiutazásáról és az ország területén való tartózkodásról szóló 17/1954. (III. 10.) MT-rendelet. Ezt a rendeletet először a külföldiek be- és kiutazásáról, valamint az ország területén való tartózkodásról szóló 24/1966. (IX. 25.) kormányrendelet, majd a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló, 1982. évi 19. törvényerejű rendelet váltotta fel.³ A magyar állampolgársággal kapcsolatban három kódex született: az 1948. LX. törvénycikk, az 1957. évi V. törvény, majd a rendszerváltás után a jelenleg is hatályos 1993. évi LV. törvény.⁴

A rendszerváltozás a migrációs jogalkotást is érintette. Megszületett az első modern idegenjogi természetű norma: a ki- és bevándorlásról szóló, 1989. évi XXIX. törvény, amely sajátos módon egy törvényben szabályozta a külföldre utazó magyarokat és a beutazó külföldieket. A törvény célja a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának való megfelelés volt. Ezzel párhuzamosan 1989. március 1-jétől Magyarország a menekültek helyzetéről szóló, 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozással megkezdte a nemzetközi normákhoz illeszkedő menekültügyi ellátórendszerének kiépítését mindamelllett, hogy a genfi egyezményhez és az 1967. évi jegyzőkönyvéhez földrajzi korlátozás fenntartásával csatlakozott. 1993-ban lépett hatályba a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló, 1993. évi LXXXVI. törvény, majd 1997-ben a menedékkérőkről szóló, 1997. évi CXXXIX. törvény.⁵ Az 1993. évi LXXXVI. törvény célja az volt, hogy áttekinthető idegenrendészeti szabályozást nyújtson a külföldiek magyarországi beutazásához, itteni tartózkodásához és bevándorlásához, összhangban a jogállamiság követelményeivel és az emberi jogok védelmével. A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló, 2001. évi XXXIX. törvény megalkotását az is in-

2 A szerző 2009 és 2013 között Törökországba kihelyezett bevándorlási összekötő szakdiplomataként tudományos szemináriumokon, konferenciákon és interjúk útján tájékozódott a török migrációs jogszabályok változásáról, valamint a törökországi migrációs és menekültügyi helyzetről.

3 LÉKÓ Zoltán: A magyarországi migráció szabályozása és jellemzői In Lékó Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve. Complex Kiadó Jog- és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009, 71.

4 HALÁSZ Iván: A nemzetközi migráció és a közigazgatás. Nemzeti Közszerzői Hivatal, Budapest, 2011, 183.

5 LÉKÓ, i. m. 71.

dokolta, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében számos normát kellett átültetni, amelyeket az 1993. évi törvény módosításával már nem lehetett kezelni. E törvény hazánk uniós csatlakozását három évvel megelőző kodifikációja során már határozottan megjelent az az igény, hogy a törvényi rendelkezések a majdani uniós, illetve schengeni tagságunkból eredő kötelezettségeinkre figyelemmel legyenek meghatározva.

Magyarország uniós csatlakozásának az EGT-állampolgárok szabad mozgását és tartózkodását biztosító, az akkor hatályos uniós jogszabályokkal való harmonizáció teljesítése volt a feltétele.⁶ A törvény több alkalommal módosult, ezek közül a legnagyobb anyagi jogi és eljárási változásokat hazánk európai uniós csatlakozása, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálybalépése 2005. november 1-jén, illetve az uniós irányelvek túlnyomó részének átültetését megvalósító 2006. január 1-jei jogszabály-módosítás hozta.⁷ A 2004/38/EK-irányelv⁸ nyilvánvalóvá tette, hogy nem lehet egyetlen idegenjogi törvényben rendezni a szabad mozgás jogával rendelkező személyek és családtagjaik, valamint az e körbe nem tartozó, ún. harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának szabályait. Ezért az Országgyűlés 2006. december 18-án két törvényt fogadott el: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló, 2007. évi I. törvényt és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló, 2007. évi II. törvényt.⁹

