

## A szabadságjogok értékvesztéséről

A szabadság és a biztonság egyensúlyának ígérete a stockholmi programban (2010–2014)<sup>1</sup> és a csoportos elnökségi programban<sup>2</sup> is olvasható, hasonlóan a szabadság, biztonság és jog térségévé váló unió korábbi intézkedéseit megfogalmazó más dokumentumokhoz. Ez az egyensúly-metafora egyneműnek és azonos értékűnek tekinti a két fogalmat, noha a szabadság(jog)ok garantálása az alkotmány morális tartalma, az állam elsőrendű kötelezettsége az egyének számára [alkotmány 8. § (1) bek.], míg a biztonság a kollektív javak közé tartozik, az emberek együttműködésének terméke, és mintegy előfeltétele az egyéni szabadságjogoknak.

Politikai célja van annak, ha a biztonság javára korlátozzák az emberi szabadságjogokat, és különösen akkor, ha ehhez a lakossági igények teljesítésére hivatkoznak. Míg a fejlett polgári demokratikus államokban a globalizáció fenyegetéseire hivatkozva, elsősorban a biztonságipari lobbinyomására kezdtek korlátozni az egyéni szabadságot (például térfigyelő kamerákkal, mobiltelefonok celladatainak visszatartásával, internetes üzenetek figyelésével, repülési utaslistákkal, biometrikus azonosítókkal), addig az új demokráciákban a szabadság-hiányos múlt után a korlátozottan elérhető szabadság etatista, rendészeti politikája jól belesimult az európai integrációs biztonságpolitikai törekvésekbe.

Eltérő történelmi okokból, de közös nemzetközi erőfeszítéssel értékelődnek le a szabadságjogok, amit jól lehet a politikai színpadon is igazolni a közvélemény-kutatási adatokkal. Az Eurobarometer 2009-es adatfelvétele szerint a tagállamokban megkérdezettek három kérdésben fejezték ki leginkább aggodalmukat: a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harc,

---

<sup>1</sup> Council of the EU, 17024/09 (2 December 2009)

<sup>2</sup> "Striking the right balance between law enforcement measures and measures to safeguard *individual rights*, the rule of law and international protection rules will be of paramount importance". The future Spanish, Belgian and Hungarian presidencies. 16771/09 (27 November 2009)

a kábítószerrel kapcsolatos fellépés és kisebb mértékben az emberi jogok és a gyermekek jogainak védelme (*Táblázat*). Ezekben támogatják leginkább a közös uniós együttműködést, fellépést és annak hírverését.<sup>3</sup>

*Táblázat: Az unió 27 tagállamában megkérdezettek állaga (%)*

Témakör	Aggódik		Támogatja az unió további erőfeszítését ezen a téren		Támogatja az unió erősebb tájékoztatási politikáját ezen a téren	
	<i>igen</i>	<i>nem</i>	<i>igen</i>	<i>nem</i>	<i>igen</i>	<i>nem</i>
Harc a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen	80	17	72	18	78	13
Kábítószer elleni harc	80	18	65	25	76	14
Az emberi jogok, szabadságok védelme, ideértve a gyermekek jogait	78	18	65	24	75	15
Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítása	68	26	54	33	69	19
Bevándorlási politika	61	34	55	32	69	19
Az unió külső határainak ellenőrzése	55	38	61	26	67	20
Menekültügyi politika	54	38	52	33	66	21
A tagállami rendőrségi és igazságügyi szervek közötti adatcsere	52	39	64	22	69	19

A szabadságjogokhoz való hozzáállás ambivalenciáját és viszonylagos értéktelenedését az is jelzi, hogy a fontos vívmánynak tekintett utazási, mozgási szabadságot egyre több európai ország csak saját magának akarja fenntartani, és azt másoktól – akár a saját szomszédaitól is – elvitatja. Ezért olyan magas az előítéletesség mértéke az idegenekkel és a mássággal szemben a Political Capital 2009-es felmérése szerint.<sup>4</sup> Magyarországon ráadásul kiemelkedően nagy támogatottsága van a rendpártiságnak, amely a biztonságot az állami és főleg a rendészeti szervektől várja. A leszakadó

<sup>3</sup> Flash EB Series #252 Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice, Analytical report (Fieldwork: September 2008 Publication: January 2009) Conducted by The Gallup Organization – Hungary upon the request of Directorate General for Justice, Freedom and Security

<sup>4</sup> Sz. A. A.: Meglovagolt bevándorlásellenesség. Népszabadság, 2010. szeptember 16. [http://www.nol.hu/lap/mo/20100916-meglovagolt\\_bevandorlasellenesseg](http://www.nol.hu/lap/mo/20100916-meglovagolt_bevandorlasellenesseg)

társégek és lakossági csoportok vagy a migránsok elleni fellépés egyre kevésbé ütközik alapjogi akadályokba, ha a biztonság és a rend erősítésére hivatkoznak. A Political Capital elemzése jelzi: a kelet-európai régióban Magyarországon a legnagyobb az elzárkózás a külföldiek elől. Itt a felnőttek hatvan százaléka csak az állampolgárság megszerzése után – vagy még akkor sem – adna a hazai munkavállalókat megillető jogokat az ide vándorlóknak, míg tíz százalékuk szerint a bevándorlóknak már így is túl sok szociális ellátás jut, és a nem magyar nemzetiségűeknek csak kivételesen engednék meg a letelepedést; a felnőttek harmada pedig egyáltalán nem látná őket szívesen. Mindez arra bátorítja a kormányokat, hogy újabb migrációs szigorításokat vezessenek be, miközben az egész kelet-európai régióban, így nálunk is vészesen fogy az aktív korú népesség.

A stockholmi program célul tűzi ki egy olyan belső biztonsági program kialakítását, monitorozását és érvényesítését, amely a lisszaboni szerződés szerinti új Belbiztonsági Bizottság (COSI) feladata lesz (TFEU 71. cikke). Ennek hatékony megvalósítása kiterjed az integrált határigazgatásra is, nem csak az igazságügyi és a büntetőügyekben kialakított együttműködésre – azaz a migránsok biztonsági kockázatként kezelése teljesen független attól, hogy elkövetnek-e bármilyen bűncselekményt. A belbiztonsági stratégiának ezen túlmenően tekintettel kell lennie a külső biztonsági stratégiára éppúgy, mint más uniós politikákra, így különösen a belső piacra. Következésképpen az uniós és a tagállami politikai, jogi erőfeszítések is egy irányba mutatnak: *a szabad mozgás szelektív, a nem uniós polgárok utazása és tartózkodása pedig nyíltan vagy burkoltan büntetőjogi – és nem közigazgatási jogi – eszközökkel kezelt kockázati tényező, a migráns vétkességétől, választási lehetőségétől és egyéni magatartásától függetlenül. Nem csoda, ha az intézményes előítéletességet érzékelve alig tudnak integrálódni (asszimilálódni) a vándorok. Pedig ha az nem sikerül – bár kötelező lenne nekik –, akkor kitoloncolják őket, ezzel mintegy igazolva a további szabadságkorlátozó intézkedéseket is.*

A spanyol, belga és magyar csoportos elnökség 18 hónapos programja csupán három területen jelölt meg szabadságerősítő lépéseket a többtucat biztonságerősítő intézkedés mellett: a személyes adatok védelme, a büntetőeljárás garanciák erősítése és a szabad utazás körének, a schengeni rezsimnek Romániára és Bulgáriára kiterjesztése révén. Ezek pedig aligha

fogják kárpótolni az utasok, lakosok millióit, ha a *személymegfigyelés és -ellenőrzés, nem pedig a szabadság és jog térségévé válik az unió*. Erre a mozgás-szabadság terén történeteket hozhatjuk fel bizonyítékként.

