

MIGRÁCIÓS SZEMLE

Fülöp Anna: Az illegális bevándorlás elleni küzdelem Franciaországban

A francia kormány nem fordít elegendő forrást az illegális bevándorlás elleni küzdelemre. A növekvő migrációs nyomással szemben a prefektúrák túlterheltek, a bíróságok túlszűfoltak, a fogva tartási központok megteltek. A kitoloncolások száma elenyésző, miközben félmillióra becsülik az országban jogellenesen tartózkodók számát – állapítja meg az év elején közzétett jelentésében a francia Számvevőszék, mely a jelenleginél nagyobb humán erőforrásokat és anyagi ráfordítást szorgalmaz az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyabbá tételére.

Forrás: Cour des comptes: La politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Cour des comptes, rapport publique thématique, Janvier 2024.

A parlamenttől és a kormánytól független francia Számvevőszék, amelynek az állami költségvetés ellenőrzése a feladata, a bevándorlási törvény elfogadása után 2024. januárban 141 oldalas jelentést tett közzé, melyben az illegális bevándorlás elleni küzdelemre irányuló politikákat, az állam által kitűzött célok megvalósítására alkalmazott eszközöket és az elért eredményeket értékelte. A Számvevőszék ajánlásokat fogalmaz meg a kormánynak. A jelentés három fő témát taglal: a határőrizetet, a Franciaországban illegálisan tartózkodó külföldi állampolgárok adminisztratív kezelését és a származási országukba való visszatérésük megszervezését.

Franciaországban a Statisztikai Hivatal hétmillió bevándorlót tart számon, akiknek túlnyomó többsége legális bevándorló. A Franciaországban illegálisan tartózkodó külföldiek számát 2023 végén 466 000 főre becsülik.

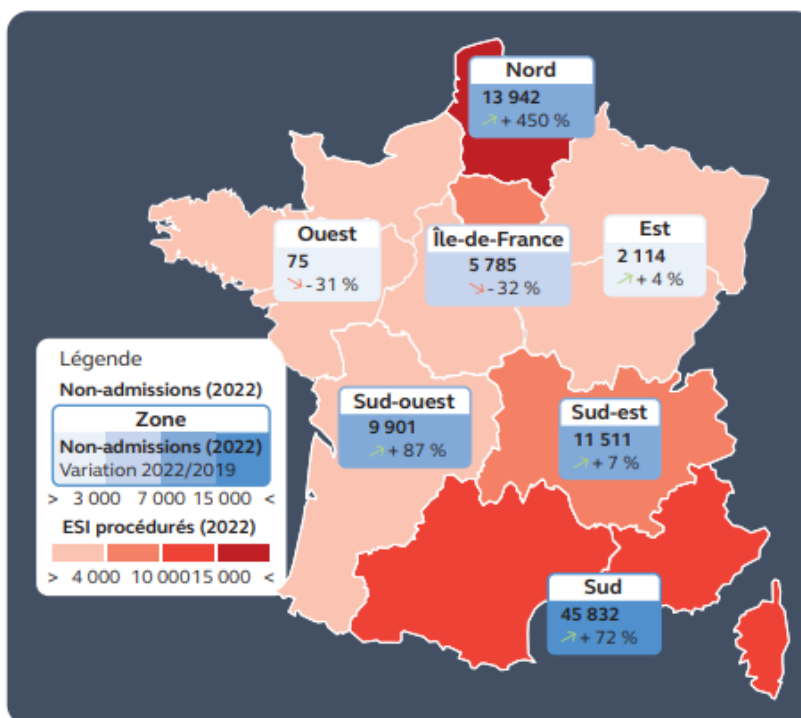
Az illegális bevándorlással szembeni politikának két célja van: egyrészt, megakadályozni az illetéktelen személyek bejutását az országba (határellenőrzés); másrészt, eltávolítani azokat, akiknek nem is volt vagy már nincs joguk ott tartózkodni (önkéntes távozás, támogatott visszatérés, kitoloncolás). A politika jogi kereteit európai szinten harmonizálták. A 2008. december 16-i európai „visszatérési” irányelv közös normákat és eljárásokat határoz meg a tagállamok számára az illegális bevándorlók származási országukba való visszajuttatására. Az 1995-ös schengeni megállapodások biztosítják az európai országokban a személyek szabad mozgását és keretet adnak a belső határok felügyeletének. Franciaországban az illegális bevándorlással szembeni küzdelem egyrészt a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedéjogról szóló törvénykönyvben meghatározott jogi kereten, másrészt a közigazgatási gyakorlaton alapul, ahol az alkalmazandó eljárások többsége a rendőrség hatáskörébe esik.

