

Löffler Tibor<sup>1</sup>

**Illegális bevándorlás és az állam szuverenitása.  
21. századi kihívások a politikai tanulás és innováció előtt az Európai Unióban<sup>2</sup>**

Mottó:

„A határok a legrosszabb találmány,  
amit politikusok valaha is megalkottak”  
(Jean-Claude Juncker 2016-ban)

„Meg akarunk maradni kozmopolita  
és liberális országnak, de ha polgáraink  
biztonságáról van szó, erős államra van szükségünk”  
(Horst Seehofer 2018-ban)

*I. Bevezetés*

Az Európai Uniónak és egyes tagállamainak már jóval a 2015-ös migrációs és menekültválság előtt szembe kellett néznie a legális és illegális bevándorlás kihívásával, mely „kihívás” nemcsak a politikai szótárba és retorikába írta be magát: a vonatkozó szakirodalomban a „kihívás-válasz” klasszikus elméletén keresztül is közelítenek a témához.<sup>3</sup>

A bevándorlás azzal válik kihívássá, hogy egyre inkább produkál olyan jelenségeket, melyek problémaként definiálódnak és ezáltal maga a bevándorlás is egyre inkább problémává válik: megkerülni nem lehet, szembe kell nézni vele, kezelése erőfeszítéseket igényel, és nem utolsó sorban próbára teszi a vezetők vezetői képességeit.

<sup>1</sup> Egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék.

<sup>2</sup> A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

<sup>3</sup> A vonatkozó újabb szakirodalomból lásd Martin, Philip: The Global Challenge of Managing Migration. Population Bulletin 68, no. 2. Population Reference Bureau, Washington, 2013. <https://www.prb.org/wp-content/uploads/2014/05/global-migration.pdf>. (2018. december 1.) Boswell, Christina: Understanding and Tackling the Migration Challenge: The Role of Research. International Conference, 4-5 February 2016, Brussels. Conference Report. [https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/other\\_pubs/migration\\_conference\\_report\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/other_pubs/migration_conference_report_2016.pdf) (2018. december 1.) Marciacq, Florent – Boštjančič Pulko, Ivana – Flessenkemper, Tobias: Migration – a new challenge for the OSCE in South Eastern Europe? Südosteuropa-Gesellschaft. München, 2016. <https://www.sogde.org/wp-content/uploads/2017/03/OSCE-Report.pdf> (2018. december 1.) Hassel, Anke – Wagner, Bettina: The EU's 'migration crisis': challenge, threat or opportunity? In: David Natali and Bart Vanhercke (szerk.): Social Policy in the European Union - state of play 2016. ETUI-OSE, Brussels, 2017. 61-92. o. Skleparis, Dimitris: The Greek response to the migration challenge: 2015-2017. Discussion Paper. Konrad-Adenauer-Stiftung Greece, Athens, 2017. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9ca070c8-b546-01ac-e85a-df93ea2e5297&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9ca070c8-b546-01ac-e85a-df93ea2e5297&groupId=252038) (2018. december 1.) A migráció „kihívásként” értelmezéséhez lásd még Migration and Asylum: a challenge for Europe. European Parliament, Coordination of Editorial and Communication Activities, 2018. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL\\_PERI\(2017\)600414\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600414/IPOL_PERI(2017)600414_EN.pdf). (2018. december 1.)

Az Európai Unióba történő legális és illegális bevándorlás kihívás a társadalmak és az állampolgárok számára, hiszen a bevándorlók teljesen más és gyakran ellenséges kultúrkörből érkeznek, ezért integrálásuk vagy integrálódásuk próbára teszi a befogadó társadalmakat és az állampolgárokat. A legális és illegális bevándorlás a 21. századi európai uniós társadalmak intelligens, fenntartható és inkluzív jellegének próbakövé is vált a következő szempontok vagy kérdések mentén.

- Az idegen és gyakran ellenséges kultúrkörből tömegesen bevándorlók hajlamosak elkülönülten élni, párhuzamos társadalmakat alkotni melyekben az „európai” értékektől idegen vagy azzal egyenesen ellenséges értékek dominálnak.<sup>4</sup>

- Az elkülönülés és a nem-európai értékek szerint szerveződő párhuzamos társadalmak ellentétesek az „európai” értékek tiszteletét előfeltételező integrációval. Az EU képes-e ezt az értékkonfliktust hatékonyan kezelő integrációs stratégiák kidolgozására?<sup>5</sup>

- A tömeges bevándorlás erősíti az elkülönülést és a párhuzamos társadalmakat, ezáltal pedig csökkenti az integráció hatékonyságát, ezért valószínűsíthető, hogy a további tömeges bevándorlás integrálódni eleve nem is akaró milliók megtelepedését eredményezi, ami felveti a bevándorlás mennyiségi oldalának (tömegesség) mélyreható és racionális elemzését. Hol a bevándorlás racionális határa, amely a hatékony integrációra tekintettel határozható meg?

- Az integrálódás elutasítása, illetve az integrálódásra való nem- vagy alulmotiváltság kikezdi a társadalmi inklúziót, a befogadást. Az elvileg inkluzív (befogadó) társadalmak számára külön kihívást jelent a mindennapi együttélés dimenziójában elviselni vagy eltérni a bevándorlóknak a nem európai értékekből fakadó és - ezért – konfliktusforrásként szolgáló beállítódásait, viselkedéseit és magatartásait.

- A multikulturalizmusnak az EU-ban domináns koncepciója és ideológiája rendkívüli szabadságot biztosít a sajátos kultúrájú bevándorló közösségeknek a szabadságelvű Európai Unióban és európai társadalmakban, de kimondatlanul is azon a normatív alapon, hogy a bevándorló közösségeknek tisztelniük kell egymást és egymás

---

<sup>4</sup> „2008-ban 12 brit egyetemen végzett felmérés szerint a muszlim egyetemisták [Sic!] 40%-a támogatja a brit jogrendszerben muszlimok számára a saria bevezetését, egyharmaduk üdvözölné egy világméretű, a sarián alapuló iszlám kalifátus létrehozását, s a megkérdezettek 32%-a elfogadhatónak tartja a vallás nevében történő gyilkosságot (28% csak abban az esetben, amennyiben a vallást támadás éri, 4% a vallás 'megőrzése és védelme' érdekében is.) Jóllehet a muszlimok 53%-a úgy vélekedett, semmivel sem igazolható a vallás nevében történő gyilkosság, ugyanezen arány a keresztények esetében 94% volt.” Németországban a Bielefeldi Egyetem egy kutatócsoportjának jelentése szerint „a harmadik generációs török származású fiatalok felfogása egy sor kérdésben jóval radikálisabb, 'fundamentalistább', mint az előző generációké volt. Mindez nem csupán abban nyilvánult meg, hogy mindenekelőtt muszlimnak tartják magukat, hanem a más vallásokhoz tartozókkal szembeni intoleranciában is”. Rostoványi Zsolt: Európai (euro-)iszlám vagy iszlám Európában. Grotius E-könyvtár, 2011. 29-30. o. A brit Daily Mail 2015-ös tudósítása szerint az országban 85 saria-bíróság működött. Inside Britain's Sharia courts: There are now EIGHTY-FIVE Islamic courts dispensing 'justice' across the UK. This investigation into what really goes on behind their doors will shock you to the core. Daily Mail, 2015. december 13. 2018-ban a brit kormányzatnak már hivatalosan is foglalkoznia kellett a saria-bíróságokkal. Lásd The independent review into the application of sharia law in England and Wales Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/678478/6.4152\\_HO\\_CPGF\\_Report\\_into\\_Sharia\\_Law\\_in\\_the\\_UK\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/678478/6.4152_HO_CPGF_Report_into_Sharia_Law_in_the_UK_WEB.pdf) (2018. december 1.)