## **Kinek szabad a mozgás?**

A belső piac kiépítésének elemeként először 1957-ben merült fel a személyek szabad mozgásának megteremtése az európai integrációban, de csak 1968-ban vált érzékelhetővé ez a cél, amikor megszüntették az átmeneti korlátozó intézkedéseket. Az olajárak robbanásszerű emelkedése nagy válságot hozott Európában, sok ember vált munkanélkülivé, ami megváltoztatta a migrációra vonatkozó hozzáállást.

Az Egységes Európai Okmány mégis előrelépést hozott 1987-ben, mivel a belső határokon az ellenőrzés eltörlésének elve a közösségi jog részévé vált – 1992 végéig bevezetendő szabályként. Közben pedig leomlott a berlini fal, és a kelet-európai országok lakosai belevetették magukat a korlátozások nélküli utazásba. Ezért halogatták a tagállamok közti határokon az ellenőrzés felszámolását 1995-ig – a közben tető alá hozott schengeni szerződés és a végrehajtási egyezmény rendszerére is tekintettel. Ebben Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt – mindamelllett az unió 2004-es bővítésével egyre növekszik a szabad mozgás jogát megszerzők száma.

A szabad mozgás persze csak differenciáltan, szelektíven érvényesül, hiszen az EU-jog többféle kategóriát hozott létre (Guild, 2009). A schengeni rezsim nyomán az unió közvetlenül alkalmazandó rendeletet fogadott el a belső és a külső határok átlépésére vonatkozó szabályokról. Az 562/2006. rendelet hat tagállamra nem terjed ki<sup>5</sup>, míg három nem uniós államra igen<sup>6</sup>, másfelől a külső határokon átlépő nem uniós polgárokkal kapcsolatosan másként rendelkezik, mint az EGT-polgárokról (vízum, a tartózkodási cél igazolása, országonként eltérően meghatározott megfelelő anyagi fedezet megléte, közrendi, közegészségügyi vagy közbiztonsági kockázat esetén visszafordítás), ám a belső határokon az ellenőrzés megszűnésével ilyen megkülönböztetés nem lehetséges.

<sup>5</sup> Írország, Egyesült Királyság, Dánia, Bulgária, Ciprus, Románia, Bulgária

<sup>6</sup> Izland, Norvégia, Svájc

Ezt nem ellensúlyozza, hogy a határellenőrzést végzőt a rendelet is arra kötelezi, hogy teljes mértékben tartsa tiszteletben az emberi méltóságot. Tilos például nemi, faji vagy származási alapon diszkriminálnia. Ha úgy találja, hogy a nem uniós polgár nem felel meg a belépési feltételeknek, akkor a visszafordítást meg kell előznie a külföldi egyéniesített vizsgálatának, döntését alaposan meg kell indokolnia írásban, és a visszautasított külföldinek joga van fellebbezni. Vajon a 2007-ben a külső határoknál visszafordított 130 ezer ember<sup>7</sup> hány fellebbezést nyújtott be?

A belső határokon mindenki külön ellenőrzés nélkül átléphet. A mélyreható ellenőrzés tehát nem állhat rendszeres, mindenkire kiterjedő ellenőrzésből, csak rendőrségi adatokon alapulhat és a határokon átnyúló bűnözés elleni fellépéssel függhet össze, és nem lehet azonos a külső határon folytatott ellenőrzéssel. Jogvédők – így például az ECAS jelzése – szerint<sup>8</sup> az új tagállamokban a hatósági gyakorlat nem mindenben felel meg ezeknek az elveknek.

További megkülönböztetést jelent, hogy az új tagállamok munkavállalói tekintetében átmeneti korlátozásokat fogadtak el, így ők ugyan szabadon vállalkozhatnak, önfoglalkoztatóként szolgáltatásokat nyújthatnak, tanulhatnak, nyugdíjasként áttelepedhetnek másik tagállamba – ha ehhez az önfenntartásuk és a biztosításuk adott. A munkakeresés ideje is általában három hónapi tartózkodást jelenthet, tehát a 2004/38/EK irányelv a maga teljességében még nem érvényesül az unió egészében. A többes mércére további példa a családegyesítés, hiszen az uniós polgár és családtagja az említett irányelvre hivatkozhat, ha átmegy egy másik tagállamba, és magával viszi feleségét, gyermekét. Ám ha otthon marad, akkor a hazai jog szabályaira kell támaszkodnia ahhoz, hogy a házastársát, gyermekét beléptethesse a saját országába a család együttéléséhez. Mindeközben a nem uniós polgár nem uniós családtagjára ugyane célra a családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelvet fogják alkalmazni, mégpedig a tagállami átültető szabályok alapján lefelé nivellált, minimalista formájában. Pedig a családban nevelkedésre és a házastársak együttélésére minden emberi lénynek

---

<sup>7</sup> A Frontex éves jelentése alapján:

[www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/frontex\\_general\\_report\\_2007\\_final.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/frontex_general_report_2007_final.pdf)

<sup>8</sup> [www.ecas-citizens.eu/content/view/185/147/](http://www.ecas-citizens.eu/content/view/185/147/)

joga van, függetlenül attól, hogy milyen egyébként a jogállása, különösen akkor, ha nem követett el bűncselekményt. A névházasság még egyetlen országban sem bűncselekmény, bár az emberek éppen a lezárt migrációs csatornák miatt kényszerülnek esetleg ezen a módon a beutazásra, tartózkodásra. Az azonos neműek és a regisztrált élettársak gyakran teljesen kiszorulnak a családdegyesítésből, függetlenül az Európai emberi jogi egyezmény 8. cikkének bírósági értelmezésétől, amely a tényleges családi kapcsolatok megőrzését, védelmét követeli meg a részes államoktól, nem pedig a házasságkötést.