1. Növekvő nyomás nehezedik a határrendészetre

A határrendészet feladata annak a megakadályozása, hogy a jogcím nélküli külföldiek beléphessenek Franciaországba. Két hatóság foglalkozik a határőrizettel: egyrészt a határrendészet, amely a nemzeti rendőrség aktív részlege, másrészt a vámhatóság, amely a Gazdasági- és Pénzügyminisztérium alá tartozik.

A francia határrendészet és a vámhatóság 126 olyan határátkelőhely, főként repülőterek és nemzetközi kikötők ellenőrzésén osztozik, ahol harmadik országok polgárai beléphetnek a schengeni övezetbe. A belső határellenőrzés 2015 végi visszaállítása óta a határőrök a mai napig ellenőrzéseket végeznek Franciaország szárazföldi határain, ami a schengeni megállapodásoktól való eltérésnek számít. Franciaország a határőrizeti kivételeket a nagy migrációs nyomással és a terrorizmus fenyegetésével indokolja. A határőrök megtagadhatják a belépést minden olyan külföldi állampolgártól, aki illegálisan lépi át a határt, és visszaküldhetik a határ túlsóoldalára. Franciaország 2018 és 2022 között csaknem 240 000 személytől tagadta meg a határátlépési pontjainál a területére való belépést. Az erőfeszítések ellenére a Franciaországba illegálisan beutazók száma 2015 óta folyamatosan növekszik.

Az alábbi térkép kék színárnyalattal jelöli az illegális bevándorlók belépésének megtagadását és piros színárnyalattal ábrázolja a belbiztonsági erők által eljárás alá vont illegális bevándorlókat.



Forrás: Francia Számvevőszék, a határrendészet adatai alapján

A határellenőrzés emberi és anyagi erőforrások szűkössége miatt nagymértékben függ a könnyen mozgósítható csendőri egységek jelenlététől. Az elvégzett igazoltatások száma igen korlátozott. A határrendészet csak az igazoltatott személyek bemondásos alapú személyazonosságát rögzíti, anélkül, hogy azokat egy országos nyilvántartási rendszerbe továbbítaná. A személyazonosság megállapítására igazoltatott külföldiek ujjlenyomatát a csendőrök jogalap hiányában nem rögzíthetik. Személyazonossági okmányaikat nem szkennelik be, annak ellenére, hogy azokat felhasználhatnák egy esetleges kitoloncolás esetén (vagyis akkor, ha az illegális bevándorlónak végül sikerül átlépnie a határt, de kiutasítják). A rendőrség központi nyilvántartásában az igazoltatás során őrizetbe vettek személyazonosságát jellemzően nem ellenőrzik. A Számvevőszék javasolja a francia határok szabálytalan átlépése során elfogott külföldi állampolgárok személyazonossági adatainak gyűjtését és tárolását.

A határellenőrzésben a szomszédos országokkal való együttműködés még mindig korlátozott. A FRONTEX ügynökség, amely a schengeni térség külső határainak ellenőrzéséért felelős, kevés támogatást nyújt Franciaországnak. Nehézségekbe ütközik az operatív együttműködés az Egyesült Királysággal is.