<sup>5</sup> A bevándorlásról és a multikulturalizmusról szóló viták apropóján Angela Merkel német kancellár 2010-ben deklarálta a kultúrák harmonikus egymás mellett élését feltételező „multikulti” bukását, elhibázottnak tartotta a megelőző évtizedek gyakorlatát, hitet tett a keresztény emberkép mellett, és állást foglalt amellett, hogy a bevándorlók tegyék magukévá a német kultúrát és annak értékeit. Merkel erklárt Multikulti für gescheitert. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/integration-merkel-erklart-multikulti-fuer-gescheitert-a-723532.html>; Merkel: "Multikulti ist absolut gescheitert". <http://www.sueddeutsche.de/politik/integration-seehofer-sieben-punkte-plan-gegen-zuwanderung-1.1012736> (2018. december 1.)

kultúráját, illetve a befogadó (többségi) társadalmat és kultúráját. Továbbá, hogy az együtt élő szubkultúrák a szükséges mértékben osztják az európai értékeket és rendelik alá magukat annak. A túlnyomórészt muszlim országokból érkező bevándorlók tömegei azonban kihívást jelentenek az európai értékek integráló funkciója számára.

- Egy olyan multikulturális környezetben, mint például az EU, ahol a társadalmi együttélési formák és normák, az együttélési „simulások” és konfliktusok egészen új típusú problémahalmazt jelentenek a tömeges muszlim bevándorlás miatt, a társadalmi és politikai tanulás elvei és mechanizmusai is gyökeresen megváltoznak.

A migrációs és menekültválság tehát összességében egyszerre veti fel, a társadalmi és politikai innovációs mintázatok feltárását a társadalmi és politikai tanulás aspektusából, illetve a társadalmi és politikai tanulás feltárását a társadalmi és politikai innovációs mintázatok aspektusából.

A politikai tanuláson és innováción belül abból a megfontolásból is kiemelendő az állam és a kormányzatok tanulása és innovációja, hogy az EU és a bevándorló országgá (Einwanderungsstaat, Einwanderungsland, immigration state) vált tagállamai 2015 előtt már több évtizedes tapasztalattal rendelkeztek az egyre növekvő mértékű, ezért kihívást jelentő bevándorlással kapcsolatban. Vajon a tények, a demográfiai előrejelzések, a trendek és előrejelzések ismeretében miért érte felkészületlenül az európai vezetőket a migrációs és menekültválság? Egyáltalában: tanultak-e saját tapasztalataikból és tudatában voltak-e a tényeknek, a trendeknek és a demográfiai előrejelzéseknek?

## *II. Válság – tanulás – válságmenedzselés*

A tömeges és részben illegális bevándorlás már a 20. század végén komoly problémát jelentett a legfejlettebb országoknak, de a jelenség az ezredforduló után ért el egy olyan szintet, hogy már magától értetődően használjuk a migrációs válság és a menekültválság fogalmait.<sup>6</sup>

A válságok tudományos elemzésekor és gyakorlati kezelésekor egyaránt fontos kérdés, hogy a politikai döntéshozók, illetve a politikai és társadalmi környezet releváns szereplői (pártok, média, tudósok stb.), akik a politikai döntéshozók számára fontos politikai közvélemény alakítói is egyben, tanultak-e más vagy - főleg - korábbi hasonló válságokból és az adott válságot tünetként megelőző válságjelenségekből.

Az Európai Unióban egyfajta közmegegyezés van arról, hogy 2015-ben történteket, a minden addiginál nagyobb méretű tömeges bevándorlást migrációs válságként és/vagy menekültválságként definiáljuk. A „válság” politikai és értelmezési keretén belül már nemcsak az kérdés, hogy, hogy az EU vezető szervei, illetve az EU-n kívülről jövő tömeges bevándorlás célországai tanultak-e a 2015-öt megelőző évek tapasztalatiból, hanem az is, hogy felkészültek-e egy jövőbeni migrációs válság kezelésére. Ezekből a kérdésekből azonban egyenesen következik egy újabb: a migrációs válság (*nem*) kezelési módja tükröz-e olyan *vezetési-irányítási válságot* uniós és tagállami szinten, amely maga is egyik okává válik a vezetési-irányítási szintek által kezelendő migrációs válságnak és felveti a vezetési-irányítási szintek innovációjának problémáját.

Az EU-ban ugyanis számolnak lehetséges és határokon átnyúló (cross-border), éghajlatváltozáshoz, terrorizmushoz, válsághelyzetekhez, járványokhoz, kibertámadásokhoz vagy a létfontosságú infrastruktúrák összeomlásához kapcsolódó válságokkal, melyek multilaterális és koordinált válaszokat is igényelhetnek. És saját normái és elvárásai szerint az EU-nak *képesnek* kell lennie (*ability*) reagálni a válsághelyzetekre, melynek érdekében

---

<sup>6</sup> Az EU-s retorika bevett terminusa a migrációs válság és a menekültválság, de a válságot magát nem definiálták részleteiben.

meghatározott cél, hogy tanuljanak a korábbi eseményekből (learning lessons), vonjanak le tanulságokat azért, hogy javuljon a hatékonyság és a koherencia, az alkalmazások gyorsasága, a működési és politikai koordináció. Azért, hogy növeljék az EU *válságkezelési képességét (capacity)*, különböző válságkezelési mechanizmusokat már létrehoztak: EU Crisis Coordination Arrangements (CCA), EU Integrated Crisis Management Arrangements (ICMA), European External Action Service (EEAS), EEAS Crisis Response System (CRS). A General Rapid Alert System (ARGUS) és az EU Integrated Political Crisis Response Arrangements (IPCR) kifejezett feladata, hogy megerősítse az EU *gyors döntéshozatalra való képességét (ability)* akkor, amikor az EU politikai szintjén kell választ adni a vészhelyzetekre.<sup>7</sup>

Ezen szervezetek és intézmények megalkotására jellemző azonban, hogy a tömeges, pláne ellenőrizetlen és illegális bevándorlást mint válságtényezőt figyelmen kívül hagyták - még a biztonsági megfontolások során is. Másrészt a migrációs- és menekültválság sem készítette az EU-t, hogy revideálja az intézményes válságkezeléssel kapcsolatos politikáját.

Véleményem szerint a migrációs válság (nem) kezelési módja igenis tükröz olyan vezetési-irányítási válságot uniós és tagállami szinten, amely maga is egyik okává vált a vezetési-irányítási szintek által kezelendő migrációs válságnak, és ez felveti a vezetési-irányítási szintek innovációjának problémáját. Az uniós és tagállami vezetési struktúrák sok esetben olyan *bénultságot, tehetetlenséget és gyengeséget* mutattak, mutatnak, amely miatt nem túlzás a „*gyenge állam*” fogalmát és analógiáját használni az elemzés során.

A tömeges bevándorlás súlyos biztonsági és biztonságpolitikai kihívást és fenyegetést is jelent az EU számára. Biztonsági téren a gyenge államnak folyamatosan küzdenie kell, hogy fenntartsa az erőhasználat monopóliumát, hogy képes legyen biztonságot nyújtani a külső és belső fenyegetésekkel szemben, hogy kontroll alatt tarthassa határait és területét, hogy fenntarthassa a közrendet, és biztonságot nyújtson polgárainak a bűnözéssel szemben. A „gyengeség” ismérvei közé tartoznak olyan, a bevándorláspolitikát illetően szerintem releváns tényezők is, mint az állami-kormányzati kapacitás hiánya a kormányzati-politikai akarat érvényesítésére és magának az akaratnak a hiánya is.<sup>8</sup>

Gyenge állam esetén azonban világosan látni kell: ha bármilyen jellegű válsággal szembenező állam eleve gyenge vagy a válságkezelés miatt és a válságkezelés során önmaga miatt meggyengül, akkor – ismétlem magam – maga is a válság mélyülésének és kiterjedésének okozójává válik.