### A migráció kriminalizálása

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa hívta fel a figyelmet arra, hogy Európában a migránsokat kriminalizálják, ami súlyos korlátozásokkal jár emberi jogaikat illetően.<sup>9</sup> Manapság a nem szabályos (irreguláris) migránsok belépését, tartózkodását – a migrációs ügyintézés részeként – *büntetőjogi szankciókkal vagy annak megfelelő közigazgatási intézkedésekkel sújtják*. Ilyen például az idegenrendészeti őrizet, amely – hasonlóan a többi intézkedéshez – követi a büntetőjogi logikát. (Lee, 2005: 1–15; Guild – Minderhoud, 2006; Cholewinski, 2007: 301–336). Ezzel valójában a határok ellenőrzését akarják fokozni, és éppen a menekültek belépését nehezítik, akik nem férnek hozzá a nemzetközi védelemhez, mivel az engedély nélküli belépést, beutazást (annak elősegítését) büntetőjogi következményekkel kapcsolják össze az európai államokban.

A biztos kritizálta azt is, hogy az unióban a nem szabályos vándorokat büntető és határrendészeti (közigazgatási) intézkedések vegyítésével kezeli a kitoloncolásra (hazatérésre) vonatkozó irányelv. Noha az Európa Tanács parlamenti közgyűlési határozata leszögezi, hogy a nem szabályos vándorok nem bűnözők, ezért az államok ne tartóztassák le őket, és csak olyan korlátozó megoldással éljenek, amely a lehető legrövidebb ideig tart<sup>10</sup> – az uniós politika miatt ennek csekély a hatása.

<sup>9</sup> Commissioner of Human Rights, Council of Europe: Criminalisation of Migration in Europe, Human Rights Implications. Issue Paper, September 2009

<sup>10</sup> Recommendation 1755 (2006) on the human rights of irregular migrants of the Parliamentary Assembly

2009-ben a Kínzást Megelőző Európai Bizottság (CPT) ezt vizsgálva emelte fel a szavát például a rettenetes görögországi fogva tartási körülmények miatt.<sup>11</sup> Nem fogadható el büntetőjogi szankciók alkalmazása egyének vagy cégek ellen azért, mert tisztázatlan jogi helyzetű embereket szállítanak, őket segítik. Kifogásolható, hogy a közigazgatási jog és a büntetőjog elveit, logikáját a határok, a vándorok és a menekültek ellenőrzésében összevegyítik, bár ezek alapvetően eltérnek. A büntetőjogi magatartások egyik részének van jól meghatározható áldozata, károsultja, míg egy másik részében maga a társadalom vagy a jogrend a sértett. A határon átlépés és tartózkodás szabályainak megsértése például éppen ez utóbbi körbe tartozik, mivel nincs konkrét sértettje, csak az állam szuverenitása, a hatósági ellenőrzés integritása – eltekintve az emberkereskedelemtől, ahol valódi áldozatok is vannak. Éppen ezért kellene megfogadni az Európa Tanács semlegességre vonatkozó ajánlását<sup>12</sup>, hogy a nem szabályos vándorokat, okmány nélküli külföldieket, az engedély nélkül belépőket és (túl) tartózkodókat ne stigmatizálják.

Ezt figyelmen kívül hagyva, az EU a saját dokumentumaiban rendre az illegális migrációról, jogellenes vándorokról beszél<sup>13</sup>, még akkor is, ha egyébként nem is az unió területének megsértését akarják megelőzni, mert az illető a világ másik felén vagy a saját állampolgársága szerinti országon belül van. (Például Magyarországra a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint 2009-ben a menedéket kérők négy százaléka érkezett legálisan, a többiek így kényszerűségből csempészek segítségével vagy egyéb módon, mivel vízumot, útlevelet nem tudnak szerezni.)

Minél szigorúbb a belépési feltétel, annál több az illegális vagy szabálytalan vándor, akik tehát nem a hatósági vízumszűrésen akadnak fenn, hanem a határok menti utakon, erdőkben. Afrikában, Ázsiában alig van magyar követség, a konzuli ügyintézéshez időpontot a neten lehet kérni ott,

---

<sup>11</sup> CPT (2009): 20 years of combating torture. 19<sup>th</sup> General Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Council of Europe Publishing, Strasbourg, [www.cpt.coe.int/en/annual/rep-19.pdf](http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-19.pdf)

<sup>12</sup> The Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) on irregular migrants

<sup>13</sup> Például: Decision of the JHA Council of 27-28 April 2006 to step up joint flights for the expulsion of illegal immigrants, Council Document 11185/06

ahol gyakori az áramkimaradás, sőt egyáltalán nincs internet-hozzáférés.<sup>14</sup> Nem csoda, ha a Magyarországon átutazó vándoroknál beigazolódik, hogy közigazgatási szűrés helyett csak büntetőjogi eszközökkel lehet fellépni ellenük. A büntetőjog lényege tehát a jogsértés gyanújára és a szankcionálással a megelőzésre épülő megközelítés. A „semleges” kifejezés hiánya nem nyelvészeti, hanem politikai kérdés, mert éppen azt erősíti a közvéleményben, hogy az okmányok nélküli vándorokkal alapvetően a rendőrségnek és a büntető igazságszolgáltatásnak van dolga.

Különös ellentmondás, hogy miközben az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását az európai közösségi jog garantálja, addig a külföldiek nem jogszerű belépését egyre súlyosabban szankcionálják. Az Egyesült Királyságban egyenesen bűncselekménynek minősítik<sup>15</sup>, pénzbírságot vetnek ki, vagy akár hat hónapig terjedő szabadságvesztést és kiutasítást is alkalmazhatnak. Hasonló a szabályozás Németországban, Görögországban, Olaszországban, ahol akár három évig terjedő szabadságvesztéssel is büntethető, a szabálytalanul belépő migráns szállásának eltűrése.<sup>16</sup>

Ebben persze nagy szerepük van a nemzetközi egyezményeknek, amelyekben az államok vállalják, hogy büntetőjogi eszközökkel lépnek fel az ember- illetve gyermekkereskedelem, az embercsempészet és a kapcsolódó kizsákmányolás ellen. Ám ezekben *egyetlen szó sincs arról, hogy pusztán a jogszerűtlen, szabálytalan belépést is büntetőjogi eszközökkel kellene fenyegetni*. Számos ország büntetőjogába beépült a szervezett, több országra kiterjedő bűnözés elleni palermói egyezmény (2000) és két jegyzőkönyve szerint tilalmazott magatartás, miszerint a határon engedély nélküli átcsempésztést, az ehhez nyújtott segítséget, az ehhez kapcsolódó kizsákmányolást büntetni kell. Az Európa Tanács embercsempészetet tiltó egyezménye (2005) is büntetőjogi szankciót követel meg, ideértve az áldozatok szolgáltatásainak felhasználását, valamint az utazási, személyazonosítási okmányokhoz kapcsolódó cselekményeket. Láthatóan *egyikben sincs benne, hogy a csempésztett áldozatokat a nem szabályos belépésért büntetni kellene*.