A légi, tengeri és szárazföldi határőrizetre fordított jelentős források ellenére, a határrendészet nincsen jól megszervezve. A határőrség és a vámhatóság hatáskörei nincsenek elhatárolva. A Számvevőszék javasolja, hogy a vámhatóság által ellenőrzött területeken a határőrség ellenőrzési jogkörét hozzák összhangba a vámhatósággal, így a határőrök is ellenőrizhessék a gépkocsik csomagtartóját, hogy az embercsempészeket leleplezhessék.

2. Túlterheltek az idegenrendészeti hatóságok és a bíróságok

Az illegális bevándorlás elleni küzdelem jogszabályi kereteit alig tíz év alatt 133 alkalommal módosították. A Belügyminisztérium, az aktuális események függvényében, körlevelekben határozza meg prioritásait. A Franciaországban jogellenesen tartózkodó idegenek adminisztratív kezeléséért felelős hatóságok és bíróságok nehezen tudják követni a jogszabályok változásait. A jogalkotási és szabályozási reformok végrehajtása a gyakorlatban az érintett közigazgatási szervek kapacitásától függ.

A bíró által vétség vagy bűncselekmény elkövetése esetén kiadott kiutasítási végzés kivételével (2019 és 2022 között 7 251 esetben), a Franciaországban jogellenesen tartózkodó idegenekkel szembeni közigazgatási eljárásra a megyei prefektus adja a parancsokat a végrehajtó szerveknek.

A prefektus kihirdeti a francia terület elhagyására kötelező végzést (OQTF), dönt a fogva tartásról, vagy a jogellenesen tartózkodó idegen kényszerlakhelyének kijelöléséről, képviseli az államot a közigazgatási bírósági eljárásokban, és megteszi a kiutasításhoz szükséges lépéseket a külföldi konzulátusoknál. 2019 és 2022 között 447 257 kitoloncolási végzést

hirdettek ki a prefektusok Franciaország egész területén (beleértve a tengeren túli tartományokat).

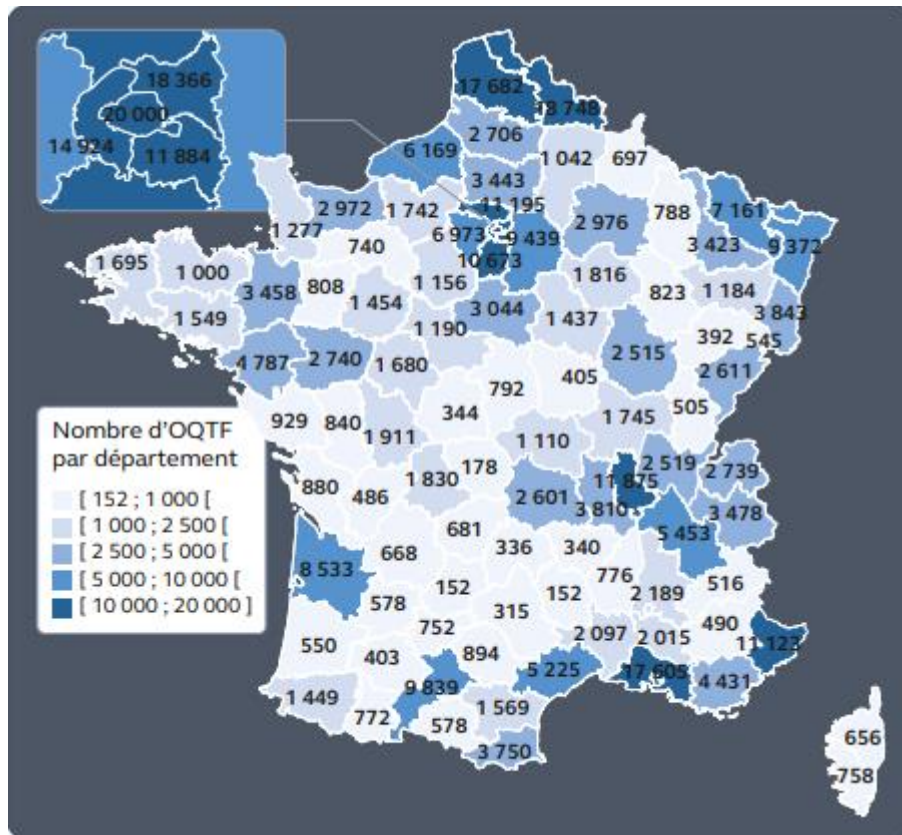
Ezen intézkedések felét tíz prefektúra adta ki, míg 50 megyében az intézkedések kevesebb, mint 10%-át hirdették ki, ami jól mutatja az országon belüli migrációs nyomás földrajzi különbségeit. Az elmúlt öt év során a kihirdetett kitoloncolások száma 60%-kal nőtt, míg a külföldi állampolgárokkal kapcsolatos közigazgatási peres ügyekkel és a kitoloncolással foglalkozó prefektusi személyzet létszáma csupán 9%-kal emelkedett. A legtöbb prefektúra ezért túlterhelt, rendszeresen követ el jogi hibákat és nehezen tartja be a határidőket.