Törökország egészen 2013-ig nem alkotott átfogó idegenrendészeti és menedékkérői törvényt. A külföldiekre vonatkozó korábbi migrációs szabályok szétszórva, több, évtizedekkel korábban született törvényekben, rendeletekben szerepeltek. Ilyenek például a letelepedésről szóló, 1934. évi 2510. törvény; az útlevélről szóló, 1950. évi 5682. törvény; a külföldiek törökországi tartózkodásáról és utazásáról szóló, 1950. évi 5683. törvény; a török állampolgárságról szóló, 1964. évi 403. törvény és a menedékkérőkről szóló, 1994. évi 6169. kormányrendelet. E jogszabályok végrehajtására az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában. Az útlevélről szóló törvény tartalmazza a legtöbb idegenrendészeti szabályt. Előírja az országba való belépés és országban tartózkodás feltételeit, valamint a ki- és belépési szabályok megsértésének szankcióit. A letelepedésről szóló törvény csak a „török származás és a török kultúrához való kötődés” alapján a hatálya alá tartozók számára engedélyezte a letelepedést. A törvény nem határozta meg világosan ezeket a feltételeket, inkább a Minisztertanácsra bízta a döntést. Törökország e törvények megalkotását követően ratifikálta a nemzetközi emberi jogi egyezményeket. Ezért szükség volt arra, hogy a török kormány teljesítse a kétoldalú megállapodásokban és a nemzetközi egyezmé-

6 Uo., 73.

7 Dr. KONYHÁS Szilvia-NAGYNÉ dr. CSERNAI Katalin: Idegenrendészeti ismeretek I. BM RVK, Nagykovács, 2011, 25.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az uniós polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

9 HAUTZINGER Zoltán: A külföldiekre vonatkozó magyar jogi szabályozás fejlődése és története. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerzői Hivatal, Budapest, 2012, 69.

nyekben vállalt kötelezettségeket, valamint hogy a külföldiek jogait és kötelezettségeit törvényi szinten szabályozzák.

A 2013. április 4-én elfogadott migrációs törvénycsomag egyensúlyt igyekszik teremteni a korábbi biztonsági jellegű szabályozás és az emberi jogok előtérbe kerülése között. A rendelkezések 2014. április 11-én lépnek hatályba.¹⁰ Törökország sajátossága, hogy a menekültek helyzetéről szóló, 1951. évi genfi egyezményhez és annak 1967. évi jegyzőkönyvéhez fűzött földrajzi korlátozást a mai napig fenntartja. Ez alapján csak az európai események miatt menekültekre alkalmazza a konvenciót, és nem ad menekültstátust az Európán (Európa Tanács tagállamain) kívüli országok állampolgárainak. Annak ellenére teszi ezt, hogy az egyezmény kidolgozásában is részt vett, és már 1961-ben ratifikálta azt. A török állampolgárságról szóló 64/403 (1964) törvény helyett 2009-ben új állampolgársági kódexet alkottak.

3. A MIGRÁCIÓS INTÉZMÉNYRENDSZER KIALAKULÁSÁNAK FONTOSABB ÁLLOMÁSAI

Magyarországon az 1930. évi XXVIII. törvénycikkkel a külföldiek ellenőrzése a rendőrség hatáskörébe került. Ekkor hozták létre a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóságot.¹¹ A külföldiek magyarországi tartózkodását 1983. január 1-jétől 1994. május 1-jéig a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló, 1982. évi 19. törvényerejű rendelet szabályozta. 1989-ig kizárólag a rendőrség látta el az idegenrendészeti feladatokat. Akkor jött létre a Belügyminisztériumon belül a Menekültügyi Hivatal, amelynek helyébe 1993-ban az országos hatáskörű Menekültügyi és Migrációs Hivatal lépett. A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló, 1993. évi LXXXVI. törvény az addig is hatáskörrel rendelkező rendőrség idegenrendészeti szervei mellett idegenrendészeti hatósági jogkörrel ruházta fel a határőrség határforgalmi kirendeltségeit és a határőr-igazgatóságokat is. A hatáskörök továbbosztásának indoka az volt, hogy „a rendőrség hatásköréből ki kell venni a migrációval összefüggő azon feladatokat, amelyek nem igényelnek rendészeti típusú jogalkalmazást, és a hatásköröket a közigazgatás-fejlesztési koncepciónak megfelelően más közigazgatási szervezethez áttenni”.¹² A bevándorlással kapcsolatos ügyek egy része így 1998-tól kikerült a rendőrség szervezetéből, és a közigazgatási hivatalok hatásköre lett.