<sup>14</sup> Az országgyűlési biztos vizsgálatot végző munkatársa, dr. Haraszti Katalin közlése a külföldről érkezett migrációs panaszügyekben. 2009. június

<sup>15</sup> 24. § Immigration Act 1971 as amended by the Asylum and Immigration Act 1996

<sup>16</sup> 94. § AufenthG., 83.§ of Immigration Law 3386/2005, HR Commissioner's Report of 16/04/2009



Különösen a palermói embercsempészás elleni jegyzőkönyv 5. cikke zárja ki a becsempésztett külföldi büntetőjogi felelősségre vonását, mert őt áldozatnak tekintik. Nyilvánvalóan azért, mert ha egy menekült másként nem tud bejutni az ország területére, akkor az illegális belépést vagy tartózkodást kénytelen választani, ám a genfi egyezmény (1951) 31. cikke *éppen a menekültek védelmében zárja ki a büntetőjogi felelősségi eljárást.*

Ettől függetlenül, az államok egyrészt az összes illegalitást segítő magatartást büntetik, másrészt egyre inkább magát a nem szabályos belépést. Így Spanyolországban még minősített többségű törvénybe is foglalták több lépésben, Olaszországban pedig a csónakkal, hajóval érkezők elleni fellépést 2009 óta azzal büntetik, hogy a hajó, csónak tulajdonosát vonják felelősségre a nem megfelelő okmányokkal szállított külföldiek miatt.

Az EU-bővítésnek volt olyan hatása is, hogy a csatlakozni készülő ország maga akadályozta a saját polgárai kiutazását, nehogy illegális (illegálisan belépő, tartózkodó) külföldi legyen belőlük, ezzel megsértve a szabad kiutazáshoz való jogot (Európai emberi jogi egyezmény 4. jegyzőkönyv 2. cikke). Szabálysértési vagy büntetőeljárás keretében ugyanis visszavonta a polgár útlevelét.<sup>17</sup>

A határellenőrzéskor, a szabálytalan belépés miatti visszafordítás, eltávolítás sértheti az Európai emberi jogi egyezménynek a kínzásra, embertelen, megalázó bánásmódra vonatkozó tilalmát (3. cikk), a magánélethez és a családi élet tiszteletéhez fűződő jogot (8. cikk), valamint a tisztességes eljárás megtartásának követelményét (6. cikk), túl a már említett menekülteket védő genfi egyezmény 31. cikk (1) bekezdésén, miszerint tilos az illegális, engedély nélküli belépésért, tartózkodásért valakit büntetni, ha közvetlenül olyan területről érkezett, ahol az élete vagy a szabadsága veszélyben volt.

Számos európai emberi jogi bírósági ítéletet lehet felhozni ezek megsértésével kapcsolatosan, ideértve azt, hogy *nem előbbre való az állami szuverenitásvédelem a családi élethez való jognál*, ha másként nem tud az illető bejutni

---

<sup>17</sup> Európai Emberi Jogok Bíróságának ügyei, például: *Sissanis v. Romania* (25 January 2007), majd később az Európai Közösségek Bírósága előtt előzetes döntéshozatali eljárásban C-33/07, *G. Jipa v. Ministry of the Interior of Romania*.

az országba<sup>18</sup> (Burián, 2008: 19–26). Úgy látszik, ez sem elég a trend megfordítására, és töretlen a magyar szemlélet, mert a bűnügyi statisztikákban is két évtizede feltünteti a jogellenes belépést, tartózkodást<sup>19</sup> (Kacziba, 2010: 40–78.). Az elemzők folyamatosan a közbiztonság kockázataként foglalkoznak az embercsempészekkel, emberkereskedőkkel, ugyanúgy, ahogy az áldozataikkal, a bérkoldulásra, rabszolgamunkára, prostitúcióra kényszerített emberekkel. Esetleg még hozzáteszik, hogy a bűnözés és a migráció globalizációja meg az uniós elvárások miatt kicsi a nemzeti mozgástér a migrációs (rendészeti) politika számára (Dunavölgyi – Póczik, 2008), de ha mégis van ilyen mozgástér, akkor a túlzott bevándorlási folyamatoknak gátat kell szabni (Zán – Tájok, 2010: 200–216).

Az európai migránsokra vonatkozó kriminalizáció mára kiterjedt a *túltartózkodás, a jogszerűtlen foglalkoztatás szankcionálására*, sőt az e cselekményekben *segédkezőkre* is. Ennek abszurdítására jó példa Jennifer Chary esete, akit 2009 áprilisában vádoltak meg szabálytalanul tartózkodó külföldi segítése miatt – akihez éppen férjhez akart menni. A pár már öt hónapja élt együtt, és amikor házasságkötési kérelmet adtak be, az esküvő napján a vőlegényt jogellenes tartózkodás miatt kitoloncolták, míg a menyasszony ellen bűn-cselekmény elkövetéséért ötéves szabadságvesztést, és harmincezer euró pénzbüntetést indítványozó vádiratot nyújtottak be. Az ügyészség csak a sajtóban megjelent, a történeteken felháborodó közvélemény nyomására ejtette végül a vádat, bár a kitoloncolás már megtörtént – így végül Marokkóban kötöttek házasságot.<sup>20</sup> Mindez felveti: az ilyen országban vajon mennyiben tartják tiszteletben a házassághoz való jogot (Európai emberi jogi egyezmény 12. cikke)? Ami pedig az üzleti életet illeti, a tartózkodási engedély nélküli külföldiek alkalmazása is büntetendő cselekmény lett.

Több tagállamban pénzbüntetést kell fizetni, ha a munkáltató nem ellenőrzi (gondosan) a külföldi tartózkodási okmányait, és a szankciók egyre

<sup>18</sup> *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands* (31 January 2006)

<sup>19</sup> 1993 és 2007 között a jogellenes belföldi tartózkodás, beutazás miatti bűncselekményt évente elkövetők száma 200 és 680 között volt, és ehhez képest az embercsempészek, emberkereskedők száma évente 0 és 530 közötti.

<sup>20</sup> *Renvoi du proces d'une française poursuivie pour aide au séjour irrégulier de son concubin*. Le Monde, 11 Mai 2009.

szigorodnak e téren, mondván, hogy ez is az emberkereskedelem elleni harc része. Például az Egyesült Királyságban a belügyminisztérium honlapjára feltették az összes olyan cég nevét, amelyik szabálytalanul tartózkodó külföldieket alkalmazott.<sup>21</sup> Persze a nevekből nyomban kiderült, hogy a cégtulajdonosok zöme migráns volt, és nyilván a saját honfitársait foglalkoztatták.