A prefektúrák rendkívüli túlterheltsége ahhoz vezet, hogy gyakorlatilag már nincs kapacitásuk megvédeni saját döntéseiket a közigazgatási bíróságok előtt a fellebbviteli eljárások során. A bíróságokat is elárasztják a migrációs ügyekben indított perek, amelyek 2021-ben a közigazgatási bíróságok által tárgyalta ügyek 41%-át tették ki. A Számvevőszék javasolja, hogy növeljék a prefektúrák idegenrendészettel foglalkozó osztályainak létszámát a határozatok minőségének javítása és a fellebbviteli ügyekben a hatóságok döntései védelmének érdekében.

Az illegális bevándorlók számát nehéz nyomon követni. A nyilvántartási rendszerek nem kapcsolódnak kellően egymáshoz, így a prefektúrák nem rendelkeznek teljes rálátással az egyes személyek be- és kilépésére. A Belügyminisztérium adattároló rendszerei ugyancsak nem kommunikálnak megfelelően más minisztériumok adatbázisaival: a francia terület elhagyására kötelező végzéseket nem továbbítják automatikusan a társadalombiztosítási vagy a szociális lakást bérbeadó intézményeknek, ami a szociális ellátások jogosulatlan kifizetését eredményezi. A Számvevőszék azt javasolja, hogy gyorsítsák fel az adatbázisok összehangolását.

A Számvevőszék szorgalmazza azt is, hogy az embercsempészet elleni küzdelem új, francia központi hivatalához a határrendészetén kívül minden érintett hatóság csatlakozzon, hogy hatékonyabban számolhassák fel az embercsempész-hálózatokat, valamint az okmány- és személyazonossági csalásokat- és hamisításokat.

A 2019 és 2022 között kibocsátott, francia terület elhagyására kötelező végzések (OQTF) földrajzi megoszlása.



Forrás: Francia Számvevőszék, az idegenrendészeti nyilvántartás adatai alapján

3. Az illegális bevándorlók visszaküldésének akadályai

Az illegális bevándorlás elleni küzdelemre irányuló politika célja, hogy a jogosulatlanul tartózkodók elhagyják Franciaországot. A származási országba való visszatérés lehet önkéntes, támogatott (a személy pénzügyi támogatást kap a visszatéréshez), vagy erőszakkal kikényszerített (kitoloncolás).