A „gyenge állam” tüneteinek szinte mindenki által ismert bizonyítékának tekinthető a „kerítés nem megoldás” szlogenje és az az mögött megbúvó politikai tehetetlenség.

Azért is kell kezdenem a „kerítés nem megoldás” tézisével, mert aktuális példákkal illusztrálható vele az uniós vezetési struktúrák tanulási és innovációs képességének hiányai. A

---

<sup>7</sup> Hagström Frisell, Eva – Oredsson, Maria: Building Crisis Management Capacity in the EU. FOI, Stockholm, 2006. Blockmans, Steven (szerk.): The European Union and Crisis Management. Policy and Legal Aspects. T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 2008. Kuhn, Maïke: The System of EU Crisis Management - From Bringing Peace to Establishing Democracy? Max Planck Yearbook of United Nations Law, (13) 2009. Olsson, Stefan (szerk.): Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies. Springer Science & Business Media, Berlin Heidelberg, 2009. Pirozzi, Nicoletta: EU's Comprehensive Approach to Crises Management. Giji Gya, 2013.

<sup>8</sup> PATRICK, STEWART: Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of “Spillovers”. Center for Global Development. Working Paper, Number 73. 2006. január. Elcioglu, Emine Fidan: The State Effect: Theorizing Immigration Politics in Arizona. Social Problems, (64) 2017. Vigneswaran, Darshan: Weak state/tough territory: The South African mobility regime complex. MMG Working Paper 16-03. 2016. Elcioglu kutatásai szerint a bevándorláspárti arizonai civilek az *állam erőssége ellen* is felvették a harcot, míg (az illegális) bevándorlást ellenzők az állam s főleg a rendőrség *gyengeségének* tudták be a problémákat, ezért az állam támogatására szólítottak az *állam erejének növelése* érdekében. Az erős/gyenge állam teoretikus keretén belül tárgyalja Darshan Vigneswaran az *állam képességét (capacity)* arra, hogy kitoloncolja területéről az arra ítéltetett migránsokat. Ezért nála az őrizetbe vettek növekvő száma a határvédelem gyengeségére utal.

német kormánykoalícióban belül a két testvérpárt, az Angela Merkel vezette CDU és a Horst Seehofer vezette CSU között a bevándorláspolitikai és a bevándorlás rendszer megreformálása miatt kialakult ellentét éppen azért mélyült el, mert Seehofer belügyminiszternek a súlyos gyakorlati problémák kezelésére megalkotott reformcsomagját Merkel kancellár arra való hivatkozással utasította el, hogy az ügyben uniós megoldásra van szükség. Csak hogy uniós (közös) megoldások 2015. óta váratnak magukra, miközben az egyes tagállamok válságkezelési döntéseit rendszeresen az uniós megoldásra, annak hiányára vagy szükségességére hivatkozva érik támadások. Másrészt, mint az közismert, éppen Merkel kancellár volt az, aki a „Wir schaffen das” (= Meg fogjuk oldani) jegyében válsággeneráló politikába kezdett.

Merkel bevándorláspolitikája többek között azért is generálta a válságot, mert uniós vagy kormányközi egyeztetés nélkül döntött migránstömegek kontroll nélküli olyan befogadásáról, amely messzemenően determinálta az EU és más tagállamok helyzetét. Továbbá még a koalíciós feszültség során is ragaszkodott ahhoz a *belügyminisztériumi instrukció nyomán kialakult informális gyakorlathoz*, hogy bárki legálisan léphet Németország területére, ha menedéket kér, függetlenül attól, hogy vannak-e iratai, és az EU más tagállamában menedékkérőként regisztrálták-e már...<sup>9</sup>

Mindazonáltal Merkel kancellár ezzel nehezen összeegyeztethető módon védte meg a magyar határzárát egy televíziós interjúban: „A magyar-szerb uniós külső határ védelmével Magyarország Németországot is védi”, amivel „bizonyos értelemben nekünk végzi el a munkát”.<sup>10</sup> Az uniós külső határ akár kerítéssel történő védelme akkor kaphat értelmet az ultraliberális (kontrollt nélkülöző) bevándorláspolitikai fényében, ha 1) belátják, hogy az ultraliberális bevándorláspolitikai elérte határait; 2) belátják, hogy uniós külső határ más államokkal akár kerítéssel történő védelme nélkül az ultraliberális bevándorláspolitikai jóval korábban elérte határait; 3) belátják, hogy uniós külső határ más államokkal akár kerítéssel történő védelme nélkül Németország hamar rákényszerült volna saját határainak védelmére.

Ha Merkel kancellár szavai őszinték voltak, akkor feltételezhető, hogy az elismerés és a belátás egy három éven át tartó politikai tanulási folyamat eredményei. Ez a tanulási folyamat azonban korlátos, mert benne a külső tényezők, tehát más országok játszanak meghatározó szerepet: kerítést emelő és effektív határellenőrzést végző országok (Bulgária, Macedónia, Magyarország stb.), az illegális bevándorlás frontvonalain lévő országok (Görögország, Olaszország), a migrációt kétoldalú megállapodás jóvoltából visszatartó ország (Törökország). Eme külső tényezők meghatározó szerepe miatt lehetett az olyan belső tényezők miatti tanulást kiiktatni, mely belső tényezőket egy német titkosszolgálati jelentés már idejekorán 2015-ben meghatározta: „Iszlamista szélsőséget importálunk, arab antiszemitizmust, más népek nemzeti- és etnikai konfliktusait, valamint ezeknek az embereknek a tőlünk eltérő társadalom- és *jogfelfogását*. A német biztonsági szervek nincsenek és nem lesznek abban a helyzetben, hogy kezeljék ezeket az importált biztonsági problémákat és a német lakosság erre adott reakcióit.”<sup>11</sup> A jelentés fényében érthetőnek tűnik Merkel kiállása a magyar határzár mellett, hiszen az akadályt gördít a biztonsági problémák „importálódása” elé. Ugyanakkor nincs nyoma annak, hogy az idejekorán, a még a migrációs válság évében készült jelentésből tanult-e a német kormányzat, hiszen migrációs politikáján és határrendészeti gyakorlatán három éven át semmit nem változtatott, mert nem akart

<sup>9</sup> Offener Brief an Horst Seehofer über Einwanderung. <https://ef-magazin.de/2018/02/20/12303-offener-brief-an-horst-seehofer-ueber-einwanderung-werden-sie-die-rechtsstaatlichkeit-wiederherstellen>. (2018. december 1.)

<sup>10</sup> Lásd a 2018. június 11-i magyar sajtó tudósításait. Eredetiben: <https://www.ardmediathek.de/tv/Anne-Will/Nach-dem-G7-Gipfel-Bundeskanzlerin-Ang-Das-Erste/Video?bcastId=328454&documentId=53067204> (2018. december 1.)

<sup>11</sup> Stefan Aust -Claus Christian Malzahn: Sicherheitsexperten entsetzt über deutsche Politik. Die Welt, 2015. október 25.

változtatni. Utóbbi tény arra enged következtetni, hogy a német kormányzat talán nem is akart tanulni a történésekből, mert magasabb politikai szempontoknak rendelte alá a migrációs válság kezelését... Olyan magasabb politikai szempontoknak, melyeknek ára vagy költsége az iszlamista szélsőség, az arab antiszemitizmust, a nemzeti- és etnikai konfliktusok, valamint a társadalmi és *jogi szubkultúrák*, illetve ezek kezelhetetlenségének elfogadása...