A kormány az egységes migrációs szervezet kialakításának első fázisaként a 162/1999. (XI. 19.) kormányrendelettel önálló központi hivatalként 2000. január 1-jei hatállyal hozta létre a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalát.¹³ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló, 2001. évi XXXIX. törvény azután 2002. január 1-jei hatállyal el-

vette a hatásköröket a rendőrségtől, a külképviseletektől és a közigazgatási hivataloktól, és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH), valamint annak regionális igazgatóságaihoz telepítette. Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben a jogkörök döntő többsége – európai mintára – egy szervezethez került. Az új hivatal létrehozása a jogalkalmazás addigi sokféleségének egységesülését, a szakmai színvonal emelkedését, a rendőrségtől és a rendészettől elkülönülő szolgáltató közigazgatás kialakulását célozta. A BÁH 2000. január 1-jétől az idegenrendészeti jogalkalmazás tekintetében másodfokon, majd 2002. január 1-jétől első fokon járt el. A BÁH területi szinten – a közigazgatás átalakításának koncepciójának megfelelően – hét regionális igazgatóságként jelenik meg. A BÁH jelenleg a belügyminiszter, az egyszerűsített honosítással kapcsolatos eljárások tekintetében a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint – a magyar állampolgárságról szóló, 1993. évi LV. törvény 4. § (7) bekezdésével összefüggő honosítási eljárásokban – a miniszterelnök általános helyettesének irányítása és felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező, önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi hivatal.¹⁴ A BÁH szervezeti és működési rendjének 2012-es módosítását egyrészt az év során bekövetkezett jogszabályváltozások, másrészt az egyes szervezeti egységek közötti arányosabb feladatmegosztás indokolta. A legnagyobb ügyfélforgalmat lebonyolító Budapest és Pest Megyei Regionális Igazgatóság szervezeti struktúrájának átalakítása a várakozási idő csökkenését, az új irányítási struktúra kialakításával a hatósági jogalkalmazás színvonalának és hatékonyságának emelését eredményezte.¹⁵

Törökországban egy teljesen friss migrációs szervezetről beszélhetünk. A migrációs feladatok tekintetében 2013. április 11-ig a rendőrség¹⁶ volt az illetékes hatóság. A külföldiekről és a nemzetközi védelemről¹⁷ szóló törvény hatálybalépésének napján, 2013. április 11-én a Belügyminisztériumon belül létrejött a Bevándorlási Főigazgatóság (a továbbiakban: főigazgatóság). A főigazgatóság feladatköre kiterjed az idegenrendészeti és a menedékjogi ügyekre. A magyar és a török szervezet kialakulásának tanulmányozása alapján megállapíthatók a főbb azonosságok és különbségek. Mindkét szervezet a Belügyminisztériumon belül jött létre – európai mintára – civil egységként. A személyi állományt tekintve azonban jelentős az eltérés: a BÁH megalakulásakor az új hivatal átvette a feladatokkal együtt a munkatársakat is. Ők alkották az új hivatal személyi állományának döntő részét, azonban a korábban hivatásos állományú munkatársak a civil hivatalban nem használhatták a korábbi rendfokozatukat. A török főigazgatóság azonban nem veszi át az idegenrendészettel és a menekültüggyel foglalkozó rendőröket. Civil, egyetemet végzett, legalább egy idegen nyelvet beszélő pályakezdőkkel töltik fel a közel 3500 fős állományt. A felvételt követően a szakmai továbbképzésükéről a főigazgatóság gondoskodik, azonban a területi szerveknél az új munkatársak még egy évig közösen dolgoznak azokkal a rendőrökkel, akik korábban ezeket a feladatokat vé-

10 SZUHAI Ilona: Az első török lépések a korszerű migrációs igazgatás kialakításában. In *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIV., Pécs, 2013, 309–315.

11 ROTHERMEL Erika: Rendészeti igazgatás, idegenrendészet, menekültügy. Jegyzet. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2009, 11.

12 VILÁGOSI Gábor: Az idegenrendészet stratégiája és aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*. 1997/7–8. 70. In WETZEL Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. Publikon Kiadó, Budapest, 2011, 51.

13 A közigazgatási reformról lásd bővebben: GELLÉN Márton: Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az államszerep változásai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 145.

14 9/2010. (IX. 29.) BM–KIM együttes utasítás a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

15 A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2012. évi tevékenységéről szóló beszámoló.

16 Belügyminisztérium Biztonsági Főigazgatóság (Török Nemzeti Rendőrség) Idegenrendészeti Határrendészeti és Menekültügyi Főosztály

17 A „nemzetközi védelemről” szóló törvény alatt a menedékjogi törvény értendő.

gezték. Az új törvénycsomag módosítja a köztisztviselőkről szóló, 1965. évi 657. törvényt, és bevezeti a migrációs szakértő kategóriát.¹⁸ A köztisztviselői életpálya lehetősége a diplomás pályakezdők számára rendkívül jelentős. Egyrészt azért, mert a költségvetési szervek széles körű béren kívüli juttatásokat nyújtanak, másrészt azért, mert 2012-ben az átlagos 8,2 százalékos munkanélküliség mellett a 15 és 24 év közötti fiatalok körében 31,5 százalékos volt a munkanélküliség.¹⁹

Míg a regionális igazgatóságok magyar viszonylatban három megyét fednek le – kivéve a Budapest és Pest Megyei Regionális Igazgatóság –, addig a török főigazgatóság tartományi kirendeltségei a 81 tartományban a kormányzók alárendeltségében működnek. Ezeknek a létszámát az ügyforgalom alapján határozzák meg.²⁰ Az intézményrendszert érintően a jövőben is megmarad az a lényeges eltérés, hogy Törökországban a török állampolgárság megszerzésével kapcsolatos feladatokat a Belügyminisztérium Népeség-nyilvántartó és Állampolgársági Főigazgatósága látja el.²¹ Magyarországon ez a feladatot a BÁH létrehozásakor a Belügyminisztériumtól átkerült a hivatalhoz, az Állampolgársági Főosztály mint szervezeti egység átvételével együtt.

4. A MIGRÁCIÓS JOG- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER JELENLEGI HELYZETE

Magyarországon a külföldiekre vonatkozó jogok és kötelezettségek törvényi szinten szabályozottak, a folyamatos jogharmonizációs módosítások teljesítésével megfelelnek az uniós szabályozásnak. Az intézményrendszert tekintve a jogalkalmazás szintjén a két meghatározó szerv a belügyminiszter által irányított idegenrendészeti hatóságként a BÁH, valamint a rendőrség.²² A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és területi szervei ellátják a schengeni vízumkiadás eljárásában a vízumkonzultáció feladatait. Továbbá hatáskörébe tartozik a tartózkodási és letelepedési engedélyek kiállítása; a külföldiekkel szemben elrendelhető kényszerintézkedések széles spektruma; a menekültügyi eljárás és a hontalanság megállapítására irányuló eljárás lefolytatása; az elismert menekülteknek, oltalmazottaknak, befogadottaknak bizonyos ellátások biztosítása; a külföldiek ellátása úti okmánnyal; a honosítás és az állampolgárság megállapítása. A rendőrség migrációs vonatkozású feladatai – az államhatár őrzése és a határforgalom ellenőrzése mellett – a mélységi ellenőrzésre, egyes ese-

tekben az idegenrendészeti kiutasításra és az őrizet elrendelésére, valamint a kitoloncolások foganatosítására terjednek ki.²³