A kriminalizáció hatására *a menekültek nem férnek hozzá a védelemhez*, mert mielőtt megszereznék, azaz a kérelmüket érdemben elbírálnák, kitolcolják vagy visszafordítják, de legalábbis fogva tartják őket. Ezt számos európai országban bizonyították a civil szervezetek<sup>22</sup>, egyben az emberi jogi kötelezettségek súlyos megsértése miatt is szót emelve, panaszokat benyújtva. Másfelől büntetik a menekülteket szállító vállalatokat, cégeket és a segítőköt (Tóth, 1997: 52–66). A hajóval, repülővel szállítók pénzbüntetésre számíthatnak, és nagy valószínűséggel büntetőeljárásra, ha az unióba be nem léptethető külföldieket vagy hamis okmányokkal felszereltek fuvaroznak.

Lassan bezárult a kör: az illegalitás növekszik, hiszen a menekülő, vándorló csak hamis vagy hamisított okmányokkal tud utazni, vagy/és csempészek segítségével. Ehhez is kapcsolódik, hogy nagy a tétje annak, melyik országba jutnak el, mivel az európai országok között nagy a különbség az azonos országból érkező menekültek elismerési rátája között, tehát addig próbálkozik valaki, amíg eléri az általa kívánatosnak tartott országba. Vagyis növekszik az illegális továbbvándorlás mértéke. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai szerint például 2008-ban<sup>23</sup> az afgán menekültek átlagosan hatvanhét százaléka részesült elismerésben; ugyanez az arány Ausztriában nyolcvan, Finnországban kilencvenöt, míg Görögországban nulla százalék volt.

---

<sup>21</sup> [www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/employersandsponsors/listemployerspenalties/](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/employersandsponsors/listemployerspenalties/)

<sup>22</sup> Például: Amnesty International „Seeking Asylum is not a Crime”. June 2005: [www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc\\_16178.pdf](http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_16178.pdf); Human Rights Watch „Fleeing Refuge: The Triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy”. April 2003.

<sup>23</sup> UNHCR, 2008 Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Country Data Sheets (16 June 2009)

A büntetőjogi logika további eleme a *menedéket kérelmezők őrizetben, illetve fogva tartása, noha nem bűnözőkről van szó*. Az európai és univerzális emberi jogi normák alapján a bebocsátásért folyamodó menedékkérőket csak törvényben meghatározott okból, a lehető legrövidebb ideig lehet őrizetben tartani, kizárólag azért, hogy meghatározzák kilétüket, a menedékkérelmük főbb indokait, tisztázzák, miért rongálta, semmisítette vagy hamisította meg az illető az okmányait, másfelől a nemzetbiztonság és a közbiztonság megóvása érdekében.<sup>24</sup>

Az Európai emberi jogi egyezmény 5. cikke értelmében kivételes a szabadságkorlátozás, és bíróságnak kellene annak jogszerűségéről döntenie, különösen a gyermekek és a betegek esetében: vajon ez olyan személynek az engedély nélküli belépését akarja megelőzni, aki ellen kitoloncolás vagy kiadatás céljából folyik eljárás? Az Európai Emberi Jogi Bíróság mindenestre jogszerűnek tekinti a közigazgatási célú őrizetet, ha a kiutasítás nem előre ismert, eltervezett, és az ideje nem aránytalan a célhoz képest.<sup>25</sup> Mindazonáltal az elmúlt évtizedben egyre terjed az őrizet a kiutasítási mechanizmus első lépéseként, az adott személy helyzetének egyéni feltárása nélkül. Ezért Európa teli van fogva tartási, idegenrendészeti táborokkal, több százat listáztak belőlük. A kínzás megelőzésével foglalkozó bizottság (CPT) fokozott figyelmet fordít az idegrendészeti szabályokba bekerült ilyen fogva tartásra, szabadságkorlátozásra, mivel az államok hamisan arra hivatkoznak, hogy ezek a külföldiek nem is igazi fogvatartottak, hiszen az országot bármikor elhagyhatják, ha hazafelé mennének.<sup>26</sup> Eközben igen rossz körülmények között tartják őket, börtönszerű feltételek között. Az ENSZ kínzás elleni egyezménye (1984) és az Európai emberi jogi egyezmény 3. cikke egyaránt tilalmazza a menekült, a kérelmező visszafordítását, ha kínzásnak, életveszélynek, halálbüntetésnek, megalázó bánásmód veszélyének lenne kitéve. Ismert, hogy ezek az egyezmények a szankcionálási lehetőségük révén nagyobb garanciát jelentenek, mint a visszafordítás tilalmát kimondó genfi menekültügyi egyezmény 33. cikke.

<sup>24</sup> Ezt emelte ki az Európa Tanács, lásd Commissioner's Viewpoint, „States should not impose penalties on arriving asylum-seekers”, 17 March 2008, [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080317\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080317_en.asp)

<sup>25</sup> *Saadi v. United Kingdom* (29 January 2008).

<sup>26</sup> Op.cit. CPT, 2009: 37–44

A belépés, megérkezés módjának kriminalizálása azzal jár, hogy a menedékjogi kérelmet visszautasítják, és így a közvéleményben is az erősödik, hogy valójában illegális külföldiek, bűnözők akarnak menedékjogot szerezni, miközben a menedék helyett csak büntetőjogi szankciókat kapnak. Ezt erősíti, hogy minden kérelmezőről ujjnyomatot vesznek, és az adataikat egybevetik (együtt kezelik) a bűnelkövetőkéivel, az illegális beutazókéival és a már korábban kérelmet benyújtókkal, eleve szavahihetetlennek bélyegezve őket.

Az előbbieken bemutatott *kriminalizáció Magyarországon* az elmúlt két évtizedben pontosan nyomon követhető azzal, hogy a kérelmezők és menekültek, a nem szabályosan belépő, tartózkodó vándorok szociális jogai sohasem voltak olyan bőkezűen megadva, hogy azokból visszavéve egyértelműen megüzenjék: máshová menjetek! Merthogy itt mindig is szűk marokkal mértek, és a külföldieknek az összes lakoshoz viszonyított kétszázalékos arányon belüli létszáma mára legfeljebb pár ezerre olvadt.

Az egészségügyi ellátás(hoz) és szállás(hoz való jog) állami döntés függvénye, mivel a nem szabályos vándoroknak nincs társadalombiztosítási jogviszonyuk, és például az Európai Szociális Charta, a genfi menekültügyi vagy a hontalanok jogállási egyezménye csak kevésbé segít Magyarországon ezeken az embereken, mert vagy ez a jogállásuk, vagy a jogszerű tartózkodásuk hiányzik.