### *III. A kerítés nem megoldás!?*

A Magyarországon 2015-ben ideiglenesen kiépített határozott (kerítést), illetve a magyar kormány mögöttes bevándorlás- és menekültpolitikáját folyamatosan súlyos ideológiai és politikai támadás érte, melyek közül témánk, a válságkezelés, a politikai tanulás és innováció szempontjából ki kell emelni „a kerítés nem megoldás” elvét, amelynek a „Wir schaffen das” ad értelmet.

Ahogy a „Wir schaffen das” feltételezni engedte a migrációs- és menekültválságnak meghatározott elvekre és szempontokra alapozott menedzselését mint megoldást, úgy „a kerítés nem megoldás” is feltételezi, hogy aki így gondolja, annak világos elképzelése van egy lehetséges megoldásról, amellyel vagy nem egyeztethető össze semmilyen kerítés és az azzal együtt járó határrendészet és migrációs politika, vagy azokat teljesen haszontalannak tartja.

A határozatok alapvetően az illegális és ellenőrizetlen belépést (bevándorlást) hivatottak feltartóztatni abból a szándékból, hogy az adott állam szuverén módon dönthessen arról, hogy kit milyen feltételek mellett enged be területére. A határozat alternatív megoldással való összeegyeztethetlensége végső soron akkor áll fenn, ha az alternatív megoldás eleve kizárja azt, hogy 1) csak legális és ellenőrzött módon lehessen az állam területére belépni; 2) az államok szuverén módon dönthessenek arról, hogy kiket milyen feltételek mellett engednek be területükre. Nem zárhatjuk ki tehát azt, hogy akik „a kerítés nem megoldás” elvével azonosulnak, valójában hívei az akár illegális és ellenőrizetlen bevándorlásnak, és felszámolni vagy korlátozni akarják az államok szuverenitását ezen a területen.

Mínt hogy „a kerítés nem megoldás” elvét gyakran kapcsolják össze az „európai megoldás” elvével, az a következtetés is levonható, hogy egy feltételezett „európai megoldásnak” is az állami szuverenitás felszámolására vagy korlátozására, valamint az akár illegális és ellenőrizetlen bevándorlás fenntartására kell alapozódnia.

Megállapíthatjuk tehát, hogy „a kerítés nem megoldás” és az „európai megoldás” elve mögött olyan politikai megfontolások húzódnak meg, amelyek számára a migrációs- és menekültválság és annak elmélyülése vagy elmélyítése valójában kivételes és kitűnő alkalmas biztosít az EU transznacionális vagy szupranacionális átépítésére. Ennek egy további retorikai és szemantikai bizonyítéka „a kerítés nem megoldás” és az „európai megoldás” mellett a „több Európa” mint a válságkezelés kulcsa, ami az adott szövegösszefüggésben mindig azt jelenti, hogy 1) Európát azonosítják az Európai Unióval, 2) a „több” Európa „több” Európai Uniót jelent, 3) a több Európai Unió a nemzetállami szuverenitás korlátozásával vagy felszámolásával egyenértékű.

Ebben „a kerítés nem megoldás”, az „európai megoldás” és a „több Európa” elvi háromszöge által keretezett összefüggésben a migrációs- és menekültválság és a válságkezelés logikája megfordul: nem a migráció és a menekültek, még csak nem is a tömegek vagy az ellenőrizetlenség okoznak válságot, hiszen azok éppenséggel transznacionális vagy szupranacionális célokat szolgálhatnak. Hanem inkább az, hogy egyes államok vagy kormányok a maguk migrációs és menekültpolitikájukkal akadályozzák az EU transznacionális vagy szupranacionális átépítését...

Az európai határozat-építések története alátámasztani látszik azt, hogy „a kerítés nem megoldás” elve mögött a „nem cselekvés” racionális politikája húzódik meg, amit a

bevándorláspolitikában más dimenziókban már kimutattak.<sup>12</sup>

Határozat (kerítést) először Spanyolország afrikai területei körül, Ceuta és Melilla városában emeltek a kezelhetetlenül erős migrációs nyomás, még pontosabban az illegális bevándorlás ellen 1993-tól kezdődően... Utóbb a görög-török határon a görög kormány, míg a bolgár-török határon a bolgár kormány emeltetett határkerítést.

Görögország már jóval szíriai polgárháború és az abból előálló „menekültválság” előtt kritikusnak érezte az illegális migráció mértékét, és 2011. legelején bejelentette, hogy kerítéssel kívánja feltartóztatni a saját polgárai biztonságát is fenyegető illegális migránsáradatot.<sup>13</sup> Az akkori állapotok szerint az EU-ba áramló illegális migránsok 90%-a, görög adatok szerint 2010-ben 128 ezer fő, Görögország és Törökország közötti szárazföldi határon keresztül lépett az EU területére! Bár az ENSZ menekültügyi hivatala jóval kevesebb migránssal, 38 992 fővel számolt 2010. novemberéig, de az előző év ugyanezen periódusában csak 7 574 illegális migránst tartottak számon, ami több mint ötszörös növekedést jelent egy év alatt. Az Európai Bizottság tipikusnak mondható reakciója az volt, hogy „fenntartásokkal” fogadták a görög tervet, mondván hogy „a falak vagy kerítések olyan rövid távú intézkedések, amelyeket nem az illegális bevándorlás strukturális módon történő kezelésére szánják”, és „nem kezelik a problémák gyökereit”.<sup>14</sup>

Az Európai Bizottság reakciója azért tipikus, mert semmitmondó. A kerítés építése nyilvánvalóan már válságjelenség volt, és a görögöktől nem volt elvárható, hogy strukturális választ adjanak. Az EU vezetői tehát képtelenek voltak felismerni a közelgő válság tüneteit, és a lehető leghamarabb válságmenedzselésre berendezkedni.

A görög kerítés a probléma gyökereit kezelő „strukturális megoldáshoz” képest valóban „rövid távú megoldásnak” tűnhetett, de csak logikailag. Gyakorlatilag más a helyzet, mert ezek szerint van/volt/lehet rövidtávú megoldás is, csakhogy azt uniós szinten nem képesek kitalálni: ha egy tagállami kormány nem intézkedik, pl. a görög, akkor nincs rövidtávú megoldás sem az EU vezetői részéről.

Ha egy tagállami kormány nem intézkedik, akkor az illegális migráció zavartalanul növekszik, és egy hosszabb távú strukturális megoldásra már nem azért lesz szükség, mert tömeges illegális migráció nehezedik az EU külső határaitra, hanem azért, mert illegális migránstömeget kell kezelni már belül az EU határain – ahogy az négy évvel később meg is történt. Ezért is kérdéses, hogy az EU vezetői miképpen (nem) reagáltak a görög kormányra a kerítésépítést megelőző panaszaira. A kerítésépítés ugyanis nem csak az egyre növekvő migrációs nyomásra (kihívásra) volt válasz, hanem arra is, hogy az EU vezetői érdemben nem foglalkoztak azzal, amit a görög kormány kritikus problémának tartott, holott Spanyolország, az észak-afrikai spanyol városok pontosan ugyanolyan kihívással néztek szembe jóval régebb óta.

A két spanyol határozatról ugyanúgy elmondható volt, hogy a probléma gyökereit kezelő „strukturális megoldáshoz” képest „rövid távú megoldás”, de ez a „rövid távú megoldás” mégiscsak hatékony volt s maradt annak ellenére, hogy a spanyol esetből nem tanultak az EU vezetői: ha ugyanis tanultak volna, 2011-re már ki lettek volna dolgozva az

---

<sup>12</sup> Martin Bak Jørgensen dán és svéd példán mutatja be a migránsokkal kapcsolatban a nem döntés és nem cselekvés kormányzati stratégiáját. Jørgensen, Martin Bak: Legitimizing policies: How policy approaches to irregular migrants are formulated and legitimized in Scandinavia. *Etikk i praksis. Nordic Journal of Applied Ethics.* 2012/6.