A török parlament 2013. április 4-én elfogadta a külföldiekéről és a nemzetközi védelemről szóló 6458. törvényt.²⁴ Ez valójában egy törvénycsomag, amely három törvényt tartalmaz, és a következőkről rendelkezik: a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának létrehozása; a külföldiek jogai és kötelezései, valamint a nemzetközi védelem. A főigazgatóság a törvény hatálybalépésének napján, 2013. április 11-én létrejött a Belügyminisztériumon belül. Az új migrációs szervezet feladatköre kiterjed az idegenrendészeti és a menedékjogi ügyekre. Ennek keretében végrehajtja a hontalanokkal, a tömeges bevándorlás esetén az ideiglenes védelemmel, valamint az emberkereskedelem áldozataival kapcsolatos eljárásokat is. Irányítja és működteti a befogadóállomásokat. Koordinálja az irreguláris migráció elleni fellépést a rendészeti és más érintett szervekkel. Tervezi és koordinálja a külföldiek társadalmi beilleszkedését. A főigazgatóság megalakulásával egy időben nem lépett hatályba az új egységes idegenrendészeti törvény és az első menedékjogi törvény. A főigazgatóságnak egy év állt rendelkezésére a végrehajtási jogszabályok kidolgozására, ezért a törvény teljes körű hatálybalépése a végrehajtási jogszabályokkal együtt: 2014. április 11. Törökország abban bízott, hogy a törvény elfogadása lehetővé teszi a bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 24. tárgyalási fejezet megnyitását. A menekültek helyzetéről szóló, 1951. évi genfi egyezményhez fűzött földrajzi korlátozás – amelyet az új törvény továbbra is fenntart – feloldása ugyanakkor továbbra is politikai döntés kérdése marad. A gyakorlatban azonban kitűnik, hogy Törökország olyan irányba halad, amely áttöri a földrajzi korlátozást. Ennek bizonyítéka az is, hogy a török kormány 2011 októberében úgy döntött, hogy ideiglenes védelmet nyújt a Szíriából elmenekültek számára, fenntartja a nyitott határok stratégiáját, és akarata ellenére nem kényszerít senkit visszatérésre.²⁵ Ezzel a lépéssel modell lehet a régió országai számára.

A migrációs jog- és intézményrendszer jelenlegi helyzetének bemutatásakor érdemes szót ejteni a közelmúlt jogharmonizációs kötelezettségeiről, az intézmény struktúrájában történt változásról és a közigazgatás hatékonyabbá tételéről. Az utóbbi években az Európai Unió Bíróságának részéről – előzetes döntéshozatali eljárás során – a szabad mozgás és tartózkodás jogával kapcsolatban számos olyan jogértelmezést tartalmazó döntés született, amely indokoltá tette a megfelelő jogalkalmazást lehetővé tevő jogszabály-módosítást a jogbiztonság megteremtése céljából. A jogharmonizációs kötelezettség teljesítése mellett szükség volt a jogalkalmazói gyakorlatban felmerült problémák megoldására és az egyes uniós jogi aktusok átültetéséből adódó pontosítások elvégzésére is, tükrözve ezzel a közeledést a tagállami gyakorlathoz. A módosítások az uniós jognak való megfelelés mellett javítják a magyar migrációs joganyag koherenciáját, növelve ezzel a jogbiztonságot; erősítik a gazdasági és a társadalmi kohéziót, valamint a visszaélések elleni hatékonyabb fellépéssel hozzájárulnak az

18 Migrációs szakértő, tartományi migrációs szakértő, és a török rendszer a „segéd” kategóriát is használja: migrációs szakértősegéd és tartományi migrációs szakértősegéd.

19 OECD Country statistical profile: Turkey 2013.; http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-turkey_20752288-table-tur [2014. február 14.].

20 A török Bevándorlási Főigazgatóság főigazgató-helyettesével (Birhan Uslu) Budapesten, 2014. január 20-án készített interjú alapján.

21 A török Népeség-nyilvántartó és Állampolgársági Főigazgatóság honlapja: <http://www.nvi.gov.tr/NVI.html>.

22 2008. január 1-jétől a rendőrség újra idegenrendészeti hatáskörrel rendelkezik a rendőrség és a határőrség integrációja alapján.

23 Az 1698/2013. (X. 4.) kormányhatározattal elfogadott Migrációs stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, 8.

24 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458) [A külföldiekéről és a nemzetközi védelemről szóló törvény]. *Resmî Gazete [Hivatalos Közlöny]* 28615, 2011. április 11.

25 A non-refoulement elve

állampolgárok biztonságérzetének növeléséhez. Szintén 2013-ban történt az a fontos fejlemény, hogy a kormány elfogadta Magyarország migrációs stratégiáját.²⁶ Ennek célja, hogy Magyarország külkapcsolati, nemzetpolitikai, nemzetgazdasági és nemzetbiztonsági érdekeit szem előtt tartva – az Európai Unió e tárgyban megfogalmazott normáira is tekintettel – egységes dokumentumba foglalja mindazokat a körülményeket, amelyekre az ország területén megjelenő migrációval kapcsolatos jogalkotási feladatok és a hatályos jogi szabályozás érvényesülése (jogalkalmazás, kapacitásbővítés) során tekintettel kell lenni. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt is érintette, hogy a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program intézkedési tervében feladatként határozták meg a lakosságra nehezedő adminisztratív terhek mértékének csökkentését az egyszerűsítési program²⁷ keretében. Ezen célkitűzés megvalósítása a túlzott adminisztratív terheket megállapító egyes törvényi rendelkezéseknek az egyszerűsítés irányába ható módosítását tette szükségessé. A programnak megfelelően a migrációs jogszabályok módosítására is sor került, a hatékonyság növelése érdekében.

Törökországban jelenleg zajlik a migrációs jog- és intézményrendszer átfogó reformja, a közigazgatás hatékonyabbá tétele érdekében. A török migrációs politika megértéséhez fontos tudni, hogy a modern Török Köztársaság 1923. évi megalakítását követő évtizedekben a cél a tradíciókon és a valláson alapuló társadalom átalakítása volt modern nemzetté és állammá. A modernizáció egy olyan központosított állam felépítését kívánta meg, amely képes a szolgáltatások széles körének biztosítására.²⁸ Az Atatürk²⁹ „nemzetépítési” koncepció következtében a letelepedésről szóló törvény³⁰ alapján közel kétmillió külföldi telepedett le Törökországban. Azonban a jogszabály ezt kizárólag a „török származás és kultúra” jegyében engedte.³¹ A szerző véleménye szerint ebből ered az a gyakorlat is, hogy a nem európai menedékkérők csak ideiglenesen és csak addig tartózkodhatnak Törökországban, ameddig egy másik ország az áttelepítési program keretében befogadja közülük azokat, akiknél az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának (UNHCR) törökországi képviselője elismeri, hogy megfelelnek a konvenció³² feltételeinek. A 20. században a bevándorlás és a menekülés egyéni és csoportos formáival is gyakran szembesült Törökország, azonban mindig csak az ideiglenes, rövid távú tartózkodást engedte. Ezért jelentős – migrációs szempontból történelmi – paradigmaváltást jelent az új migrációs törvénycsomag, amely alapjaiban más szempontok alapján, a nemzetközi és az uniós normáknak megfelelően szabályozza a külföldiekre (menekültekre) vonatkozó jogokat és kötelezettségeket. Annak ellenére, hogy Törökországra jelentős vegyes migrációs áramlatok jellemzők, az országnak nincs stratégiája az irre-

26 1698/2013. (X. 4.) kormányhatározat

27 A Magyar program egyszerűsítési programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) kormányhatározat.

28 KİRİŞCİ, Kemal: Migration and Turkey. In The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration, UNHCR, Boğaziçi Vakfı, 2., 2000, 30.