Az Európai Szociális Chartát ellenőrző Szociális Jogok Bizottsága rámutatott ugyan, hogy az orvosi segítség megtagadása valakitől azért, mert illegálisan van az ország területén, ellentétes a chartával<sup>27</sup> – nálunk az egészségügyi intézményeknek, ellátóknak jelezniük kell az idegenrendészeti szervnél, ha a betegnek nincsenek megfelelő okmányai. Márpedig az Európai Emberi Jogi Bíróság szerint a tulajdonhoz való jog (Európai emberi jogi egyezmény 1. jegyzőkönyvének 1. cikke) akkor is felhívható, ha nem befizetésen alapuló ellátásról vagy biztosítási jellegű viszonyról van szó.<sup>28</sup> Másfelől, sokszor az adott állam polgárának családtagját zárják ki egyes

---

<sup>27</sup> Council of Europe: Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Strasbourg, 2008 (point 183).

<sup>28</sup> *Gaygusuz v Austria* (16 September 1996); *Koua Poirrez v. France* (30 September 2003).

ellátásokból, noha az megfelel a követelményeknek, ezzel sértve a megkülönböztetés tilalmát.<sup>29</sup>

A már elősorolt kriminalizáció tovább erősödött az EU-csatlakozással, mégpedig úgy, hogy az *átültetendő migrációs irányelvek minimumszabályait* a tagállamok zöme, így Magyarország sem akarta meghaladni. Ennél a *lefelé nivellálásnál* is nagyobb baj, hogy az *átültetésnél figyelmen kívül hagyták a már meglévő emberi jogi kötelezettségeket, a már kivívott szabadságjogokat.* (Tóth, 2006: 139–165) Egyfajta csőlátással, csakis az uniós megfelelést tartották szem előtt. Lehet, hogy a lisszaboni szerződés 2009. decemberi életbelépése – így az Európai Unió Alapjogi Chartája kötelező erejűvé válása miatt – ezen annyiban segít, hogy az Európai Bizottság minden javaslata előtt hatáselemzést ígér éppen az emberi jogi katalógus betartása érdekében. Ettől persze még a tagállamok felelősek az Európa Tanács előtt az európai emberi jogi normák betartásáért, és végső esetben az unió is kikényszerítheti a kötelességzegési eljárás révén. Ez különösen a 2010 és 2014 közötti stockholmi program megvalósításakor lesz fontos, amelynek része, hogy az unió csatlakozik az Európai emberi jogi egyezményhez. Az Európa Tanács elveihez igazodás még bizonytalan, mert a stockholmi program is folyvást illegális bevándorlókról beszél, és az ellenük való hatékony fellépésre szólít fel, esetenként pedig megemlíti a visszafordítás tilalmát és az alapvető jogok tiszteletét.

Az Európai Unióban a migráció kriminalizációját a következőkben foglалhatjuk össze (Tóth, 2010: 193–220):

- 2009/52. irányelv azokról a minimális szankciókról és intézkedésekről, amelyeket az illegálisan tartózkodó külföldiek foglalkoztatóival szemben fognak alkalmazni (2009. május 29.). Ez volt a nyitánya a büntetőjogi szabályok bevezetésének e téren, hogy erősítsék az illegális migráció elleni fellépést. E szerint illegális nem uniós polgárról akkor beszélünk, ha az adott tagállamban már nem felel meg a tartózkodás követelményeinek, és az számít illegális alkalmazásnak, ha illegális külföldit

---

<sup>29</sup> *Niedzwiecki v. Germany* (25 October 2005). Hazai viszonylatban az állampolgári jogok biztosa 2009-ben tett ajánlást a Magyar Államkincstárnak az eljárási szabályok helyes értelmezésére egy magyar–kubai állampolgárságú pár kisgyermek ügyében, mert a kubai anya nem kapott családi ellátást.

foglalkoztatnak. A leleplezett munkáltatónak büntetést kell fizetnie, továbbá megfizettetik vele a bért, a társadalombiztosítási hozzájárulást, és ehhez jön még a büntetőjogi szankció (9. cikk).

- 562/2006. rendelet a schengeni határellenőrzési rendszerről (életbe lépett 2006. október 13-án. Dánia nemzetközi jogként alkalmazza, Írország és az Egyesült Királyság sehogyan a saját határainál, egyáltalán nem alkalmazza még Bulgária, Románia és Ciprus, míg követi Izland, Svájc és Norvégia). E rendelet szerint a nem uniós polgárok beléphetnek az unió területére, és mozoghatnak a tagállamok között, miközben a rendészeti szervek a határok ellenőrzése keretében intézkedhetnek a hamis vagy lopott okmányokkal kapcsolatosan [7. cikk (2) bek.] – tehát számos bűnügyi relevanciája van a külföldiek ellenőrzésének.
- 2002/90. irányelv az engedély nélküli belépés, átutazás és tartózkodás (elleni fellépés) előmozdításáról (2002. november 28.), amely megköveteli a tagállamoktól, hogy kellően szankcionálják a szándékos segítségnyújtást a belépő, átutazó külföldi számára, vagy az ehhez anyagi hozzájárulást nyújtót, ha a külföldi jogsértően utazott be vagy tartózkodik ott. A szankciók legyenek hatékonyak, arányosak és visszatartók (3. cikk). Ehhez kapcsolódott az a kerethatározat (2002/20/EK), amely szintén azt erősítette, hogy a jogellenes külföldieket segítőknek szankcionálni kell, például kiutasítással, és a jogi személyek felelősségre vonásához a szükséges lépéseket meg kell tenni. Ez jelzi, hogy a segítők is gyakran külföldiek, és humanitárius okból lehet csak kivételt tenni.
- 2001/51. irányelv a külföldieket segítőkkel szembeni szankciókról (2001. június 28.), amelyet kiterjesztettek a szállítókra, megállapítva a minimálisan kivetendő büntetés nagyságát, hogy az legyen visszatartó és hatékony.
- Kerethatározat (2002/629/EK) az emberkereskedelemhez kapcsolódó cselekmények büntetendővé nyilvánításáról és más olyan büntetések bevezetéséről, hogy az visszatartó legyen a toborzás, a szállítás, pihentetés, behajózás és az e szerepek felosztása elleni fellépésben (2002. július 19.). A cél, hogy megelőzzék a vándorok kizsákmányolását [például a csempészés árának (szex)rabszolgaként ledolgozásával], és ehhez a tagállamokban a szabályozást átalakítsák.