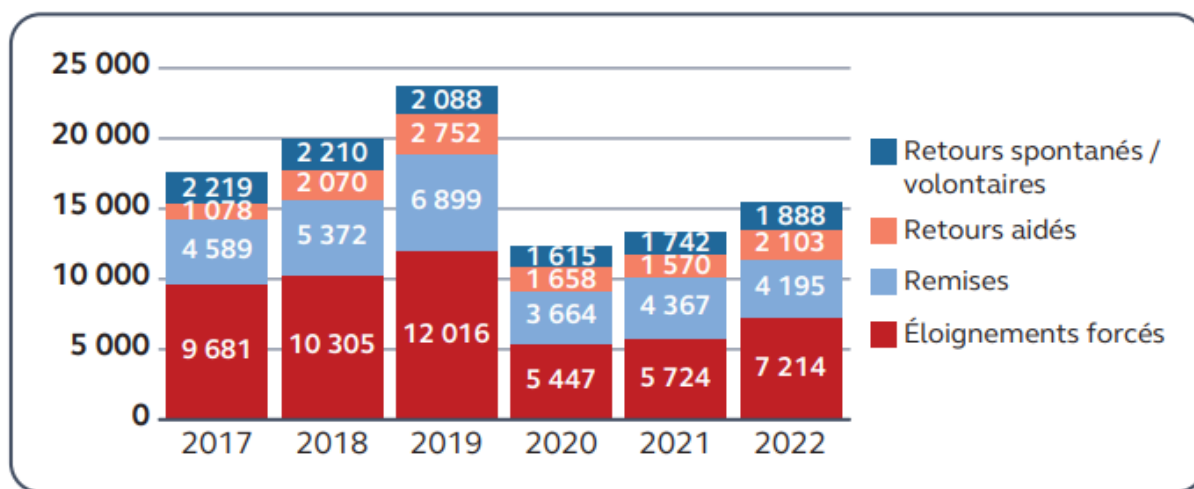
A kitoloncolás előkészítése során a prefektúrák kényszerlakhelyet jelölhetnek ki, vagy a jogellenesen tartózkodó idegenek számára létrehozott 22 fogva tartási központ egyikében helyezik el a migránst legfeljebb 90 napra. 2019 és 2022 között a francia terület elhagyására kötelezett külföldi állampolgárok 5%-át helyezték el a rendelkezésre álló 1 717 férőhely valamelyikén, és végül csak mintegy felének kitoloncolása valósult meg. Az alacsony szám arra készítette a Belügyminisztériumot, hogy prioritásként a közrendet veszélyeztető vagy a közelmúltban bűncselekményért elítélt személyeket toloncolják ki.

A francia terület elhagyására kötelező végzéseknek csak töredékét, -mintegy 10%-át- hajtják végre. A hatóságok ugyanis nehezen tudják megállapítani az illegális bevándorlók személyazonosságát, akik gyakran nem rendelkeznek okmányokkal, vagy szándékosan

megsemmisítik azokat. Sok származási ország vonakodik attól, hogy konzuli belépési engedélyt adjon ki állampolgárainak, márpedig a francia hatóságok szempontjából ez elengedhetetlen ahhoz, hogy útlevel hiányában ki lehessen toloncolni a migránsokat. A kikényszerített kitoloncolások esetén, amelyek többsége kereskedelmi repülőjáratokkal történik, a hatóságok gyakran ütköznek abba az akadályba, hogy az intézkedés alatt álló külföldi állampolgár vagy a légitársaság megtagadja a beszállást. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a konzulátusokkal való kapcsolatok javítása érdekében központosítsák a konzuli belépési engedélyek elbírálására irányuló eljárást.

Az Eurostat adatai szerint Franciaország fogadtatotta a legtöbb kiutasítást az Európai Unió tagországok közül: 11 409-et 2022-ben és 18 915-öt 2019-ben. A nemzetközi összehasonlítások azt bizonyítják, hogy Franciaországban aligha lehet végrehajtani annak a mintegy százezer személynek az eltávolítását, akikre érvényes kiutasítási végzést hoztak. Tavaly Nagy-Britannia 3 531 személyt, Németország 12 945 személyt utasított ki. A francia Belügyminisztérium a kiutasításoknál 2022. augusztusa óta a közrendre veszélyes személyekre összpontosít (TOP profil). Eddig a szolgálatok nem hangolták össze a TOP profil meghatározását, ezért az adatbázisokban a kiutasítandók azonosítása és a francia területről való eltávolításuk nyomon követése nehézségekbe ütközik.

Az alábbi ábra sötétkékkel az önkéntes visszatérők, narancssárgával a támogatott visszatérők, világos kékkel a dublini egyezmény szerinti első biztonságos országba visszaküldöttek és pirossal a kitoloncoltak számát jelöli.



Forrás: Francia Számvevőszék, a határrendészet éves adatai alapján

A Franciaország területén maradó, kitoloncolásra váró illegális bevándorlók többségének eltávolítására más megoldásokat kell találni. Egy részük esetében a támogatott visszatérés lehet az egyik lehetséges megoldás, mely keretében 2 500 euróig terjedő pénzösszeg kifizetésével ösztönzik a Franciaországban jogellenesen tartózkodó külföldiek távozását. A 2022-ben végrehajtott 4 979 támogatott visszatéréssel Franciaország jelentősen le van

maradva egyes európai szomszédaitól (Németországban 26 545 támogatott visszatérés történt 2022-ben), mivel a jogosultság, a segély összege és a franciaországi tartózkodás időtartama tekintetében túlságosan merev paramétereket alkalmaz. A visszatérési segély lényegesen olcsóbb megoldás, mint a kényszer kitoloncolás, egy nap fogva tartás ugyanis 602 euróba, míg egy tényleges kényszer kitoloncolás átlagosan 4 404 euróba kerül. A Számvevőszék ennek a rendszernek a rugalmasabbá tételét javasolja.

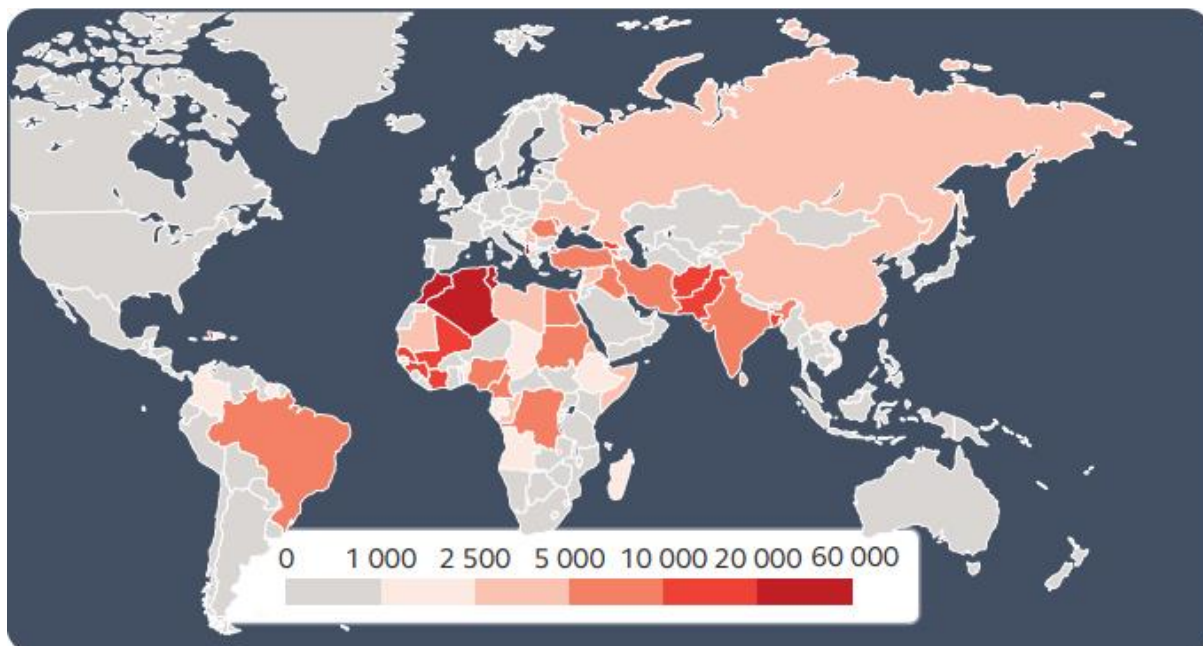
4. Jelentős erőforrások, átfogó stratégia kidolgozása

A Számvevőszék becslése szerint az illegális bevándorlás leküzdésére irányuló politika költsége körülbelül évi 1,8 milliárd eurót tesz ki, aminek 90%-át a Belügyminisztérium kapja.

Az illegális bevándorlás elleni küzdelem mintegy 16 000 köztisztviselőt és katonát köt le, akiknek háromnegyed része határőr. Ez utóbbi az egyetlen olyan rendőri szervezet, amely számára az illegális bevándorlás elleni küzdelem jelenti a fő feladatot. A határőrség küldetése végrehajtásában gyakran magára marad. Noha 2017 óta összeségében nőtt az állománya, ez a létszám még mindig nem elegendő a feladatok megfelelő ellátásához. A határőrségnek 2022-ben közel 10 500 alkalmazottja volt Franciaországban és 1 300 a tengerentúlon, ami a rendőrség állományának alig 10%-át tette ki.

Az illegális bevándorlás elleni küzdelem politikájának irányítása elsősorban a Belügyminisztérium feladata, amely egyedül határozza meg a stratégiai irányvonalat és biztosítja a források nagy részét. A franciaországi idegenrendészeti főigazgatóságnak 2013-as létrehozása a legtöbb erőforrást és hatáskört a Belügyminisztériumban összpontosította, ami a többi minisztérium migrációs politikáért felelős osztályainak megszüntetéséhez vezetett. Ezáltal a tárcaközi koordináció, különösen az Európaügyi- és Külügyminisztériummal nem kellően gördülékeny.

A francia terület elhagyására kötelező végzések (OQTF) száma származási országok szerint 2019 és 2022 között



Forrás: Francia Számvevőszék, az idegenrendészeti nyilvántartás adatai alapján (Mayotte kivételével)

A Számvevőszék azt javasolja, hogy három szinten alakítsanak ki átfogó stratégiát az illegális bevándorlás elleni küzdelemre.

Országos szinten a tárcaközi koordináció meghatározná az egyes minisztériumok részvételét az illegális bevándorlás elleni küzdelemben, és azonosítaná azokat a jogi hézagokat és szervezeti „kiskapukat”, amelyeket a rendszer hatékonyabbá tétele érdekében ki kellene küszöbölni, illetve be kellene zárni.

Európai szinten Franciaországnak folytatnia kell a közösségi eszközök mozgósítására irányuló erőfeszítéseit, különösen a vízumkiadások, a kereskedelempolitika és a külső határok védelme terén.

Nemzetközi szinten az illegális bevándorlás elleni küzdelmet jobban össze kellene hangolni az Európaügyi- és Külügyminisztériummal, elsősorban az illegális bevándorlók származási országainak állami fejlesztési támogatásai és a vízumkiadások területén.

A Számvevőszék tíz ajánlást fogalmazott meg, amelyeket alkalmasaknak ítél az illegális bevándorlás elleni küzdelemre irányuló politika hatékonyságának növelésére, anélkül, hogy megkérdőjeleznék a törvényhozás és a jogalkotó által kitűzött célokat vagy az alapvető jogok védelmét szolgáló jogi keretet.

A szemlézett publikáció nem feltétlenül tükrözi a Migrációkutató Intézet munkatársainak álláspontját.