<sup>13</sup> Az ügy politikai pikantériája az, hogy a határkerítés megépítésének kormányzati felelőse Krisztosz Paputszisz közrendvédelmi (állampolgárok biztonságáért felelős) miniszter volt, a görög szocialista párt, a Pánhellén Szocialista Mozgalom (PASOK) képviselője, aki ráadásul 1995 és 1999 között az Európai Bizottság tagja is volt.

<sup>14</sup> Greece plans Turkey border fence to tackle migration. BBC, 2011. január 4. <https://www.bbc.com/news/world-europe-12109595>. (2018. december 1.) Plans for a wall on Greece's border with Turkey embarrass Brussels. *Guardian*, 2011. január 11.

EU-ba történő s irányuló tömeges illegális bevándorlás gyökeres kezelését célzó strukturális megoldások. És a görögök „rövid távú” megoldása nem a „strukturális” megoldás helyett született volna meg, hanem ahhoz illeszkedve, illetve talán nem is született volna meg, mert nem lett volna rá szükség.

Kerítéstörténetileg nagyon tanulságos az, hogy a bolgárok a görög lépés után 2014-ben szintén határkerítés építése mellett döntöttek azért, mert a migrációs útvonalak áthelyeződtek a bolgár-török határra, ami megintcsak újabb válságtünet volt! A fokozódó migrációs kihívásra adott bolgár válasz annak ellenére született meg, hogy 2012. februárjában Giacomo Santini, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Bevándorlási Bizottságának elnöke megállapította: a görög kerítés nem old meg semmilyen problémát, inkább több veszélyt generál, több élet elvesztéséhez vezet, és a migránsok alternatív útvonalakat választanak.<sup>15</sup> Ez az „alternatív útvonal” a bolgár-török határ lett...

2014-ben még csak a határ mintegy 30 km hosszan építettek kerítést a bolgárok, amit 2016-ban, már a menekültválság után és hatására, a határ teljes hosszán kezdtek kibővíteni. A 2014-es bolgár kerítésépítés és a 2016-os bolgár kerítésbővítés között emelte az Orbán-kormány a magyar határzárát, amely olyan heves politikai-ideológiai támadásokat váltott ki, mintha korábban Spanyolország, Görögország és Bulgária nem épített volna kerítést, ráadásul egy évvel később a 2016-os bolgár kerítésbővítés sem váltott ki ugyanilyen reakciókat, ami arra utal, hogy a „kerítés nem megoldás” tézise mögött nem szakpolitikai (bevándorláspolitikai) hanem jóval inkább politikai-ideológiai megfontolások húzódnak meg. Azért sem volt értelme a bolgár kormányt kritizálni, pláne támadni a határkerítés 2016-os bővítése miatt, mert annak közvetlen oka az volt, hogy a macedón kormány döntése nyomán 2015. november végén kerítést kezdtek építeni a macedón-görög határon is. A macedónok a dominóhatás miatt döntöttek: Ausztria, Szlovénia és Albánia különféle korlátozásokat léptetett életbe a bevándorlás- és menekültpolitikát, valamint a határvédelmet illetően. Szlovénia még azt a radikális döntést is meghozta 2015. novemberében, hogy a szlovén-horvát határon kerítést épít.

A macedón döntés abszurd, bár logikus volt, hiszen de facto egy EU-n kívüli ország védte határát az EU-ból érkező migránstömegektől! Mégis, a macedón határzárra ezek után azt mondani, hogy „nem megoldás”, már teljes képtelenség lett volna, ellenkező esetben meg az osztrák és szlovén intézkedésekről is azt kellett volna mondani, hogy nem megoldások. A macedón határzár, és ezáltal sokat támadott magyar határzár is, tehát igenis „megoldásnak” bizonyult. Éppen ezért választotta ezt az utat a norvég kormány is, amikor megoldást keresett az illegális migrációra 2016. második felében azzal, hogy kerítést emelt a norvég-oroszlát határon, amit „felelős intézkedésnek” nevezett.<sup>16</sup>

Mi sem érzékelteti jobban az uniós vezetés bénultságát, hogy a görög és a bolgár kerítés még egyértelműen az EU külső határait védte s védi. Elvben a magyar kerítés is, hiszen Szerbia nem tagja az EU-nak, ámde a Szerbia felől érkező migránsok egyszer már belépnek az EU területére, Görögországban, tehát ők egész pontosan már kivándorolnak az EU területéről és újra bevándoroln(án)ak az EU területére. A szlovén kerítés még kérdőjelesebb, hiszen az EU két tagállama között húzódik, tehát a schengeni övezethez tartozó Szlovénia már belső államhatárt véd akkor is, ha hivatkozhat arra, hogy Horvátország nem tagja a schengeni övezetnek. Norvégia viszont nem tagja az EU-nak, de része a

---

<sup>15</sup> „The deterrent anti-migrants fence in Greece will not solve anything at all, according to Migration Committee’s President” <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=3996&lang=2&cat=134>. <https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/gr-turkey-fence.htm> (2018. december 1.)

<sup>16</sup> <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/norway-border-fence-russia-refugees-refugee-crisis-schengen-syria-war-a7208806.html>. <https://www.nytimes.com/2016/08/25/world/europe/russia-norway-border-fence-refugees.html>. <https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/no-storskog-fence.htm>



schengeni övezetnek, ezért a norvég határon a schengeni övezet határait védik az illegális migrációval szemben...

A határzárak (kerítések) emelésének problémája arra világít rá, hogy az EU vezetési szintje képes érzékelni a reális és gyakorlati problémákat (tömeges illegális bevándorlás), de nem képes vagy nem akar tanulni belőlük ahhoz, hogy kellő hatékonysággal kezeljék a problémát, ezért elnézik az egyébként nem megoldásnak tartott megoldásokat vagy megoldási kísérleteket. Ha ugyanis a határzár tényleg nem lenne megoldás, akkor az EU nem biztosítana forrásokat a határzárral is védett határok hatékonyabb védelmére. Az EU finanszírozási politikájában azonban egy nagyon komoly paradoxon rejlik, ami nyilvánvalóvá vált 2017-ben az Orbán Viktor és Jean-Claude Juncker közötti levelváltás során, amikor a magyar kormányfő azt kérte, hogy ötven százalékban járuljanak hozzá a határvédelem 270 milliárd forintra taksált költségeihez.<sup>17</sup> Alexander Winterstein szóvivő leszögezte: nem finanszírozzák kerítések vagy akadályok emelését külső határokon, ellenben támogatnak határellenőrzési intézkedéseket, mint például megfigyelés és határellenőrzést szolgáló felszerelések.<sup>18</sup>

Az ellentmondás abban áll, hogy nyilvánvalóan teljesen más a technikai támogatás hatékonysága egy kerítésekkel védett határon, mint ott, ahol nincs kerítés.

Vajon az észak-afrikai spanyol városok ellent tudnának-e állni kerítés nélkül a migrációs nyomásnak csak járőrökkel, hőkamerákkal és éjjel látó készülékekkel?

A kerítésnélküli határellenőrzés esetén az – elvileg feltartóztatandó - illegális migránsok nyilvánvalóan nagyobb eséllyel jutnak át a határon, ezért az Európai Bizottság logikája szerint egy kerítésekkel nem védett határnak nyújtott technikai támogatás hatása (hatékonyság) megegyezhet vagy nagyobb lehet a kerítés nyújtotta hatásnál. Azaz egy kerítésekkel nem védett határon akkor sincs szükség kerítésre, a kerítés akkor sem megoldás, ha sokszorosára nő az illegális belépések száma, mert a technikai támogatás kellő mértékű növelésével legrosszabb esetben is ugyanazt az eredményt lehet elérni, mint kerítéssel. Az Európai Bizottság azonban ezt nyíltan soha nem mondta ki, amiből az következik, hogy végső soron érdektelen számára, hogy ténylegesen hány illegális migráns jut be az EU területére, ami összhangban van Németország fentebb vázolt migrációs politikájával, a de facto befogadási gyakorlattal.

Az illegális migrációval szembeni érdektelenség megragadható abban a bevallott törekvésben is, hogy *legalizálják az illegális migrációt*, melynek fényében az EU külső határainak védelme s azon belül a határellenőrzés anyagi-technikai támogatása rendkívül kérdőjelessé válik, mert nem sok értelme van: minek feltartóztatni az illegális migránsokat, és milliárdokat költeni a feltartóztatásukra, ha amúgy szívesen fogadja be őket az EU? Ezen a ponton ütközünk bele az EU vezetési szintjével kapcsolatos másik innovációs és tanulási problémába: az EU vezetési szintje nem képes tanulni abból, ahogy egyes tagállamok legjobb szándékuk ellenére sem képesek megbirkózni a tömeges bevándorlás okozta kihívásokkal.

---

<sup>17</sup> Juncker levele: <http://g8f1p1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/09/JunckerOrbansignedletter.pdf> (2018. december 1.)

<sup>18</sup> EU rejects Hungary's demand to finance border fence. Euobserver.com, 2017. szeptember 01. <https://euobserver.com/migration/138857>. Hungary asks EU to pay half the cost of anti-migrant border fencing. <http://www.france24.com/en/20170901-hungary-wants-europe-funds-pay-border-fence-cut-migrant-flow>. (2018. december 1.) Az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőlete egy téves sajtóértelmezés nyomán külön is leszögezte a hivatalos álláspontot: „Az Európai Unió többek között úgy támogatja a külső határok védelmét, hogy segítyt nyújt tagállamainak megfigyelő- és határellenőrző rendszerek kiépítéséhez. Határkerítések létesítését viszont semmilyen esetben nem finanszírozza, és korábban sem fogadott el ilyen jellegű kérelmeket”.

#### IV. Válság és hipokrizis: a belső határellenőrzés visszaállítása

Jean-Claude Junckernek a mottóban idézett kijelentése (A határok a legrosszabb találmány, amit politikusok valaha is megalkottak) komoly értelmezési problémát vet föl: mennyiben vehetjük komolyan az Európai Bizottság elnökének szavait? Szavai mennyiben tükrözik az EU vezetési szintjén vagy a tagállamok politikai elitjei körében uralkodó nézeteket? A kijelentés tekinthető-e az EU és egyes tagállamok bevándorláspolitikáját megalapozó politikai-kormányzati filozófiának? Mivel a liberális demokráciák nyilvánossága úgy működik, hogy azonnali kritikus reakciókat váltanak a vezetők olyan nyilatkozatai, megnyilvánulásai vagy tettei, amelyekről úgy gondolják, hogy az általános bevett normákkal nem vagy nehezen összeegyeztethetők, Juncker szerintem radikális kijelentésének visszhangtalanságáról gondolhatjuk azt, hogy normakonformnak tartják. Normakonformnak, azaz az EU vezetési szintjét motiváló „európai értékekkel” összeegyeztethetőnek. Más megvilágításban és relációban: míg az EU külső határainak védelmére hivatott kerítések és a mellettük való kiállítás diszkomform, addig Juncker-elv szerint maguk a határok mint olyanok értelmetlenek... Ha viszont a Juncker-elv alapján a határokat mint olyanokat értelmetlennek nyilvánítjuk, akkor nemcsak a határzárak, hanem a határok védelme és kontrollja is értelmetlenné válik.

A Juncker-elv az EU külső és belső határainak kettősségében akkor tekinthető magáról értetődőnek, ha azt a schengeni megállapodás nyomán a belső határokra vonatkoztatjuk. Csakhogy Juncker nem disztingvált. Egy olyan időszakban fogalmazott így, amikor az EU külső határai rendkívüli nyomás alatt álltak, szavai ezért is vonatkoztathatók az EU külső határaitra is. Azonban az EU külső és belső határainak merev kettősségében gondolkodni félrevezető. A schengeni egyezmény értelmében a csatlakozó államok között megszűnik a határellenőrzés (a belső határok ellenőrzése) és a külső határokat közösen ellenőrzik. Az egyezmény lehetővé teszi a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítását kivételes okokból. Ezek között értelemszerűen nem szerepeltek az EU-ba való tömeges illegális és ellenőrizetlen bevándorlás következményei, melyek azonban a valóságban súlyos kihívás elé állították a schengeni rendszert. A külső határok elégtelen védelme miatti migráció okán különösen 2015 óta kellett sok esetben visszaállítani ideiglenesen a belső határellenőrzést, mely tények és oksági összefüggések kommunikálása árulkodó.

Aktuálisan, e dolgozat írásakor hat országban van ideiglenesen visszaállítva a schengeni (belső) határ ellenőrzése: Ausztria, Németország, Franciaország, Dánia, Svédország, Norvégia. Ha megnézzük az igazoló okokat, akkor feltűnő, hogy *kerülik az illegális (beleértve a tagállamok közötti) migráció megnevezését*, habár az már a nyilvánosságban is megszerezhető információk révén is kikövetkeztethető.<sup>19</sup>

Minden esetben hivatkoznak biztonsági (security) problémára. Négy esetben „threats resulting from continuous significant secondary movements”, azaz – szó szerint - folyamatos jelentős másodlagos mozgásokból származó fenyegetések jelentenek hivatkozási alapot, de ez a megfogalmazás dekódolásra szorul. A „másodlagos mozgások” kifejezéssel eredetileg arra utalnak az EU menekültügyi szótárában, hogy a menekült vagy menedékkérő az EU azon tagállamából, ahol ő az EU területére lépett „védelem” céljából, egy másik tagállamba távozik (move) letelepedés céljából.<sup>20</sup> A migrációs válság óta ez valójában a „befogadó” országból való tömeges, de legalábbis nagyarányú továbbvándorlást jelent. Vagy már annyit sem, hanem

<sup>19</sup> Temporary Reintroduction of Border Control. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en) (2018. december 1.)

<sup>20</sup> Lásd Secondary movements of asylum- seekers in the EU asylum system. Briefing. European Parliament, October 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608728/EPRS\\_BRI\(2017\)608728\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608728/EPRS_BRI(2017)608728_EN.pdf) (2018. december 1.)

egyszerűen csak országokon és határokon történő átvándorlást abban az esetben, ha nem is regisztrálták az első országban, ahol az EU területére lépett, vagy egy pillanatig sem akart a migráns ott tartózkodni.

Az ellenőrizetlen át- és továbbvándorlás ráadásul fenyegetést is jelent a célországok számára, amiértis kénytelenek a fenyegetés elhárítására visszaállítani a határellenőrzést. Az, hogy az ellenőrizetlen át- és továbbvándorlás miatt 1) „secondary movements”-nek fenyegető következményei vannak, ezért 2) a határellenőrzést vissza kell állítani, továbbá 3) a határellenőrzés visszaállításának kényszere miatt vezetnek be uniós szinten szigorúbb szabályokat, jelzi a tanulási folyamat nagyon lassú voltát az uniós szinten.

Svédország esete a legtanulságosabb. Ott „continuous serious threat to public policy” található a hivatkozások között: folyamatos komoly fenyegetés a közpolitikára. Ami kimondatlanul is azt jelenti, hogy a Svédországba irányuló tömeges továbbvándorlás az amúgy gazdag ország szociális ellátórendszerét kritikus mértékben terhelte meg, amit a határellenőrzés visszaállításával, azaz a jogosulatlan bevándorlók feltartóztatásával próbálnak elsődlegesen kezelni. A tanulási folyamat drámai fordulata volt az a 2015. november 24-én tartott sajtótájékoztató, ahol a közel tíz millió lakosú Svédország szociáldemokrata miniszterelnöke bejelentette, hogy kormánya kénytelen feladni a „nyitott ajtók” elvére épülő bevándorláspolitikáját, melynek eredményeképpen több mint 190 000 menekültet fogadtak be. Svédország többé már nem képes olyan magas arányban befogadni menedékkérőket, mint jelenleg, egyszerűen nem tudunk többet tenni – mondta. A bejelentés során a koalíciós partner Zöld Párt miniszterelnök-helyettese elsírta magát, amikor arról beszélt, hogy a „szörnyű döntést” megelőzően „súlyos vitákat” folytattak a pártján belül a valóságfelfogásról, a valóságképről (verklighetsbilden, bild der realität, perception of reality).<sup>21</sup>

#### *V. A politikai tanulás új mintázata: a Trump-paradigma.*

Az államok és állami jellegű entitások (EU) számára az államhatárokon átívelő tömeges migráció sajátos kihívást jelent, ha *jogrendjüknek a migránsok jogrend alá rendelésével* akarnak érvényt szerezni. A kihívás elementáris jellegű, amennyiben éppenséggel a migrációra vonatkozó vagy azzal kapcsolatos *jogszabályai érvényesüléséről vagy érvényesítéséről kénytelen lemondani az állam*. Ilyen elementáris problémát jelent a hatályos jog szerint „*illegális határátlépés*”, az állam területén való „*illegális tartózkodás*”, az „*illegális bevándorlás*”, különösen akkor, ha az illegalitásnak *büntetőjogi* következményei vannak.

Az „illegális” bevándorlás megítélésének és kezelésének egyik neuralgikus pontja magának az „illegális” jellegnek a megítélése. A bevándorlásnak, illetve egy idegen állampolgár (bevándorló) adott országba történő tartózkodásának illegális jellegét értelemszerűen az adott ország vonatkozó törvényei és jogszabályai határozzák meg: a bevándorlás és a tartózkodás azért illegális, mert ütközik a törvényekkel és jogszabályokkal. Másrészt a vonatkozó törvényeket és jogszabályokat azért alkotják meg és tartják hatályban, mert a mindenkori törvényalkotók és kormányok a legkülönbözőbb okok és célok miatt szükségét érzik az állam területére történő belépés, az ott tartózkodás és a bevándorlás jogi szabályozására. A jogi szabályozás mögött meghúzódó társadalmi-politikai szükségletek és célok természetesen idővel megváltozhatnak, ami kihatással lehet a vonatkozó törvényekre és

---

21 Här tvingas en gråtande Åsa Romson försvara stängda gränser – Hånas på Twitter. Nyheter Idag, 2015. november 24. <https://nyheteridag.se/har-tvingas-en-gratande-asa-romson-forsvara-stangda-granser-hanas-pa-twitter/>. Refugee crisis: Sweden's deputy Prime Minister Asa Romson cries as she announces asylum policy U-turn. Independent, 2015. november 26. <https://www.independent.co.uk/news/people/refugee-crisis-sweden-deputy-prime-minister-cries-as-she-announces-u-turn-on-asylum-policy-a6749531.html> (2018. december 1.)

jogszabályokra, a megítélésükre, a hozzájuk való viszonyulásra, alkalmazásukra vagy érvényesítésükre. A társadalmi-politikai szükségletek és célok determinálta *jogpolitika* alapján, megtörténhet, hogy:

- A vonatkozó törvényeket és jogszabályokat hatályon kívül helyezik, ami a bevándorlást illetően jogilag korlátlan bevándorlást jelentene.

- A vonatkozó törvényeket és jogszabályokat „liberalizálják”, azaz jogilag megkönnyítik a bevándorlást.

- A vonatkozó törvényeket és jogszabályokat tudatosan nem alkalmazzák, azoknak tudatosan nem szereznek érvényt, ami lényegében egyet jelent a liberalizálással és jogilag korlátlan bevándorlással.

- A nem vagy korlátozottan érvényesülő/érvényesített törvényeknek és jogszabályoknak érvényt szereznek.

- A vonatkozó törvényeket és jogszabályokat szigorítják, azaz jogilag nehezebbé teszik a bevándorlást.

Az Európai Uniónak 2015-től kell megbirkóznia azzal, amit maga is válságként értelmez: a tömeges illegális bevándorlás miatti migrációs és –menekültválsággal. Az Egyesült Államokban a tömeges és illegális bevándorlás problémája már jóval régebb óta napirenden volt, de Donald Trump a 2016-os választási kampány részévé tette, majd hivatalba lépése (2017) után kormányzati politikája középpontjába helyezte. Az EU számára tehát lehetséges tanulási mintázatként (pattern) szolgálhat az amerikai kormányzati politika a maga társadalmi-politikai céljaival, *jogfelfogásával* és *jogpolitikai gyakorlatával*.

Donald Trump az illegális bevándorlók elleni kemény fellépést ígérte meg az elnökválasztási kampányban. Ennek kritikus pontja volt visszavonni Barack Obama 2012-es elnöki rendeletét az ún. DACA programról<sup>22</sup>, amely kivonta a kitoloncolás (deportálás) alól azokat a bevándorlókat, akiket szüleik még gyerekként csempészték be az országba. Obama egy beszédében azzal is érvelt a program mellett, hogy ügyelnek arra, hogy a *határbiztonság* mellett átfogó keretet hoznak létre a *legális* bevándorláshoz<sup>23</sup>, ámde a gyakorlatban éppen az volt a program legebevezetőbb pontja, hogy a képtelennek bizonyult határbiztonság garantálására...

2017 januárjában Trump elnök két elnöki rendelet (executive orders) adott ki azzal az indoklással, hogy „*nincs szükségünk új törvényekre!*”! Rendelkezéseinek – az elnöki rendelet természetének megfelelő - lényege, hogy meghatározza a *már hatályban lévő törvények érvényesítését*. Az egyik rendelet a mexikói határon az illegális bevándorlók ellen építendő falról, a másik a határőrség (border patrol) fejlesztéséről és a kitoloncolásokat végzők (ICE – Immigration and Customs Enforcement) számának növeléséről szól. Az elnöki rendeletben megtámogatott, 2003 óta létező ICE tehát egy már létező szervezet, létező funkciókkal, amely a kormányzat miatt nem tudta kellőképpen és kellő hatékonysággal ellátni a funkcióját. Feladata többek között az, hogy a törvénytörőket, tehát azokat az idegeneket, akik megsértették a bevándorlási törvényt, azonosítsa, őrizetbe vegye és az országból eltávolítsa. A bevándorlási törvény megsértésének három tipikus esete a bűncselekmény elkövetése és az ideiglenes tartózkodási engedély lejárt utáni tartózkodás mellett – az ország területére történő illegális belépés.

Trump elnök bevándorláspolitikája tehát igazából *jogpolitika*, mert középpontjában *a*

---

<sup>22</sup> Deferred Action for Childhood Arrivals. Halasztott eljárás gyermekkorú érkeztettek számára. A „halasztott eljárás” a kitoloncolás (deportation) végrehajtásának kétévente megújítható elhalasztásával kivételes státuszt biztosít átmenetileg a kitoloncolásra ítélt vagy ítéltető törvénytelen (illegal) bevándorlók számára úgy, hogy törvényes státuszt nem nyújt számukra, de engedélyezi a munkavállalást.

<sup>23</sup> Transcript of Obama’s Speech on Immigration Policy. New York Times, 2012. június. 15. <http://www.nytimes.com/2012/06/16/us/transcript-of-obamas-speech-on-immigration-policy.html> (2018. december 1.)