29 Mustafa Kemal Atatürk a Török Köztársaság alapítója.

30 34/2510. törvény.

31 KİRİŞCİ, i. m. 33.

32 1951. évi genfi egyezmény.

guláris³³ migráció kezelésére. A Belügyminisztérium 2012-ben kezdte meg a stratégia és egy átfogó nemzeti cselekvési terv kidolgozását. A két dokumentum kiegészíti majd az új migrációs joganyagot.

A török közigazgatás jelentős reformfolyamatot hajt végre, ami a kétezres évek elején kezdődött. Süleyman Sözen szerint a vezetésben (managerial reforms) és a kormányzásban (governance reforms) megkezdett reformok tartalma és szelleme a közigazgatás új értelmezését tükrözi, amely meglehetősen eltér a hagyományos igazgatástól. Továbbá esély van arra, hogy a reformok figyelemre méltó változást hozzanak egyrészt a török közigazgatásban, másrészt az állam és a társadalom közötti kapcsolat jellegében. Arra is felhívja a figyelmet, hogy a közigazgatás kultúrája sem hagyható figyelmen kívül. Ugyanis két alapvető tényező jelent nehézséget a reformok hatékony végrehajtásában: az államközpontú igazgatási kultúra és a török politikai-igazgatási rendszerben meglévő, elődöktől örökölt minta. Az elmúlt évtized közigazgatási reformjához az EU-csatlakozás is jelentősen hozzájárult, és egybeesett a 2002 óta kormányon lévő Igazság és Fejlődés Pártjának a közigazgatás átszervezése iránti erős politikai elkötelezettségével. A kormány prioritását erősítette a társadalom, az üzleti szféra és a civilszervezetek részéről megfogalmazott, a hatékony és jobb minőségű közszolgáltatások, valamint a közigazgatási eljárások egyszerűsítése iránti elvárás. Összegezve: a jelenlegi jogi és strukturális reformokkal a török közigazgatási rendszer elmozdult az „államközpontú” igazgatástól az „állampolgár-központú” igazgatás felé.³⁴ Az Európai Bizottság (EB) is elismerte, hogy a közigazgatási reformok terén a közigazgatás egyszerűsítése folytatódott, azonban az EB nagyobb politikai támogatást tart szükségesnek az átfogó közszolgálati reform megvalósításához.³⁵

5. A MAGYAR ÉS A TÖRÖK MIGRÁCIÓS SZERVEZET KAPCSOLATÁNAK, EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK BEMUTATÁSA ÉS ÖSSZEGZÉSE

A magyar és a török migrációs partnerszervek kapcsolatának ismertetésekor nem hagyható figyelmen kívül a bevándorlási összekötők (Immigration Liaison Officer – ILO) tevékenységének rövid bemutatása. A BÁH 2009-ben indította az első bevándorlási összekötő projektet (ILO Projekt) az EU Külső Határok Alap társfinanszírozásával.³⁶ Ezzel Magyarország bekapcsolódott a bevándorlási összekötők nemzetközi hálózatába.³⁷ Ezt a hálózatot az EU 2004 óta támogatja, és sok tagállama (Egyesült Királyság, Hollandia, Franciaország, Németország, Svédország stb.) helyez ki összekötőket a világ migrációs kockázatot jelentő országaiba. Ma-

33 Az „illegális” migráció helyett az elmúlt években a politikailag korrektebb „irreguláris”, vagyis a „szabálytalan migráció” kifejezés elfogadott. Ez a migrációs szabályok megsértésének eseteit is jelenti, pl. ha a külföldi eredetileg legálisan lépett az országba, azonban az engedélyezett tartózkodási időn túl is az országban marad, vagy eredetileg legálisan végzett munkát, azonban a munkavállalási engedélyének lejártá után tovább dolgozik.

34 SÖZEN, Süleyman: Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment. *International Journal of Business and Social Science*. Vol. 3, No. 9; May 2012. 168–173.