- Három adatbázis segíti a külföldiek ellenőrzését: a Schengeni Információs Rendszer, az EURODAC és a Vízuminformációs Rendszer. Például a második minden menedéket kérő személy és elcsípett, szabálytalanul belépő, tartózkodó ujjnyomatát tartalmazza<sup>30</sup>, amit 2009 végétől elérhetővé tesznek valamennyi rendészeti szervnek, miközben a menekülteket ezzel „rabosítják”. A VIS-t létesítő 767/2008. rendelet pedig kifejezetten úgy fogalmaz, hogy hozzá kíván járulni a tagállamok belső biztonságát fenyegető veszélyek megelőzéséhez, például az érintett országok a súlyos bűncselekmények és a terrorista cselekmények megelőzése érdekében konzultálnak egymással. Persze nem mindenki vízumkötelezett<sup>31</sup>, csak a nem fehér, a muszlim és/vagy az uniós átlaghoz képest szegény országok polgárai.
- 2001/40. irányelv a kiutasítási határozatok kölcsönös elismeréséről (2001. május 28.), amely azt biztosítja, hogy a többi tagállamban is szerezzenek érvényt a külföldiekkel szemben hozott döntéseknek, automatikusan elfogadva annak jogalapját. Így egységesen értelmezik a közrendre vagy a nemzetbiztonságra súlyos és jelen lévő veszélyt, ha az illető olyan cselekményt követett el, amelyért egy évnél hosszabb szabadságvesztés szabható ki, illetve alappal feltételezik, hogy ilyet elkövetett vagy el kíván követni a tagállam területén [3. cikk (1) bek.]. Itt már nincs is szó olyan bizonyosságról, mint amelyet a büntetőeljárásban megkövetelnek, de hát elvégre unión kívüliekről van szó.
- 2008/115. irányelv az illegálisan tartózkodó külföldiek hazatérésére, eltávolítására vonatkozó közös intézkedésekről, a tagállami együttműködésről (2008. december 16.), amely nem hívja fel a figyelmet arra, hogy az eltávolításkor számos emberi jogi szempontot, kivételt mérlegelni kellene. Sokkal inkább azt sugallja, hogy az illegálisan tartózkodókkal szemben minden esetben megengedett ésszerű mértékű kényszer alkalmazása, ha a külföldi nem akar távozni [8. cikk (4) bek.]. Mindazonáltal ez nem büntetőeljárás, a rendőrség feletti szoros ellenőrzés hiányzik. Sok panaszjelzés jelzi<sup>32</sup> azt, hogy jogsértően bánnak ilyen

<sup>30</sup> Regulation 2725/2000

<sup>31</sup> Regulation and attached list to the Reg. 539/2001

<sup>32</sup> Csak egy idézet a kitoloncolás végrehajtásáról szóló 26/2007. (V. 31.) IRM rendeletről: „6. § Nem lehet a kitoloncolás fogatosítása során a) a kitoloncolt személy légzőképességét bármilyen



esetekben a külföldiekkel, főleg akkor, ha nincsenek okmányai. Minél inkább a büntetőjogi nyelvezet és logika érvényesül, annál nagyobb az elterjedtsége a kényszerítő eszközök alkalmazásának. (Tóth, 2005: 89–98) Az egyik fejezetében szereplő szabályok pedig egyenesen a külföldi őrizetére, fogva tartására hatalmazza fel az eljáró hatóságot, hogy az eltávolítás sikeres legyen, nehogy az unión kívüli vándor megakadályozza az eljárást. E célból az őrizete hat hónapig is tarthat, amelyet „ésszerű időközönként akár a duplájával meghosszabbíthatnak” [15. cikk (5) bek.]. Csupán annyi a garanciális szabály, hogy ha közigazgatási szerv rendeli el, a jogszerűséget a bíróság vizsgálja felül, az őrizetben tartott kapjon tájékoztatást a jogairól, legyen jogi képviselője, férjen hozzá a konzulátushoz, sürgősségi egészségügyi ellátáshoz és a család együtt maradhasson – azaz teljesen ártatlan kiskorúak is őrizetben tartandók. Átültetésének határideje 2010 karácsonya (Dánia, az Egyesült Királyság és Írország kivételével), amit nem befolyásol, hogy az ENSZ emberi jogi szakértői jelezték aggályaikat amiatt, mert nem juthatnak védelemhez a menedéket kérők, noha a szabálytalanul tartózkodók (schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkében foglalt feltételeknek meg nem felelők) nem bűnözők. Ezért is kérte meg egy bolgár bíróság az Európai Bíróságot, hogy fejtse ki az őrizetben tartás időtartamának határidejét.<sup>33</sup>

- 2003/110. irányelv az illegálisan tartózkodó külföldi kiutasítása, hazatoloncolása során a másik tagállamban tranzitáláshoz nyújtandó segítségről. Ennek a megfogalmazása is veszélyes bűnözőkre utal (2003. november 25.).
- 2003/9. irányelv a menedéket kérők fogadásának minimális körülményeiről (2003. január 27.), hogy a tagállamokban a szükséges életfeltételeket minden kérelmezőnek megadják. Ám ha egy kérelmező súlyosan megsérti a szállás rendjét, akkor szankcionálható (például az ellátás megvonása, csökkentése révén), ami erősen büntető jellegű szabály [16.

---

*módon korlátozni, őt ragasztószalaggal vagy más eszközzel elnémítani; b) a kitoloncolt személynek akarata ellenére nyugtató hatású szert adni, más gyógyszer orvosi utasítás nélkül beadni; c) a kitoloncolt személlyel szemben mérgező vagy bénító gázt használni; d) a kísérő személynek maszkot vagy csuklyát viselni.”*

<sup>33</sup> ECJ C-3579/09, Kadzoev-ügy

cikk (3) bek.]. Aligha hihető, hogy a súlyos normaszegés miatt nem indítanak vele szemben más (szabálysértési/büntető-) eljárást (például rongálás vagy garázdaság miatt), így tehát kétszeresen is büntetik. Noha eleve minimális ellátási szintet nyújtanak, hogyan lehet azt az emberi méltóság, a megalázó bánásmód tilalmának sérelme nélkül csökkenteni? Másfelől a tagállam sajátos tartózkodási helyet – ez az őrizet szebbik neve – jelölhet ki a kérelmezőnek, ha ez szükségesnek mutatkozik, például jogi vagy közrendi okokból [7. cikk (3) bek.].

- 2005/85. irányelv a menekültstátus megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (2005. december 1.), amely közvetett módon kriminalizálja a védelmet kérőket. Bár nem nevezi őket illegális migránsoknak, csak legfeljebb olyanoknak, akik nem jogszerűen léptek az ország területére, továbbá velük szemben olyan hatósági intézkedések megtételét teszik lehetővé, mint általában a büntetőeljárásban a gyanúsítottal szemben, ami a közigazgatási jogban nem bevett (lásd 11. cikk). Így például a kérelmező köteles jelentkezni a hatóságnál később meghatározott időközönként, köteles átadni valamenyny azonosító okmányát, más egyéb iratait, ha azt relevánsnak tekinti a hatóság az eljárásban; köteles a tartózkodási helyét és annak változását bejelenteni a hatóságnak, anélkül hogy a hatóság meg köteles lenne azt tudomásul venni levelezési címként; a hatóság bármikor átvizsgálhatja a csomagját és ruházatát, különösebb indoklás nélkül; a hatóság a kérelmezőről adatokat gyűjthet, feljegyezhet az érintett beleegyezése, tudomása nélkül. További érv a kérelmező őrizetben tartására nem az, hogy menedéket kért, hanem az, hogy másként, legálisan aligha tudna belépni. Az őrizet sohasem „csak a kérelmezésért” rendelhető el, hanem egyéb, szükségképpen kapcsolódó magatartásért. Sovány vigasz, hogy gyors bírósági kontrollt kell ilyen esetben felette nyújtani (18. cikk).