*hatályos törvényeknek érvényt szerzés politikai akarata áll.*

Trump keményen „antiillegális” jogpolitikájával ellentétben a korábbi kormányzatok (elnökök) *illegalitást valamilyen mértékben toleráló jogpolitikája* állt: politikai-ideológiai megfontolásból úgy elnézni azt, hogy bevándorlók illegálisan léptek be és tartózkodnak az állam területén, *mintha legálisan* léptek volna be az országba és legálisan tartózkodnának ott, illetve az illegális bevándorlók státusának *legalizálására* törekedni. Trump elődje, Obama elnök azonban második elnöki ciklusában (2013-17) már kénytelen volt hozzájárulni a bevándorlási rendszerhez, mert az illegális migránsok száma a kilencvenes években mintegy tíz év leforgása alatt közel háromszorosára nőtt. 1990-ben 3,5 millióra becsülték az illegális migránsok számát, ami a 2000-es évek legelején már elérte a tíz milliót, 2007-ben pedig a csúcst: 12,2 milliót. Az azt követő csökkenés ellenére Obama hivatalba lépése (2009) után is több mint 11 millió illegális bevándorlóval számoltak a becslések...

Trump fokozatosan szakítani akar az „elkapni és elengedni” (catch and release) George W. Bush republikánus elnöksége alatt kialakult, de általa inkább a demokratáknak és az Obama-kormányzatnak tulajdonított gyakorlatával, és az illegális bevándorlók számára lényegében zéró toleranciát hirdet a bevándorláspolitikájában.

Témánk szempontjából fontos, hogy már Obama alatt is beindult a tanulási folyamat azzal, hogy igyekeztek érvényt *szerezni a bevándorlásra vonatkozó jogszabályoknak*. Obama elismerte, hogy a kormány korlátozott erőforrásokkal rendelkezik a kitoloncolásokhoz, de szükségesnek tartotta prioritások megállapítását a potenciális kitoloncolandók milliói körében.<sup>24</sup>

Az „elkapni és elengedni” gyakorlata az állam gyengeségének terméke volt, amit a Fehér Háznak a bevándorlásrendszerrel kapcsolatos állásfoglalása is tükröz: „Bevándorlási rendszerünk továbbra is bátorítja és lehetővé teszi az idegenek beáramlását, hogy illegálisan lépjenek át határainkat és amerikai közösségekben telepedjenek le ... Porózus határok, *jogi kiskapuk* és a *bevándorlási törvények érvényesítéséhez szükséges erőforrások elégtelensége* lehetővé teszik, hogy az idegenek illegálisan lépjenek át határainkat, és gyakran akadályozzák meg az ő eltávolításukat ... Az ’elkapni és elengedni’ kiskapui, melyek a *jogszabályi és igazságügyi akadályok eredményei*, bátorítják az illegális bevándorlást az Egyesült Államokba, és megakadályozzák az idegenek eltávolítását, ha már egyszer itt vannak ... A külföldi állampolgárok látják, hogy milyen könnyű belépni az Egyesült Államokba, és mennyire nehéz a szövetségi bevándorlási hatóságoknak, hogy eltávolítsák az illegálisan belépő idegeneket, és ez ennek megfelelően vonzza őket az Egyesült Államokba. Ha nem találunk tartós megoldásokat a bevándorlási rendszerünket szaggató problémákra, csak arra számíthatunk, hogy a hazánkba történő illegális bevándorlás áradata folytatódni fog”.<sup>25</sup>

Az elfogott és bírósági meghallgatásra váró illegális bevándorlókat az illetékes hivatalnokok erőforrások híján inkább elengedték: túl sok migránssal volt dolguk, mert az állomány létszáma alacsony volt; túl hosszú idő telt el az elfogás és a kitoloncolás között; szűkös lehetőségek voltak az elhelyezésre stb. Jogilag súlyosbította a hatóságok helyzetét, hogy a Legfelsőbb Bíróság 2001-ben kimondta: a kitoloncolásra ítélt bevándorlókat, akiket más ország nem fogadna be, nem lehet fogva tartani hat hónapnál tovább...<sup>26</sup>

A hatóságok egy *informális protokoll* szerint jártak el: azok a fogvatartottak, akiket a bevándorlási státuszuk megsértésével vádoltak, kaptak egy időpontot a bírósági

<sup>24</sup> Hernández, David Manuel: “My Fellow Citizens”: Barack Obama and Immigration Policy. *Journal of Race and Policy*, 2010/1. Skrentny, John D. – López, Jane Lilly: Obama’s Immigration Reform: The Triumph of Executive Action. *Indiana Journal of Law and Social Equality*, 2013/2. Lásd még: President Obama’s Legacy on Immigration. <http://immigrationimpact.com/2017/01/20/president-obamas-legacy-immigration/>. (2018. december 1.)

<sup>25</sup> What You Need to Know About Catch and Release. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/need-know-catch-release/> (2018. december 1.)

<sup>26</sup> Lásd a *Zadvydas v Davis* ügyet. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/678/case.pdf>. (2018. december 1.)

meghallgatáson való megjelenésre, majd elengedték őket. Az eljárás nyilvánvalóan lehetővé tette az adott illegális bevándorlónak, hogy ne jelenjen meg a bíróságon, és továbbra is illegálisan tartózkodjon az országban.

Az „elkapni és elengedni” az „elkapni és visszafordítani” (catch and return) és az „elkapni és internálni” (catch and detain) alternatívájává vált, miáltal *az állam lemondott arról, hogy érvényt szerezzen saját törvényinek*, melyek azt diktálták, hogy – ha a bírói döntés úgy szölt – az illegális bevándorlót a törvényeknek megfelelően eltávolítsák az országból. Ráadásul a szó szoros értelemben vett, tehát az államnak a szigorúan jogszabályok szerinti működése értelmében vett jogállamiság is sérült azzal, hogy a menekültügyi eljárás nem juthatott el bírósági szakaszba a fogvatartottak elengedése miatt.

Jeff Sessions igazságügy-miniszter az országba illegálisan belépőkkel szembeni szigorúbb elbánásra, azaz a törvények és szabályok szigorú és kemény betartására szólított fel, és a délnyugati államok ügyészeinek azt az irányelvet fogalmazta meg, hogy ha egy határon átkelő személyt egyszer már illegális belépéssel (bevándorlással) vádoltak meg és kitoloncoltak, akkor a következő illegális határátlépés esetén jelentős börtönbüntetéssel járó bűncselekmény elkövetésével vádolhassák meg. A Trump által kezdeményezett politikai és jogpolitikai fordulat fontos motívuma volt az ország és a nép biztonsága és védelme mellett az, hogy biztosítani kell, hogy *a törvényeket tartsák tiszteletben*.

A Trump-paradigma tanulsága az, hogy Trump a létező problémákból vont le következtetéseket, tanult elődjei kormányzásának hibáiból, és ezek alapján fogalmazott meg olyan cselekvési programot, amelyben a „rövid távú megoldások” rendszerszintű változtatások (rendszerreform) részeivé válnak, és rendszerszintű változtatásokat szolgálnak. Ez a metódus akkor is érvényes, ha külső szemlélő a legális bevándorlás abszolút más doktrínáját vallja, mert a *legalitásigény* világos határokat szab a politikai cselekvés számára. Még a legális (és ellenőrzött) bevándorlás világos koncepciók mentén történő liberalizálása is teljesen más, mint az illegális (és ellenőrizetlen) bevándorlás tolerálása.

A politikai tanulást és innovációt, illetve azok értékelését nagyban határozza meg az *illegálitáshoz való viszonyulás*, aminek alaposabb elemzése viszont olyan témák bevonását is igényli, mint az *államellenes és államhatár-ellenes jogideológiák*, valamint az egyetemes/alapvető emberi jogok és az állam szuverenitásának ütközése, és a bevándorlás alapvető emberi jogként értelmezése.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Lásd különösen a „No one illegal”, a „without borders”, a „no borders” és az „open borders” ideológiáit.