35 European Commission SWD (2013) 417 final, *Turkey 2013 Progress Report*, Brussels, 16. 10. 2013. 9.

36 A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Nemzetközi Együttműködési Főosztályának tájékoztatása alapján.

37 A bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK tanácsi rendelet.

gyarország három bevándorlási összekötővel kezdte meg a hálózat működtetését 2009-ben, Egyiptom, Nigéria és Törökország állomáshellyel. Ez a projekt a 2005 óta működő migrációs szakkonzuli tevékenység tapasztalatain alapult.

A magyar ILO-hálózat és a szakkonzuli hálózat működtetésével a BÁH jelentős eredményeket ért el a fogadó országokkal való, az illegális migráció elleni együttműködésben. A magyar társszervek és a külföldi projektpartnerek egyaránt elismerik és hasznosítják a magyar ILO-hálózat tevékenységét. Az ILO-projektnek köszönhetően 2009 és 2013 között a szerző bevándorlási összekötőként figyelemmel kísérhette a török idegenrendészeti és a menekültügyi törvénytervezet kidolgozásának folyamatát, egészen a törvény elfogadásáig. A BÁH 2014 januárjában megkezdte a tapasztalatcserét és az együttműködést az új török Bevándorlási Főigazgatósággal.

A magyar és a török migrációs szervezetek közötti szakmai együttműködés alapvető fontosságú a migrációval kapcsolatos kihívások hatékony kezelése szempontjából, figyelemmel arra, hogy a földrajzi elhelyezkedéséből adódóan mindkét ország tranzitország és célország is egyben. A felsorolt fontosabb mérföldkövek áttekintése alapján megállapítható, hogy a magyar és a török migrációs szabályozás fejlődésében jelentős eltérés látható, azonban a migrációs intézményrendszerek kialakulásának történetében a közel egy évtizedes időeltolódás ellenére hasonlóság lelhető fel. Mindkét szervezet a Belügyminisztériumon belül, civil egységként jött létre.

Magyarországon az EU-csatlakozás és a schengeni tagság jelentősen befolyásolta a migrációs jogalkotást. A BÁH megalakulása után hét évvel léptek hatályba a ma is alkalmazott törvények, amelyek folyamatos jogharmonizációs módosításokon esnek át. Ezek a törvények a rendszerváltás óta a migrációs jogszabályok harmadik generációját jelentik (1993, 2001 és 2007).³⁸ Magyarország az első menedékjogi törvény hatálybalépésekor³⁹ feloldotta a menekültek helyzetéről szóló, 1951. évi genfi egyezményhez fűzött földrajzi korlátozást. Törökország ezt a mai napig nem tette meg, azonban nagy érdeklődést mutat a korlátozás feloldásának következményeivel kapcsolatos magyar tapasztalatok iránt. További eltérés, hogy Törökországban nincs a közigazgatási eljárásra vonatkozó törvény, amely a migrációs törvények háttérjogszabálya lenne. A BÁH a bevált gyakorlatai és a több mint tízéves tapasztalatai alapján készen áll hatékony támogatást nyújtani török partnerének a migrációs jogalkalmazás, az új munkatársak felkészítésének területén, illetve az EU-csatlakozásra való felkészülésben. Mindkét szervezetnek azonos stratégiája van: az ország érdekeinek szem előtt tartásával a legális migráció könnyítése és az illegális migráció csökkentése.⁴⁰ Törökország stratégiai célja a migrációs együttműködés fejlesztése az EU-tagállamokkal, valamint a küzdelem az ellen, hogy az irreguláris migránsok számára tranzitország legyen. Célszerű és gyakorlati haszonnal jár e szakmai együttműködés – különösen a magyar szerepvállalás a szakmai továbbképzésben – további figyelemmel kísérése és elemzése.

38 TÓTH Judit: *Migration Law in Hungary*. Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, 15.

39 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról.

40 Elhangzott a török Bevándorlási Főigazgatóság főigazgató-helyettesi delegációjának magyarországi szakmai látogatása során. BÁH, Budapest, 2014. január 20.