Ezek a példák jelzik, hogy az uniós polgárhoz képest a *nem uniós polgár megkülönböztetése és szabadságának korlátozása* nagyon sok eljárási mozzanatban jelen van.

Ezért az unió hitelessége megkérdőjeleződik a nem szabályos migráció elleni harcban: vajon az emberi jogokat komolyan érvényesíteni akarja-e (Cholewinski 2006: 899–941), ahogyan azt minden dokumentumban ígéri a migráció kapcsán?

A kriminalizáció növeli a kirekesztést, a társadalomban elfogadhatóvá teszi a diszkriminációt egyes csoportokkal szemben jogi, faji vagy kulturális alapon Európában.<sup>34</sup> Minderre Magyarországon a jogalkotóknak és a kormánynak válaszolnia kell, hiszen a minimumok mellett a korlátozások szorgalmas átvétele már megtörtént.

## Összegzés

A szabadság értékességét veszélyezteti, gyengíti, hogy a biztonságpolitikai lobbi nyomására a biztonság elsőbbsége nyíltan vagy rejtetten megjelent, mert növelik a fenyegetettség érzését, ezzel pedig a biztonsági beruházások, megrendelések számát. Ezzel párhuzamosan növekszenek a társadalmi, területi különbségek, amelyeket nem ellensúlyoznak hatékony területfejlesztési, oktatási, foglalkoztatási és szociálpolitikai eszközökkel, mint azt a biztonság és közrend érdekében főleg jogi instrumentumokkal teszik. Az európai gazdasági, pénzügyi, foglalkoztatási versenyképességi, innovációs válság mellett megjelent a csatlakozási, uniós bővítési kifáradás, a csökkenő európai szolidaritás. Ezek miatt töredezik szét a kivívott szabadság, miként az egyenlőséget, demokratikus értékeket támadó radikalizálódás, nemzeti extrémizmus és bezárkózás hivatalos politikája nyomán számos európai országban. Ezt tetézi a gyenge jogállam és az alacsony szintű jogi, politikai – szabadsághiányos – kultúra, valamint a fejletlen civil szektor és gyenge nyilvánosság a fiatal demokráciákban. Mindamellett az uniós mozgásszabadság, a munkavállalás, a helyi választójog és nyilvánosság kibővítése és a családegyesítési jog nagyon sok uniós polgárnak korlátozott. Nem csak az új tagállami polgárokra vonatkozó átmeneti intézkedések miatt, hanem mert nagy a különbség az uniós polgárok és nem uniós polgárok jogai között, ami viszonylagossá teszi ezeket a szabadságjogokat.

A minden területre behatoló biztonsági megfontolások elsőbbségét és a szabadság másodlagossá tételét meglehetősen jól bizonyítja a migráció kriminalizációja, a bűncselekményt el nem követők őrizetben tartása vagy

---

<sup>34</sup> Report of the EU's Fundamental Rights Agency: European Union's Minorities and Discrimination Survey's Results. April–May 2009, [www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/pub\\_eu-midis\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/pub_eu-midis_en.htm)

éppen a tagállamokból mintegy húszezer roma másfél éven belüli hazatoloncolása Franciaországból<sup>35</sup>.

Ezért szorgalmazandó, hogy a társadalomkutatásban jöjjön létre a szabadság(jog)ok tana (Bigo, 2010: 263–288), miként a biztonsági tanulmányok és biztonságpolitikusok is néhány év alatt nagy figyelmet és anyagi támogatást szereztek maguknak. A mai szabadságjogi gyakorlat és különösen a külföldiekkel kapcsolatos jogkorlátozás, az emberi méltóság és integritás védelme számos alapjogi kérdést vet fel, ami együttműködésre készítheti a jogon túli más diszciplínák ismerőit. Csak ez segíthet megértetni, hogy a biztonság és a hatékony bűnüldözés nem a szabadságjogok ellentéte, hogy a kormányzás a kormányzottak értékválasztása, értékrendje nélkül nem minősíthető.

## Irodalom

**Burián H. (2008):** *Az Európai Bíróság esetjoga: a Romániát érintő első ügy.* Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 12. szám

**Bigo, D. (2010):** *Delivering Liberty and Security? The Reframing of Freedom when Associated with Security.* In: **Bigo, D. – Carrera, S. – Guild, E. – Walker, R. (eds.):** *Europe's 21<sup>st</sup> Century Challenge. Delivering Liberty.* Ashgate, Farnham

**Cholewinski, R. (2006):** *Control of Irregular Migration and the EU Law and Policy: A Human Rights Deficit.* In: **Peers, S. – Rogers, N. (eds.):** *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary.* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston

**Cholewinski, R. (2007):** *The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy.* In: **Baldaccini, A. – Guild, E. – Toner, H. (eds.):** *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy.* Hart Publishing, Oxford

**Dunavölgyi Sz. – Póczik Sz.:** *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

**Görbéné Zán K. – Tájok P.:** *Az idegenrendészeti szakterületi tevékenység stratégiája.* Rendészeti Szemle, Különszám, 2010. március

**Guild, E. – Minderhoud, P. (2006):** *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member states on Trafficking and Smuggling in Human Beings.* Martinus Nijhoff, Leiden–Boston

<sup>35</sup> Magyar Rádió, 2010. szeptember 25. Franciaország 2009–2010 nyara között 18 700 romát toloncolt csak Romániába legalább ötven romatelep felszámolásával.

**Guild, E. (2009):** *Citizens of the Union and third country nationals: securing free movement in the European Union.* In: Migration and its impact on the work of ombudsman. Conference Book, 5-7 April 2009, Cyprus

**Kacziba A. (2010):** *A társadalmi átalakulás közbiztonsági kockázatai.* Rendészeti Szemle, Különszám

**Lee, M. (2005):** *Human Trade and the criminalisation of irregular migration.* International Journal of the Sociology of Law, no. 33

**Tóth J. (1997):** *Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége.* Acta Humana, 27. szám

**Tóth J. (2005):** *Towards a Joint Sweeper of Illegal Migrants.* Central European Political Science Review, no. 19

**Tóth, J. (2006):** *Enlargement of the EU and Title IV.* In: **Peers, S. – Rogers, N. (eds.):** i. m.

**Tóth J. (2010):** *Lehet-e normatív a migrációs politika?* In: **Hárs Á. – Tóth J. (szerk.):** *Változó migráció – változó környezet.* MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest