

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI KAR
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Urbán Ferenc

**A Közös Európai Menekültügyi Rendszer fejlődése és a menekültügyi statisztikai
adatgyűjtés vizsgálata**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. habil. Hautzinger Zoltán

Budapest, 2025

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	5
1.1. A témaválasztás aktualitása	5
1.2. A tudományos probléma megfogalmazása	12
1.3. A kutatás hipotézisei	17
1.4. Kutatási célkitűzések	18
1.5. Alkalmazott tudományos módszerek	19
1.6. Fogalmi keretrendszer és elméleti alapok	25
1.7. A szakirodalom áttekintése	36
1.7.1. Makroszintű elméletek	36
1.7.2. Mezoszintű elméletek	40
1.7.3. Mikroszintű elméletek	43
1.7.4. Migrációt kiváltó közvetlen okok	45
1.8. A dolgozat tudománytani besorolása	47
2. A KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI RENDSZER EVOLÚCIÓJA	49
2.1. Az EU menekültpolitikájának Genfi Konvencióval való kapcsolata	53
2.2. A KEMR kialakulásának kezdetei	57
2.3. Az Ideiglenes védelemről szóló irányelv	60
2.4. A Hágai Program	64
2.5. A Stockholmi Program	66
2.6. Az Európai Unióról szóló szerződés	70
2.6.1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája	71
2.6.2. Az EU állampolgárok menedékjoghoz való joga (Aznar vagy Spanyol Protokoll)	72
2.7. A KEMR II. szakasza	73
2.7.1. Szolidaritás az EU tagállamok között és együttműködés a harmadik országokkal	74
2.7.2. Kvalifikációs irányelv	76
2.7.3. Eurodac rendelet	77
2.7.4. A Dublin III. rendelet és előzményei	78
2.7.5. Befogadási irányelv	80
2.7.6. Az EASO-t létrehozó rendelet	81
2.8. A KEMR továbbfejlődése	84
2.9. A migrációs és menekültügyi paktum elfogadása	89
2.10. A KEMR fejlődése során tapasztaltakból levont következtetések	93

3. A MIGRÁCIÓS STATISZTIKA NEMZETKÖZI FEJLŐDÉSE, ILLETVE A MENEKÜLTÜGYI STATISZTIKAI ADATOK EURÓPAI ELŐÁLLÍTÁSÁNAK, VALAMINT FELHASZNÁLÁSÁNAK MÓDJA	96
3.1. Migrációs statisztikai ajánlások	96
3.1.1. A vándorlást statisztikai ajánlás 1998-ban történt átdolgozása	101
3.1.2. ENSZ migrációs statisztikai ajánlások legújabb felülvizsgálatának folyamata.....	103
3.2. A menekültügyi statisztikai adatgyűjtés európai rendszere	106
3.2.1. Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe	107
3.2.1.1. Intézményi környezet – felhatalmazás adatgyűjtésre (2. alapelv).....	109
3.2.1.2. Intézményi környezet – minőség iránti elkötelezettség (4. alapelv)	114
3.2.1.3. Statisztikai folyamatok – megalapozott módszertan és megfelelő statisztikai eljárások (7. és 8. alapelv).....	115
3.2.1.4. Statisztikai folyamatok – adatszolgáltatói terhek csökkentése és költséghatékonyság (9. és 10. alapelv).....	115
3.2.1.5. Statisztikai termékek – koherencia és összehasonlíthatóság, valamint hozzáférhetőség és érthetőség (14. és 15. alapelv).....	116
3.3. A menekültügyi statisztikai adatgyűjtések a statisztikai rendelet alapján	121
3.3.1. Az adatszolgáltatás körének további bővítési lehetőségei	126
3.3.2. Tájékoztatási politika	128
3.4. Hivatalos és gyakorlati statisztika közötti különbség és a menekültügyi korai figyelmeztető és készenléti rendszer.....	129
3.5. Az EU menekültügyi statisztikai adatgyűjtéséről tett megállapítások alapján levont következtetések	134
4. A KOCKÁZATKEZELÉS ELMÉLETE ÉS A MENEDÉKJOGGAL ÖSSZEFÜGGŐ MIGRÁCIÓ TERÉN ALKALMAZHATÓ ELEMZÉSI MÓDSZEREK	142
4.1. A kockázat fogalma és történeti áttekintése.....	142
4.2. A kockázatkezelési eljárás	145
4.3. Migrációs kockázatkezelési eljárás.....	150
4.4. A migránsokat érintő kockázat	153
4.5. A menekültüggyel összefüggő migráció elemzésének és előrejelzésének lehetőségei	155
4.6. A kockázatkezelési eljárás vizsgálata során tett megállapítások összegzése.....	165
5. AZ EU MIGRÁCIÓS STATISZTIKAI ADATGYŰJTŐ TEVÉKENYSÉGE A GYAKORLATI TAPASZTALATOK ALAPJÁN.....	172
5.1. Az EU szervezetek képviselőivel folytatott interjúk tipologizált bemutatása (Frontex, Eurostat, EUAA, eu-LISA).....	172
5.1.1. Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésének jelenlegi gyakorlata	172
5.1.2. Migrációs statisztikai adatgyűjtés fejlesztési lehetőségei és jövője.....	178

5.1.3. Interoperabilitás az uniós statisztikai rendszereknél és az egységes adatgyűjtés megvalósítási lehetőségei.....	181
5.2 A tagállami migrációval foglalkozó szervezetek szakértőivel készült interjúk tipologizált elemzése	185
5.2.1. A tagállami migrációs statisztikai adatgyűjtés jelenlegi gyakorlata	185
5.2.2. Lehetséges fejlesztések a megfelelő minőségű statisztikai adatok előállítása érdekében	192
5.2.3. Az interoperabilitás megvalósítási lehetőségei, valamint a data lake szerepe az adatgyűjtések egyszerűsítése érdekében	195
5.3. Az adatvagyon-kormányzás jellemzői	201
5.3.1. Az adatgondnokság fogalma és szerepkörei	204
5.3.2. Az Európai Unió adatstratégiájának szabályozási kerete	205
5.4. Az interjúk alapján levont következtetések	206
6. A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE	215
6.1. Összegzett végkövetkeztetések	215
6.2. Új tudományos eredmények	220
6.3. Ajánlások	220
6.4. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága.....	222
A szerző témában megjelent publikációi.....	224
Ábrajegyzék	227
Rövidítések jegyzéke	229
Irodalomjegyzék.....	231
Dokumentumjegyzék	243
Adatbázisok, internetes források.....	257
Mellékletek	260
1. sz. melléklet: A KEMR fejlődése	260
2. sz. melléklet: CEAS data collection interview (A KEMR adatgyűjtési gyakorlata interjú vázlat).....	262

„Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.”

Robert Schuman, 1950.

1. BEVEZETÉS

Ahogy „Európát” nem lehet egy csapásra felépíteni, úgy annak egyik meghatározó szakpolitikájának, a menekültügyi szakterületnek a fejlesztéséhez is sok idő és tagállami összefogás szükséges. Dolgozatomban az Európai Unió működésének egyik meghatározó szakpolitikájának fejlődését és aktuális helyzetét elemzem a statisztikai adatgyűjtő és elemző szakember szemszögéből. Kutatásommal a menekültügyi statisztika eddig háttérbe szoruló módszereit kívánom tudományos módszerekkel vizsgálni. Célként tűzöm ki, hogy a több mint másfél évtizedes migrációs statisztikai szakmai tapasztalatomat összekapcsoljam doktori tanulmányaimmal és tudományos kutatásaim során elért eredményeimmel.

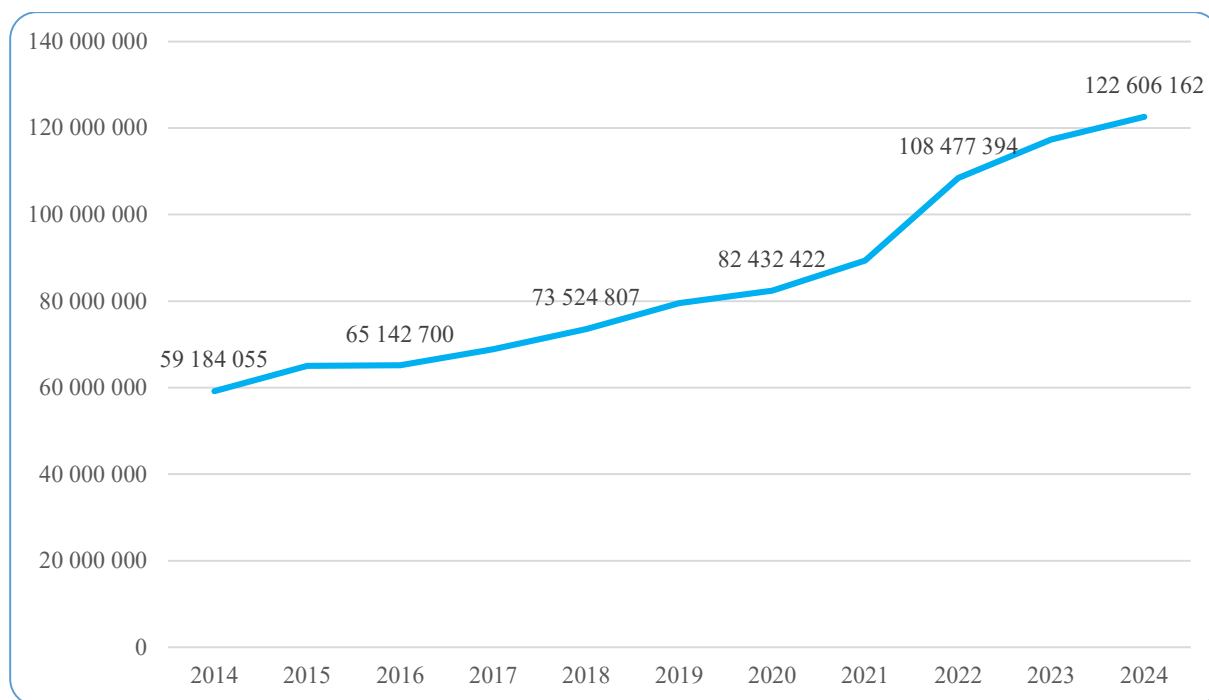
1.1. A témaválasztás aktualitása

A menedékjogi statisztikai adatgyűjtést szabályozó 862/2007/EK rendelet (a továbbiakban: migrációs statisztikai rendelet, 862/2007/EK rendelet a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról) hatálybalépését, vagyis 2008-at követően az Európai Unióban (továbbiakban: EU) rekordszámú menedékjogi kérelmet nyújtottak be 2015-ben. Ebben az esztendőben nemcsak a regisztrált menedékjogi kérelmek száma volt addig nem tapasztalt mértékű, hanem a növekedés mértéke is kiugró volt az azt megelőző 2014. év adataival összehasonlítva.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (továbbiakban: UNHCR) adatai szerint 2024 júniusában a kényszmigrációban¹ érintettek száma (1. sz. ábra) a Földön még mindig jelentős volt, hiszen ez a szám megközelítette a 123 millió főt, amely szám egy évtized alatt a szóban forgó népesség megduplázódását jelentette. A UNHCR és az Eurostat adatainak tekintetében egységesen a 2014. és 2024. évek között időszak adatait mutatom be, mivel egyrészt egy jól

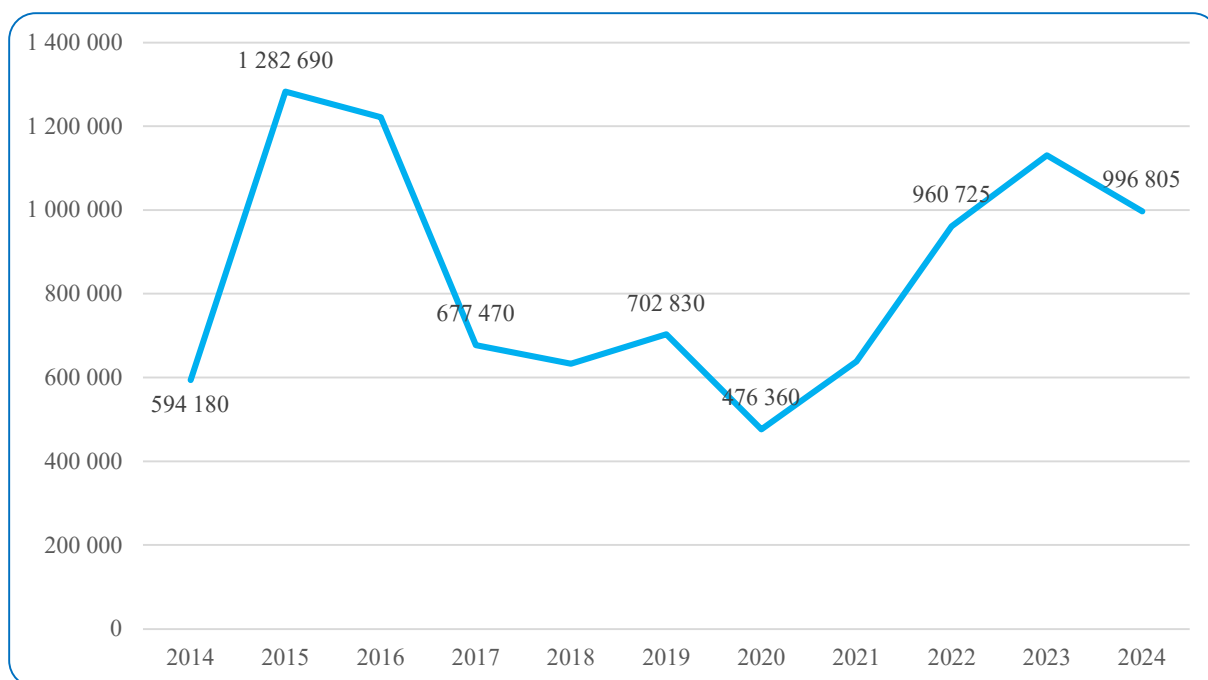
¹ A UNHCR megközelítésében a kényszmigrációban résztvevő személyek kategóriájába tartoznak: a UNHCR mandátuma szerint elismert menekültek, a palesztin menekültek UNRWA mandátuma szerint, a menedékkérők, egyéb védelemre szoruló személyek és a belső menekültek (UNHCR Figures at a glance, 2024).

lehatárolt időszak vizsgálatát tartottam szükségesnek, másrészt az időszaknak célszerű volt kapcsolódnia a témaválasztás szempontjából kiemelt jelentőségű 2015. évhez. Ebben az időszakban világszerte a kényszermigrációban érintett személyek számának növekedése volt megfigyelhető, különösen jelentős volt a növekmény 2021-et követően, amely részben az orosz-ukrán háború következményének is betudható.



1. sz. ábra: A kényszermigrációban érintett személyek száma a Földön 2014 – 2024.(UNHCR Figueres at a glance, 2024) A szerző saját szerkesztése.

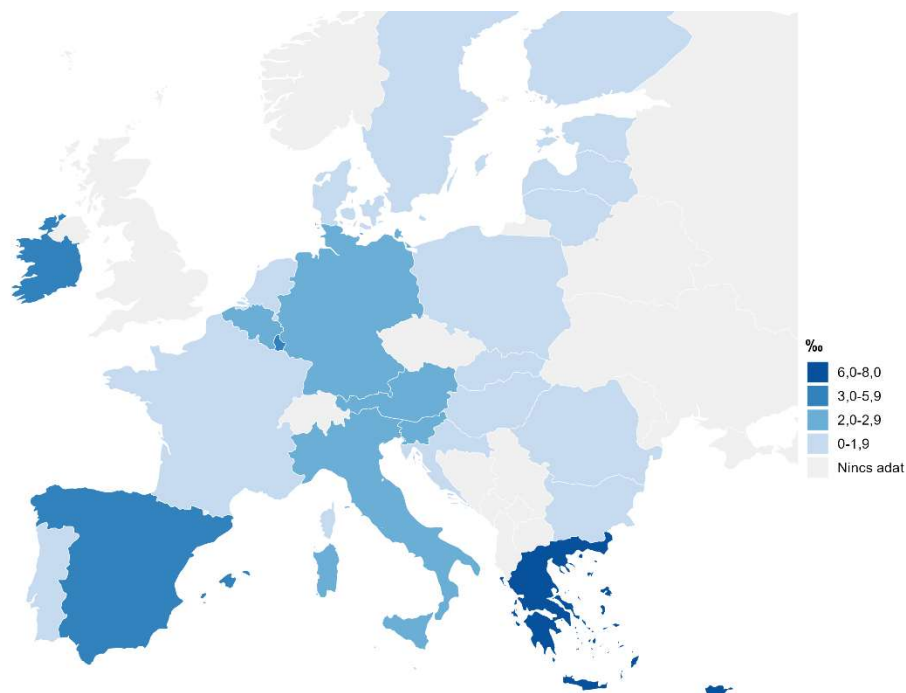
A vizsgált időszak kezdetén 2014-ben 594 180 menedéjkogi kérelmet nyújtottak be az EU 28 tagállamában, 2015-ben ez a szám már elérte az 1 282 690-et, amely 86%-os növekedést jelentett. Ilyen nagyszámú kérelem rögzítésére azóta sem került sor az EU-ban (Eurostat 1, 2025). A jelzett vizsgált időszakban 2014 és 2024 között az EU tagállamaiban benyújtott menedéjkogi kérelmek számában 2015 mutat igen jelentős kiugrást (2. sz. ábra), ezt követően – kis kiugrástól eltekintve – csökkenés következett be, amely a Covid-19 járvány kezdeti időszakában volt jelentős mértékű. A 2021 óta eltelt időben újból növekedés volt kimutatható. Meg kell azonban jegyezni, hogy az EU-ban benyújtott menedéjkogi kérelmek egy része ismételt kérelem volt, vagyis egy kérelmező, akár több tagállamban is benyújthatott menedéjkogi kérelmet. Ez a jellegzetesség egyben az EU statisztikai adatgyűjtő rendszerének egyik hiányosságára hívja fel a figyelmet.



2. sz. ábra: Az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek száma 2014 – 2024. (Eurostat 1, 2025)
A szerző saját szerkesztése.

A legnagyobb számú menedékjogi kérelmet befogadó országok az EU-ban Németország, Magyarország, Svédország, Ausztria és Olaszország voltak. Németországban nyújtották be az EU-ban regisztrált menedékjogi kérelmek 35%-át. 2015-ben Magyarországon is addig soha nem látott számban regisztráltak menedékkérelmeket, 174 435 első kérelmet regisztráltak a hazai hatóságok, amely szám az EU-ban benyújtott összes menedékjogi kérelem közel 14%-át tette ki (Eurostat 2, 2025).

Magyarország és Olaszország esetében az EU külső határán elhelyezkedő országokról van szó, a kérelmezők egy részét ezekben az országokban regisztrálhatták először az EU területén, míg Németországot, Svédországot illetően egész biztosan, Ausztria esetében pedig valószínűsíthetően valamelyik másik tagállamban történt a belépés. Ahogyan az a 3. sz. ábrán is látszik, még 2024-ben is számottevő menedékjogi kérelmet regisztráltak lakosságszámukhoz viszonyítva olyan EU-tagállamokban is, amelyek nem az EU külső határán helyezkednek el – így nemcsak Németországban vagy Ausztriában, hanem Belgiumban is.



3. sz. ábra: Az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek 1000 főre jutó száma 2024-ben. (Eurostat 1, 2025) A szerző saját szerkesztése.

2015 decemberének végén az EU tagállamok menedékjogi hatóságainál még elbírálás alatt álló kérelmek száma meghaladta az egymilliót, amely szám a folyamatban levő kérelmek számának megduplázódását jelentette egy év leforgása alatt. Ez a szám 2024. év végén nagyságrendileg nem változott jelentősen, még mindig majdnem 1 200 000 volt. A folyamatban lévő ügyek jelentős száma természetesen nem 2015-ből származott (Eurostat 3, 2025). Az adatok rávilágítanak arra, hogy az EU menedékjogi rendszere 2015 óta tartós kapacitás- és hatékonysági problémákkal küzd. Bár a 2015-ös migrációs válság óta a kérelmek összetétele és forrása megváltozott, a folyamatban lévő ügyek száma 2024 végére lényegében nem csökkent. Ez arra utal, hogy a tagállami eljárások lassúsága, a jogorvoslatok hossza és az aszimmetrikus terhelés továbbra is akadályozza a rendszer tehermentesítését, így a 2024-es reformok hatása még nem érzékelhető érdemben a statisztikákban.

A kényszermigráció jelentős mértékű növekedésére utal, hogy a Frontex adatai szerint is rekordszámú migráns lépte át az EU és a schengeni térség külső határát illegálisan² azóta, hogy a Frontex Kockázatelemző Hálózata 2007-ben elkezdte a statisztikai adatok rendszeres cseréjét és publikálását (FRAN Q4, 2015). A Frontex által a FRAN jelentésben publikált statisztikai adatok alapján 2015-ben 1 822 337 (FRAN Q4, 2015) illegális határátlépési kísérlet felderítése történt meg a schengeni térség külső határszakaszain. 2014-ben a külső határszakaszokon felfedett illegálisan érkező migránsok (irreguláris migránsok) száma ennek az értéknek csupán hatoda volt. Az ismertetett adatok alapján látható, hogy 2015 rendkívüli év volt az EU-ba irányuló ellenőrizetlen migráció és a benyújtott menedékjogi kérelmek számát, a beáramlás összetételét és nem utolsósorban hatását tekintve. A 2015-ben az EU-ba irányuló és gyors ütemben növekvő mértékű beáramlás kiváltó okai hasonlóak az egyes főbb kibocsátó régiókban (Észak-Afrikában, Közel-Keleten). A háborúkon, polgárháborúkon túl általános ok a népesség gyors növekedése, amellyel párhuzamosan a munkaképes korú populáció száma is megnövekedett, de a gazdaság bővülése nem tudott lépést tartani ezzel a folyamattal, és nem járt együtt a betölthető álláshelyek számának növekedésével (Csuka & Török, 2020: 36.). A 2015-ben tapasztalt irreguláris migráció növekedéséhez a kedvezőtlen geopolitikai tényezőkön túl hozzájárultak a Földközi-tenger térségében uralkodó, a korábbi évektől eltérő kedvezőbb időjárási körülmények is.

A kibocsátó régiókból elvándorlást ösztönző tényezők közé sorolható, hogy ezeknek az országoknak a gazdaságai elsősorban a mezőgazdaságra épülnek, amelynek termelési feltételei a klímaváltozás következtében kedvezőtlenné váltak, a vízhiány és az elsivatagosodás az otthonuk elhagyására kényszerítette az embereket. A szóban forgó országok³ politikai stabilitása, az ezekben a régiókban uralkodóvá váló belső konfliktusok és a világpolitikában bekövetkező hatalmi változások, valamint a kedvezőtlen demográfiai folyamatok miatt megingott, ami fegyveres konfliktusok kirobbanásához vezetett. Mindezt tetézte ezeknek az országoknak a hatalmi elitjét jellemző korrupció, valamint a 2008-ban kialakult gazdasági válság. Ez így mint kumulatív válság, azaz egymásra rakódó válságtényezők együttes jelenléte (Csuka & Török, 2020: 36.) jelentkezett migrációs tényezőként.

² Az adatok inkább az illegális határátlépés észlelésére vonatkoznak, mint a létszámról, mivel ugyanaz a személy többször is átlépheti a külső határt. Jelenleg azonban nincs olyan uniós rendszer, amely képes nyomon követni az egyes személyek illegális határátlépést követő mozgását. Ezért nem lehet megállapítani a külső határt illegálisan átlépő személyek pontos számát.

³ 2015-ben az EU-ban menekültügyi kérelmet benyújtók összes kérelmező 29%-a Szíriából, 14%-a Afganisztánból, 9%-a pedig Irakból származott, (Eurostat 1, 2025)

Az említett ún. push-faktorok vagy kivándorlást kikényszerítő tényezők (Hautzinger, 2018: 22.) következményeként 2015-ben rendkívüli mértékben megnövekedett az EU-ba irányuló ellenőrizetlen migráció, amelynek csökkenése csak az év utolsó negyedétől volt tapasztalható. Csökkenésnek okai 2015 negyedik negyedétől hasonlóan összetettek, mint a kiváltó tényező mögött álló okok. Ezek között egyaránt megtalálható az említett push-faktorok kényszerítő hatásának mérséklődése, valamint további tényezők megjelenése: egyrészt a célrégióban, jelen esetben az EU-ban és annak egyes tagállamaiban történtek a növekedését gátló tényezők, ilyen volt például a schengeni térségben a belső határellenőrzés visszaállítása az ideiglenes biztonsági határzár (IBH) felépítése a szerb-magyar határszakaszon, vagy olyan EU szintű változás, mint a Frontex Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé alakulása és hatáskörének bővülése.

Az ellenőrizetlen migráció csökkenéséhez a kibocsátó régiókban végbemenő geopolitikai változásokon túl, amelyekhez sorolhatjuk az EU-Törökország nyilatkozat⁴ aláírását, illetve Oroszország, Irán és Törökország aktív részvételét a szíriai konfliktusban, valamint az Iszlám Állam (ISIS) háttérbe szorítását, hozzájárultak az EU és tagállamainak autonóm intézkedései is. Noha ekkor a menekültüggyel összefüggő migrációban résztvevők száma csökkent, de újabb növekedésük volt várható. Mivel a 2015-ben és 2016-ban érkező menedékkérők döntő többsége férfi volt (2015-ben 73%-a, 2016-ban 68%-a), ám a korábbi tapasztalatokból ismert volt a menekültüggyel foglalkozó szakemberek előtt, hogy ezt követően meg fog nőni a családegyesítés szándékával érkező hozzátartozók bevándorlása az EU-ba. Erre a helyzetre válaszul a migrációs front- és célországok egy része az érkezők jogi státusának átminősítésével válaszolt (Sayfo et al., 2024: 52.).

A 2015-ben tapasztalt kényszerszermigrációs jelenségben az volt az újszerű, hogy az abban résztvevő személyeknek az EU addigi történetében kiugróan magas számával és származási ország szerint heterogén összetételével kellett számolni. Ez együtt járt az EU migrációért és menekültügyért felelős intézményrendszerének felkészületlenségével. Ezek az események és a vázolt tendenciák alapozták meg a dolgozat mögött meghúzódó kutatást is. Álláspontom, egyben bevezető hipotézisem szerint a migráció és a menekültügy kezelésénél láthatóan megmutatkozó cselekvési elégtelenség (válság) okaira részben magyarázatul szolgál, hogy az EU (ide értve az Európai Bizottságnak menekültüggyel foglalkozó szervezeteinek)

⁴ Az EU-Törökország nyilatkozatot 2016. március 18-án fogadták el azzal a céllal, hogy megfékezzék az irreguláris migrációt a Törökországból Görögországba vezető útvonalon. A megállapodás értelmében Törökország visszafogad minden Görögországba jogellenesen érkező személyt, cserébe az EU anyagi támogatást, vízumliberalizációs kilátásokat és a csatlakozási tárgyalások újraindítását ígérte.

menekültügyi tárgyú statisztikai adatgyűjtő rendszerei (1) erősen fragmentáltak, (2) az interoperabilitás kezdeti szintjén helyezkednek el, (3) együttműködési képességük kezdetleges és az emiatt létrejövő gyengébb minőségű, valamint (4) kevésbé jól használható adatokból nem lehetséges eredményes elemzések előállítása sem.

Fentiek miatt vált elsődlegessé az a személyes igény, hogy megértsem és feltárjam az EU meglévő menekültügyi statisztikai adatgyűjtő rendszereinek hiányosságait, és megfogalmazzam javaslataimat az adatgyűjtés és a menekültügyi statisztikai elemzés fejlesztésére.

A téma aktualitását tovább erősíti, hogy a migrációs és menekültügyi paktumot 2024. április 10-én fogadta el az Európai Parlament. Az Európai Parlament Tanácsának végleges jóváhagyása pedig május 14-én történt meg, az áttelepítési rendelet kivételével mindegyik rendelet 2026 júniusától alkalmazandó. A paktum számos rendeletet és irányelvet módosít, illetve új szabályozási keretet vezet be, amely a menekültüggyel összefüggő migráció teljes folyamatát lefedi: a határátlépéstől a menekültügyi eljáráson át a visszatérési mechanizmusokig. A paktum jelentős előrelépést jelent a menekültügyi statisztikai adatok gyűjtésének, elemzésének és felhasználásának terén, amely hozzájárulhat a hatékonyabb és igazságosabb menekültügyi rendszer kialakításához az EU-ban (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024.). Ez a szabályozás egységesíti és felgyorsítja a menedékkérelmek elbírálását, különösen a határon lefolytatandó eljárás keretében, ahol a kérelmeket gyorsított eljárásban bírálják el azok esetében, akik amúgy olyan országok állampolgárai, amelyeket alacsony arányban részesítenek menekült státuszban vagy kiegészítő védelemben. Az elutasított kérelmezők gyors visszatérésére is nagyobb hangsúlyt fektet a paktum. A paktum rendeleteinek, illetve irányelveinek alkalmazása során a statisztikai adatok rendelkezésre állása meghatározó jelentőséggel bír. Az új menekültügyi eljárási rendelet ((EU) 2024/1348 rendelet) a határon folytatott eljáráshoz tagállami kapacitás rendelkezésre állását követeli meg, amelyet a rendelet 47. cikkének (4) bekezdésében található képlet alapján kell kiszámolni a statisztikai adatok segítségével. Szintén meghatározó a statisztikai adatok szerepe az uniós befogadási és humanitárius rendeletben ((EU) 2024/1350 rendelet), mivel annak 8. cikkében előírtaknak megfelelően uniós áttelepítési és humanitárius befogadási tervet kell készíteni a statisztikai adatok alapján.

A menekültügy és migráció kezelési rendelet ((EU) 2024/1351 rendelet) 9. cikke az európai éves menekültügyi és migrációs jelentés (European Annual Asylum and Migration Report) elkészítéséről rendelkezik. Ez a dokumentum alapvető szerepet játszik abban, hogy az EU egységes és adatvezérelt megközelítést alkalmazzon a migrációs és menekültügyi kihívások

kezelésében. A helyzetértékelést a statisztikai adatok ismeretében kell elkészíteni, amelynek többek között a következő adatokat kell tartalmazni: a menedékjogi kérelmek száma, a kérelmezők állampolgársága, a kísérő nélküli kiskorúak száma, a menedékjogi határozatok száma. A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelet ((EU) 2024/1359 rendelet) 3. cikke tartalmazza azokat a feltételeket, köztük a menedékjogi eljárás ügyfélforgalmára vonatkozó statisztikai feltételeket is, amelyek alapján az Európai Bizottság eldönti, hogy a válsághelyzet fennáll-e. Ebből is kitűnik, hogy a menekültügy terén a döntések meghozatalánál meghatározó szereppel kell bírniuk a statisztikai adatoknak.

Mindezek tovább erősítették bennem azt az elhatározást, hogy az EU menekültügyi statisztikai adatgyűjtő rendszereinek hiányosságait feltárjam és számba vessem azok orvoslásának lehetőségeit.

1.2. A tudományos probléma megfogalmazása

A disszertációban átfogó és részletes elemzést készítek az EU nemzetközi vándorlással, elsősorban menekültüggyel kapcsolatos, illetve vándorlásstatisztikai adatgyűjtéssel foglalkozó szervezeteinek működéséről, és azokról a jogszabályokról, amelyek a különböző vándorlásstatisztikai adatgyűjtéseket a tagállamok nemzetközi vándorlás szakpolitikai irányításában érintett, illetve az általános statisztikai adatgyűjtésre szakosodott intézményei részére előírják.

E jogi és intézményi keretek megértéséhez elengedhetetlen a migráció különböző típusainak és azok egymáshoz való viszonyának tisztázása, különösen a menekültügyi eljárások vonatkozásában. Ennek megfelelően célszerű áttekinteni a kényszymigráció, az irreguláris és reguláris migráció, valamint a menedékkérelmek közötti kapcsolatrendszer. A kényszymigráció, az irreguláris migráció, a reguláris migráció és a menedékkérelmek között több szinten is szoros, de nem szükségszerű összefüggések állnak fenn. Ezek a fogalmak részben átfedik egymást, részben külön kategóriák, de gyakorlati és jogi kapcsolataik alapján egyértelmű viszonyrendszer rajzolódik ki, amelyek az alábbiak szerint szemléltethetők.⁵

⁵ A fogalmak tisztázását lásd az 1.6. fejezetben

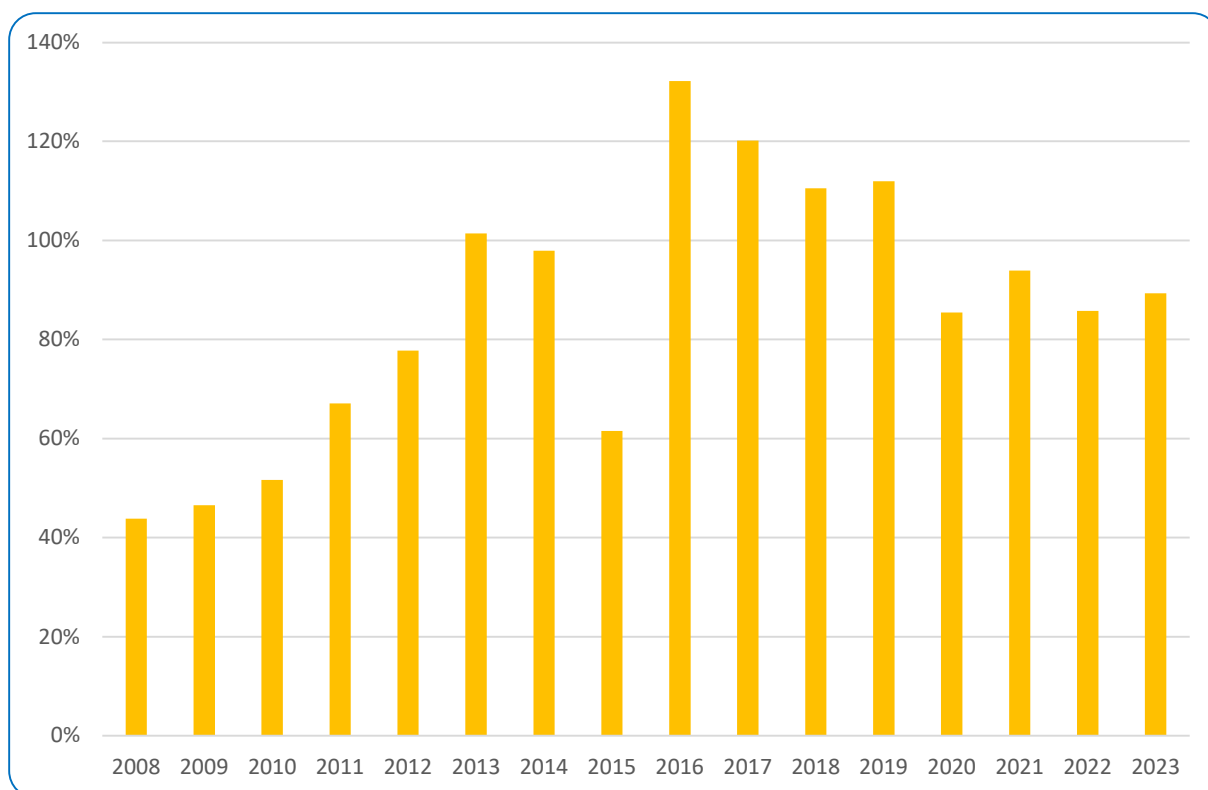
Kapcsolat	Jellege	Megjegyzés
Kényszermigráció ↔ Menedékkérelem	Szoros	A menedékkérelem kifejezheti a kényszermigrációt
Kényszermigráció ↔ Irreguláris migráció	Gyakori együttjárás	Jogellenes határátlépés jellemző, de nem kizárólag
Irreguláris migráció ↔ Menedékkérelem	Részleges átfedés	Jogilag nem kizáró ok a védelemre
Reguláris migráció ↔ Menedékkérelem	Kisebb mértékű	Érkezés után későbbi menedékkérelem is lehetséges

1. sz. táblázat: A kényszermigráció, irreguláris migráció, reguláris migráció és menedékkérelmek között fennálló kapcsolat. A szerző saját szerkesztése.

Az 1. sz. táblázatban szereplő viszonyrendszer nemcsak elméleti szempontból releváns, hanem a migrációs statisztikai adatok értelmezését és értékelését is meghatározza. Egyik alaptézisem, hogy az irreguláris migráció és a benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulása között szoros összefüggés mutatható ki, vagyis az irreguláris migráció növekedésével a menedékjogi kérelmek száma korrelációt mutat.

Ennek igazolására az Eurostat adatbázisában elérhető EIL (Enforcement of Immigration Law) statisztikák, amelyek az illegális mozgások adatait tartalmazzák (Eurostat 4, 2025.) és az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulását hasonlítom össze 2008 és 2023 évek között (vagyis az adatgyűjtés jogszabályban előírt kezdetétől az utolsó évig, amikor az adatok teljes körűen rendelkezésre álltak), illetve Magyarország esetében a rendelkezésre álló adatok alapján egyrészt az 1988 és 2013 közötti időszakban benyújtott összes menedékjogi kérelem és az illegálisan érkezett menedékkérők száma közötti összefüggést elemzem. Azért ennek az időszaknak az adatait, mivel a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH)⁶ honlapján korábban elérhető nyilvános adatokból ezek ismerhetők meg.

⁶ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2000-2017. évek között mint általános idegenrendészeti és menekültügyi hatóság működött. E szervezet jogutódja lett később 2019-ig a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH), illetve 2019-től az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF).

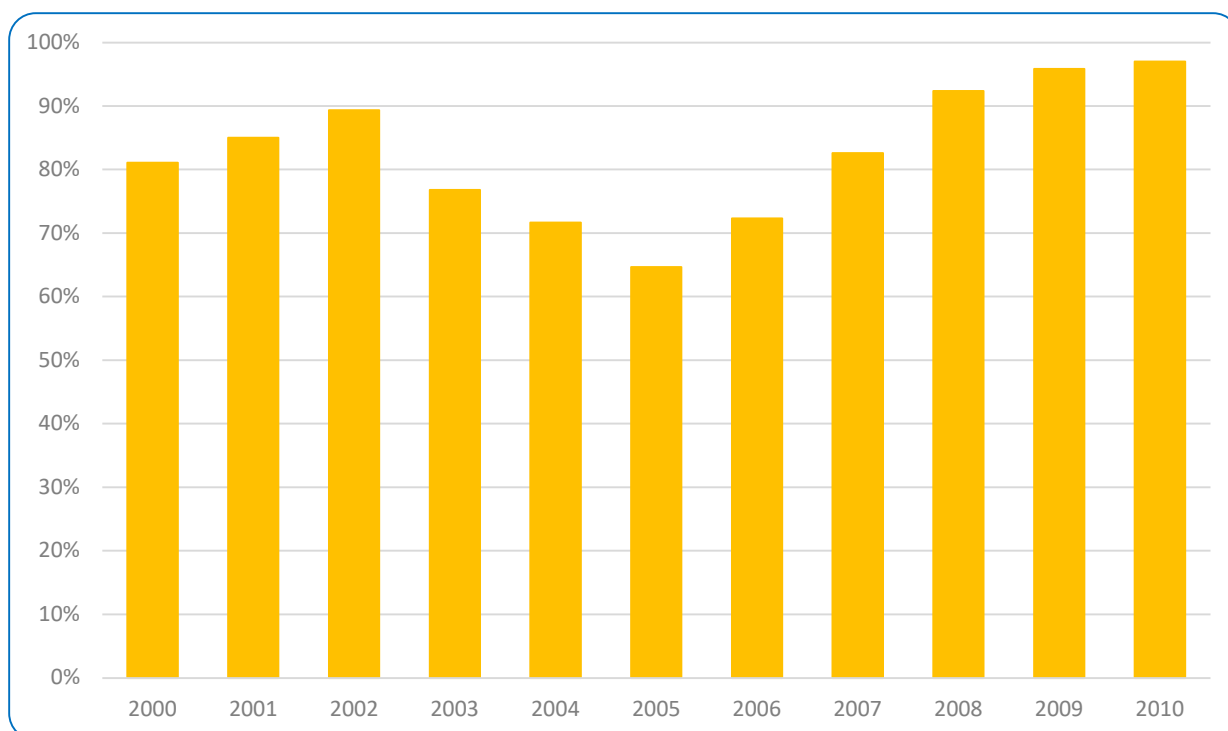


4. sz. ábra: Az EU-ban benyújtott menedékjogi kérelmek száma az illegális tartózkodás miatt felfedett külföldiek számához viszonyítva %-ban kifejezve. (Eurostat 1:4, 2025) A szerző saját szerkesztése.

Az EU tagállamában⁷ illegális tartózkodás miatt felfedett külföldiek és a benyújtott menedékjogi kérelmek száma között összefüggés áll fenn (4. sz. ábra). Az illegálisan az EU területén tartózkodók döntő hányada (43% és 132% közötti aránya) – két év tekintetében a 100%-ot meghaladó aránya – nyújtott be menedékjogi kérelmet.⁸

⁷ Az aktuális EU tagállamok száma alapján. 2013-ig Horvátország nélkül, 2019-től az Egyesült Királyság adatai nélkül.

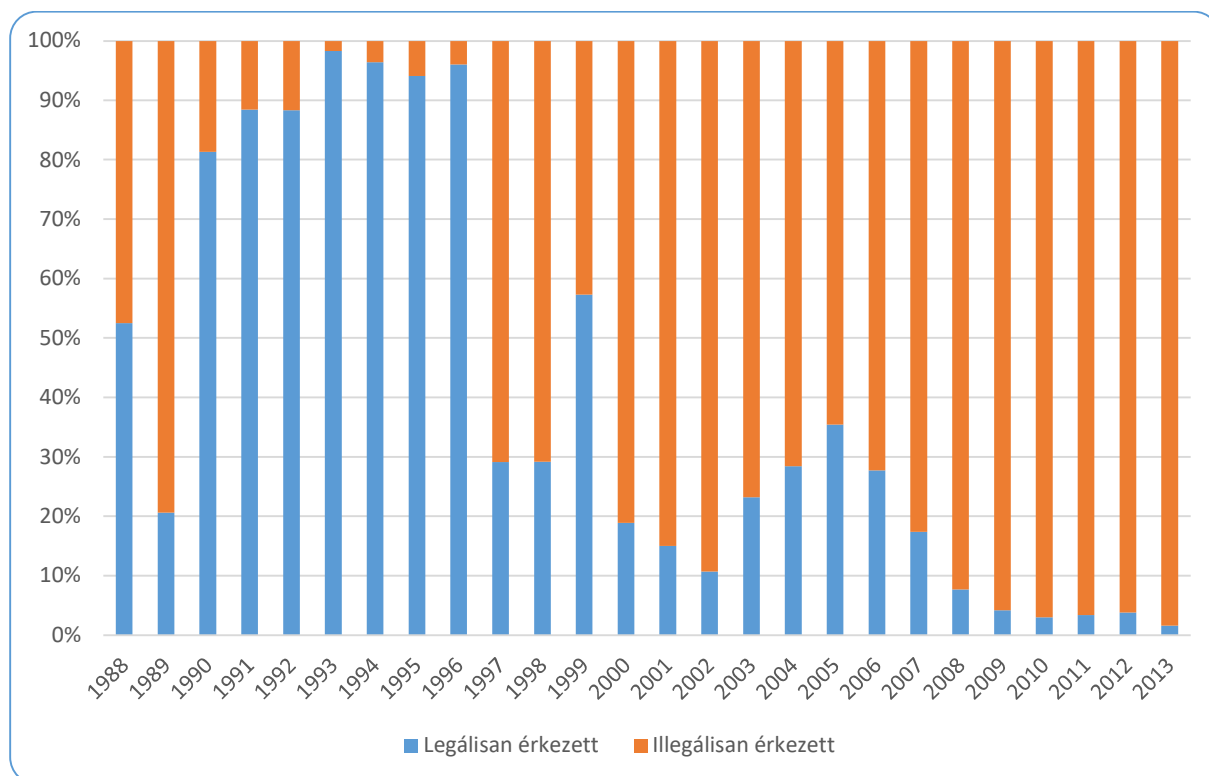
⁸ A menekültügyi kérelmet többségében az EU területére érkezés első évében nyújtják be. A 100% feletti arány feltételezhetően a menekültügyi válságot követő években később, a következő évre benyújtott menedékjogi kérelmek számával magyarázható.



5. sz. ábra: Magyarországon benyújtott menedékjogi kérelmek száma az illegálisan érkezők számához viszonyítva %-ban kifejezve. (BÁH, 2013). A szerző saját szerkesztése.

Magyarország esetében a korábban a BÁH honlapján közölt nyilvános adatokból lementett adatok álltak rendelkezésemre egyrészt a menedékkérők és közülük az illegálisan érkezők száma 2000 és 2010 közötti időszakban, másrészt 1988 és 2013 között a menedékkérők megoszlása a legális, illetve illegális érkezés módja szerint (5. sz. ábra). Ezekből látható, hogy az illegálisan hazánk területére belépők zöme menedékjogi kérelmet terjeszt elő, a vizsgált időszakban 65 és 97% között volt az arányuk. Az elemzésbe bevont adatok azt bizonyítják, hogy az illegális migrációs mozgások és a menedékjogi kérelmek számának alakulása között szoros összefüggés áll fenn, vagyis az irregulárisan belépő, illetve tartózkodó harmadik országbeli személyek döntő többsége menedékjogi kérelmet terjeszt elő, mivel így próbálják meg legalizálni tartózkodásukat. Az 1988 és 2013 közötti időszakra vonatkozóan rendelkezésre álló adatokból is részben ez a következtetés vonható le (6. sz. ábra). A statisztikai adatok alapján jól látszik, hogy a kilencvenes évek elején és közepén a legális belépés volt domináns (pl. 1993-ban 98,3%), míg a kétezres évektől egyre inkább az illegális érkezések kerültek túlsúlyba, 2013-ra már 98,4%-os arányban. Az 1990-es évek elején elsősorban a jugoszláviai háborúk elől menekülők nyújtottak be menedékjogi kérelmet, akik legálisan érkeztek, majd a 2000-es évektől többségbe kerültek az illegálisan érkezők. Ez a változás egyben rávilágít a menedékkérők származási ország szerinti összetételében bekövetkezett változásra is, hiszen az

1990-es években közeli országokból érkeztek a menedékkérők hazánkba, majd egyre erőteljesebben távoli országokból.



6. sz. ábra: A menedékkérők megoszlása Magyarországon az érkezés módja szerint 1988 – 2013 között. (BÁH, 2013) A szerző saját szerkesztése.

A kutatás központi eleme a migrációs statisztikai rendelet, amely az EU, illetve a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) működése, valamint a reguláris, illetve irreguláris migrációra vonatkozó vándorlásstatisztikai adatgyűjtések szempontjából minden EGT tagállamra kötelező erővel bír és a vándorlásstatisztikai adatkörök legszélesebb körét fedi le. A rendelet alapján, mind a tagállami nemzetközi migráció szabályozására specializálódott intézmények (belügyminisztériumok, nemzeti rendőrségek, bevándorlási hivatalok, stb.), mind pedig az általános statisztikai adatgyűjtésük keretén belül a vándorlásstatisztikai adatgyűjtéssel is foglalkozó nemzeti statisztikai hivatalok továbbítanak statisztikai adatokat az EU-nak.

A migrációs statisztikai rendelet alapján továbbított egyes adatkörök és az azok alapján készített elemzések az EU migrációs szakpolitikájának kialakításához nélkülözhetetlen információval szolgálnak. Jelentős felhasználóik közé tartoznak az EU szakpolitikáit alkotó intézmények, valamint az EU azon intézményei, amelyek a határellenőrzés és menekültügy terén a szakpolitikát összehangolják, valamint felelnek a jogszabályban lefektetett norma betartásáért.

1.3. A kutatás hipotézisei

A menekültügy terén jellemző tendencia 2015-től kezdve volumenében, illetve állampolgárság szerinti összetételében eltért a korábban tapasztalt menekültügyi mozgásoktól. Az események ismeretében megállapítható, hogy az EU és tagállamainak intézményrendszere nem tudott megfelelően reagálni erre a jelenségre, mert nagyszámú migrációs beáramlásban részes személy haladt keresztül a tagállamokon anélkül, hogy a tagállami felelős szervezetek regisztrálták volna őket (bár kétségtelen, hogy egy részük menedékjogi kérelmet nyújtott be), az akkor hatályos Dublin III. rendelet pedig nem volt képes betölteni eredeti funkcióját. A 2015-ben tapasztalt migrációs válság egyben a KEMR válsága is volt, ami azért is következhetett be, mert a meglévő rendszer nem tudta előre jelezni az EU területére érkező nagymértékű irreguláris migrációs beáramlást, más fogalommal megnevezve túlterhelés érte azt. (Éberhardt, 2021: 84.). Természetesen megállapítható az is, hogy a kialakult válsághelyzet kezelése sem volt elégséges, de a felkészülést megkönnyítette volna egy jól működő egységes menekültügyi adatgyűjtő rendszer.

A 2015 óta eltelt időszakban több jogszabályi és intézményi terv készült a KEMR megreformálására, ám ezek a lépések eddig nem bizonyultak elégségesnek. A kezdeményezett reformok többsége nem jelentette a rendszer átfogó megújítását, jellemzően ideiglenes kezdeményezésnek voltak tekinthetők, ezért egy hasonló volumenű migrációs hullám változatlanul kihívás elé állítaná az EU-t, a KEMR-t és az EU tagállamait.

1. HIPOTÉZIS

A KEMR működésének akadálya nemcsak a közösségi és a tagállami jogalkalmazás eltérő természetéből, hanem a statisztikai adatszolgáltatás egységes gyakorlatának hiányából származik. A hatékony működés feltétele egy egységes, közös adatvagyon-gazdálkodáson alapuló rendszer kialakítása, amely nem csupán a tagállami statisztikai adatszolgáltatók terheit mérsékli, hanem elősegíti a statisztikai rendszerek közötti együttműködés erősítését is.

2. HIPOTÉZIS

A 2015. évi migrációs válság eszkalációja megmutatta, hogy az EU (ide értve az Európai Unió Bizottsága egyes szervezeteit is) menekültügyi statisztikai adatkezelő rendszerei erősen fragmentáltak, az interoperabilitás kezdeti szintjén helyezkednek el, együttműködésük fejletlensége miatt ezekből a rendszerekből pontatlan elemzés veszélyét magában hordozó adatok ismerhetők meg. Emellett a statisztikai adatrendszerek eltérő fejlettsége és a nemzeti szintű intézményi különbségek akadályozzák az adatok tényleges összehasonlíthatóságát és integrálhatóságát.

3. HIPOTÉZIS

A kockázatelemzések során a különböző célokhoz és időtávokhoz eltérő migrációs elemzési modellek használata szükséges, amelyek lehetőséget biztosítanak a rendészeti szervek számára a túlterheléssel járó ellenőrizetlen migrációs eseményekre történő felkészülésre.

1.4. Kutatási célkitűzések

A kutatás során célom a közös európai migrációs politika fejlődésének és a KEMR kialakulásának bemutatása, azon folyamatok ismertetése, amelyek eredményeképpen az EU ezen szakpolitikai rendszere kialakult. Ezen belül fel kívánom tárni az egyes fejlődési szakaszok legmeghatározóbb eredményeit és ezek kapcsolódását a menekültügyi statisztikához.

Rá kívánok világítani arra, hogy a jelenlegi adatgazdálkodás és adatirányítási rendszer miért nem hatékony.

A KEMR jogszabályrendszeréhez kapcsolódóan ismertetem a migrációs statisztikai adatgyűjtésekre vonatkozó nemzetközi ajánlásokat és azon belül az EU migrációs statisztikák gyűjtésére vonatkozó rendeletét. A migrációs statisztikai rendelet ismertetéséből kiindulva a gyűjtött adatok felhasználásának bemutatása a legfontosabb célom, vagyis annak elemzése, hogy mely EU intézmények és uniós igazgatóságok a különböző adatkörök legfontosabb felhasználói. Annak elemzése is célom, hogy feltárjam: hogyan, valamint milyen gyakorisággal kerül sor a statisztikai adatok disszeminálására és ez a publikációs gyakorlat kielégíti-e az adatgazdák statisztikai hozzáférési, valamint elemzés előállítási igényeit. Ennek megvizsgálása

érdekében félig strukturált interjúkat készítettem különböző uniós és tagállami szervezetek szakértőivel.

A disszertáció meghatározó célja, hogy feltárjam az Európai Statisztikai Rendszerben fellelhető azon hiányosságokat, amelyek a menekültüggyel összefüggő migrációra vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésében megtalálhatók, és amelyek gátolják a menekültügyre vonatkozó megfelelő hatékonyságú előrejelzések elkészültét. Ahhoz, hogy a kívánt hatékonyságú és minőségű előrejelzések elkészíthetők legyenek, részletesen megvizsgálom különböző időtávra vonatkozó elemzési módszereket, hogy melyek hasznosíthatók leginkább a KEMR adatainak feldolgozására.

A disszertáció átfogó céljai között szerepel egy a menekültügyi statisztikai adatvagyon-gazdálkodásra vonatkozó, a jelenleginél hatékonyabb rendszer kialakítására javaslat megfogalmazása, amely aktívan tudná szolgálni a gyakorlati szempontokat is – vagyis a dolgozat elsősorban az uniós szakpolitika szintjére összpontosít. Olyan rendszer kimunkálása szükséges, melynek alapján a jelenleginél jobb minőségű elemzések készülhetnek, lehetővé téve a menedékjog terén jelentkező válságjelenségek hatékony és időben történő kezelését. Az adatvagyonnal gazdálkodó rendszernek úgy szükséges működnie, hogy az EU tagállamok oldalán jelentkező nagy adatszolgáltatási teher csökkenjen, de egyben hatékonyan szolgálja a gyakorlati felhasználói igényeket is.

1.5. Alkalmazott tudományos módszerek

A kutatást megalapozó elméleti háttérként a pozitivista megközelítést alkalmazom. A kutatási tevékenységem során a vizsgálandó területeket és azok hiteles elemzését, értékelését multidiszciplináris szemlélettel kezelem. A kutatás kivitelezése során azt a megfontolást követem, amely a tudományos munka szakaszait a stratégiai szemléletű kutatástervezésre és a probléma megfogalmazására, az optimális kutatási típus kiválasztására, a konceptualizálásra és operacionalizálásra bontja, majd ezt a mintavétel-interjúkészítés, az adatgyűjtés, az adatfeldolgozás és a kutatás lezáró része követi.

A megfogalmazott hipotézisek egy hibás működés szimptomájaként értelmezhetők, vagyis a hipotézisek vizsgálata során a hibás működés kiváltó okát keresem, ezáltal elsősorban induktív kutatási eljárást követek, amely megközelítés jelentős rugalmasságot és reflexivitást tesz lehetővé. A kérdések felvetése után a szövegelemzések és a statisztikai adatok kutatása által nyert információkra alapozva hajtom végre az elemzéseket, értékeléseket, majd a levont

következtetések felhasználásával fogalmazom meg a menekültügyi adatgyűjtési és elemzési rendszerekben meglévő hibák kiküszöbölésére tett javaslataimat. A vonatkozó szakirodalomban és statisztikai adatbázisokban forráskutatást és adatgyűjtést hajtok végre, az adatokat és forrásokat rendszerezem, összehasonlítom, elemzem, értékelem, következtetéseket vonok le. Munkám során alapvetően a kvalitatív kutatási módszertant követem, amely lehetőséget biztosít a probléma és a mögötte rejlő folyamatok, valamint az emberi viselkedés alaposabb megértésére. A kvalitatív kutatás a jelenségek minőségi megismerését, vélemények, attitűdök, összegyűjtését és elemzését célozza meg (Boncz, 2015: 25.).

Kutatásom során a társadalomtudományi kutatás módszereit használom, melyek célja a társadalom megismerése. A társadalomtudományi megismerés a társadalomban található jelenségek és okaik vizsgálatát és az esetleges változtatások előkészítését jelenti (Héra & Ligeti, 2005: 19.).

A megvalósított kutatás során dokumentumelemzéssel vizsgálom meg az EU migrációs politikájának jogfejlődését a Maastrichti szerződés kormányközi együttműködés időszakától kezdve 2024 májusáig, amikor az Európai Parlament elfogadta a menekültügyi és migrációs paktumot. Ezt követően statisztikai adat- és rendszerelemzés segítségével mutatom be az uniós menedékjogi statisztikai adatgyűjtési rendszereket. Statisztikai adatok segítségével elemzem az eltérő vándorlásstatisztikai adatrendszerek által publikált adatok közötti különbség okát úgy, hogy közben statisztikai rendszerelemzést is végzek. Statisztikai rendszerelemzéssel az Európai Statisztikai Rendszer vándorlásstatisztikai (ezen belül elsősorban menekültügyi statisztikával foglalkozó) adatgyűjtésre szakosodott alrendszerét elemzem, és megvizsgálom, hogy a hivatalos és gyakorlati statisztikai adatokban fellelhető inkonzisztencia mennyire magyarázható az eltérő rendszerekben rejlő sajátosságokkal.

Az uniós menekültügyi statisztikai adatgyűjtő rendszerek fragmentáltságának okát félig strukturált interjú módszerével is fel kívánom tární. Azért az interjút, mint módszert választottam, mert a kvalitatív interjú rugalmas és iteratív. Vagyis ha egymás után többször végrehajtjuk az információgyűjtés, elemzés, szelektálás és ellenőrzés folyamatát, egyre közelebb jutunk a jelenség világos és meggyőző modelljéhez. Az interjúkészítés előnyei között szerepel, hogy folytonos, vagyis a kérdéseket az egész interjú alatt folyamatosan a válaszadóhoz alakíthatjuk. A kvalitatív interjú a kérdőívezéshez hasonlóan interakció a kérdező és az interjúalany között, ahol a kérdezőnek a kérdésekről kialakult terve van, de azokat sőt a sorrendjüket sem tudja egészen pontosan, mivel ezek az interjú alatt folyamatosan változhatnak. Mindezek ellenére a kérdezőnek – hasonlóan a kérdőíves kérdezőbiztoshoz – ismernie kell

azokat a kérdéseket, amelyeket fel kíván tenni, mely elősegíti, hogy könnyedén és saját medrében haladhasson az interjú. Az interjú egy beszélgetéshez hasonlítható, ahol az interjúkészítő megalapozza a beszélgetés irányát, ez adja az iterativitást, de végigköveti az interjúalany által felvetett irányokat is, ami pedig a folytonosságot és rugalmasságot biztosítja (Babbie, 2017: 285.).

Az interjú készítésével az a célom, hogy az egyéni tapasztalatokat minél alaposabban feltárjam. Interjúkészítés során az eredmények széles körű általánosítására általában viszonylag kevés lehetőség áll rendelkezésre. Az eredmények általánosíthatóságát lehet növelni célirányos mintavétellel és az interjúk számának növelésével (Schleicher, 2007: 42.). Jelen esetben az általánosíthatóságot a célirányos mintavétellel fogom növelni. Az interjúalanyok számának növelését nem tartottam célravezetőnek, mert a lehetséges alanyok száma és a megkeresésükre rendelkezésre álló időkeret is korlátozott.

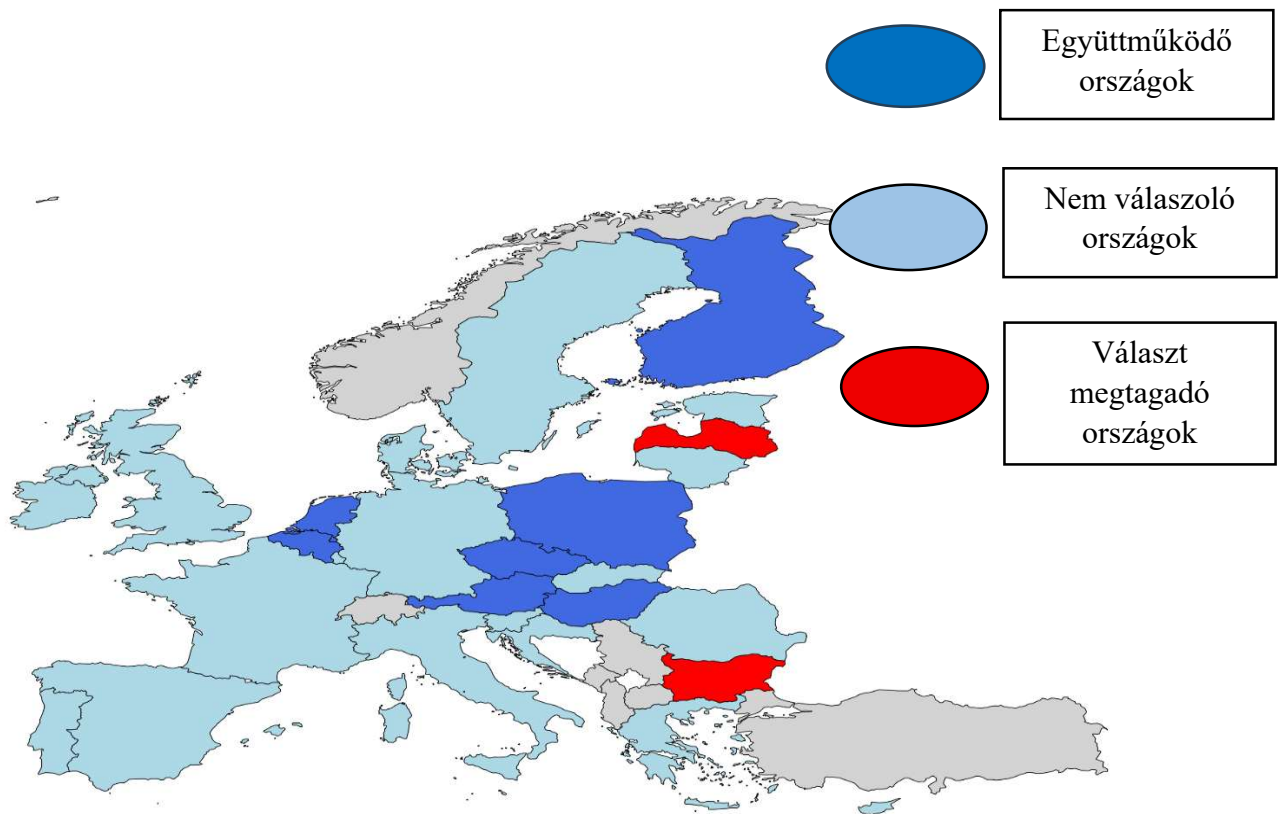
Az interjúk előkészítése során a legfontosabb feladat az interjúalanyok azonosítása és felkérése az interjúra. Az interjúalanyok beazonosítása során adatkezelési, adatvédelmi kérdések merülhetnek fel, ezért az interjúkészítéshez kapcsolódóan el kell nyernünk az interjúalanyok tájékozott beleegyezését. Mindez annak érdekében szükséges, hogy a megfelelő információk birtokában tudjanak dönteni az interjúban való részvételükről (Schleicher, 2007: 45.). E szempontok érvényesülését úgy biztosítottam, hogy már az interjúk elején tájékoztattam az alanyokat az interjú céljáról. Az interjúkészítés tervezésekor el kell döntenünk azt is, hogy összesen hány embert szeretnénk megkérdezni, illetve dönteni kell az interjúalanyok kiválasztásának módszeréről is, valamilyen nem véletlenszerű mintavételi eljárással. A tervezés szerves része az interjúalanyok számának meghatározása. A kutatásokba bevont interjúalanyok száma általában 5 és 25 fő (15 +/- maximum 10 fő) között lehet. Az általam felkért interjúalanyok az Európai Statisztikai Rendszer irreguláris migrációval és menekültüggyel kapcsolódó migrációval, valamint nagy terjedelmű adatfeldolgozó infrastruktúrájának üzemeltetésével foglalkozó szervezeteinek [FRONTEX (European Border and Coast Guard Agency), Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA), European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems (eu-LISA), EUROSTAT (az EU statisztikai Hivatala)] meghatározó képviselőiből kerültek ki.

Az interjúk anyagának feldolgozását manuálisan végeztem. Az interjúk angol és német (egy német nyelvű interjú az osztrák statisztikai hivatal szakértőjével) nyelven készültek a külföldi szakértők esetében. Annak érdekében, hogy megismerjem a menekültüggyel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtések hazai és európai uniós rendszerét, 2023. márciustól júliusig 11 félig strukturált interjút vettem fel uniós tagországok menekültügyi statisztikai

adatgyűjtésért felelős szervezeteinek szakértőivel, illetve a területért felelős uniós szervezetek szakértőivel. Azért, hogy az adatszolgáltatói oldal véleménye is érvényre jusson, a nemzeti adatszolgáltatók szakértőit is bevontam az interjúkba (ez az adatszolgáltatásért felelős nemzeti szervezetek képviselőinek bevonását jelentette, 7 ország szakértője által). Az interjúk célja az volt, hogy megismerjem a szakértők véleményét arról, hogy miként értékelik az uniós menekültügyi statisztikai adatgyűjtés jelenlegi rendszerét, miben látják az adatgyűjtés terén, az adatgyűjtési rendszerek intézményesülése óta eltelt időben – ami az 1990-es évek elejére tehető – elért legfontosabb eredményeket és hol látják a legfontosabb fejlődési irányokat.

Az interjúalanyok kiválasztása nemzetközi rendészeti együttműködés hasznosításával a Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztályán keresztül az Európai Migrációs Hálózat (EMH)⁹ magyarországi kapcsolattartó pontjának segítségével történt 2023 márciusában. Az EMH-n keresztül tudtam megkeresni az uniós tagországok menekültügyi statisztikai adatgyűjtésért felelős szervezeteit, illetve szakértőit. A márciusi megkeresés során összesen 27 tagállami kontaktpontnak írtam emailt, amelyben közreműködésüket kértem, hogy továbbítsák kérésemet olyan nemzeti szervezeteknek, melyek kérdéseim megválaszolásában szakértőként közreműködhetnek. A 27 címzett közül 9 ország jelzett vissza (Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Finnország, Magyarország, Lettország, Hollandia, Lengyelország), közülük Bulgária és Lettország válaszában visszautasította az interjúfelkérést (7. sz. ábra). Azok az országok, amelyek nem jeleztek vissza, az ismételt megkeresésekre sem reagáltak. Az interjúkészítést 2023. március 17-étől 2023. június 19-éig terjedő időszakban végeztem el.

⁹ <http://emnhungary.hu/elerhetosegeink> (Letöltés ideje: 2023. június 30.)



7. sz. ábra: A kvalitatív interjúhoz felkért országok térképes megjelenítése. A szerző saját szerkesztése.

Az interjúkérdések vázlatait előzetesen elküldtem a nemzetközi migráció hazai meghatározó szakértőinek, észrevételeiket beépítve készítettem el a kérdőív végleges változatát.

Az európai uniós szervezetek szakértőinek megkereséséhez a hólabda módszert választottam, ahol a migrációs statisztikai szakértői tevékenységem során kialakult, már meglévő szakmai kapcsolataimat használtam fel a megfelelő interjúalany eléréséhez. A módszer segítségével az EUAA, az Eurostat, a Frontex és az eu-LISA szakértőivel sikerült felvenni a kapcsolatot és interjút készíteni. Mindegyik interjút online módon készítettem el MS-Teams felületen és az interjúalany beleegyezését követően rögzítettem is az interjúk hanganyagát, azonban videó rögzítésére nem nyílt lehetőségem. Az interjúeredmények publikálását anonimizált formában készítettem el, de felkínáltam a lehetőséget az interjúalanyoknak az interjú eredményeinek megismerésére. Az interjú eredményeinek megismerésére a disszertáció elkészültét követően alkalma lehet minden kutatónak és a széles közönségnek is. Az interjúalanyokat tájékoztattam az interjú célján túl az interjúkészítés

körülményeiről, bemutattam röviden a disszertáció tervezett kutatási területét, illetve tájékoztatást adtam az eddigi kutatás során elvégzett tevékenységről, amelyek a következők: az interjúkészítés kezdetéig a disszertáció tervezetében bemutattam a menekültüggyel összefüggő vándorlási folyamatok elméleti hátterét, a vonatkozó uniós jogszabályokat – a KEMR kialakulását, a menekültügyi statisztikai adatgyűjtések nemzetközi és uniós hátterét, valamint a statisztikai adatok felhasználásának elveit. Az interjúk elkészítésének sorrendje véletlenszerűen alakult ki, amit elsősorban az interjúalanyok elérhetősége befolyásolt.

Az interjúk feldolgozásakor és a rögzített hanganyagok elemzésekor az interjúkban fellelhető gondolati struktúrákat igyekszem feltárni, azaz nem az interjúkészítés sorrendjében mutatom be a feltárt sajátosságokat, hanem fő gondolati struktúrákat azonosítok, amelyek mentén el lehet végezni az elemzést. Megkülönböztettem egymástól a tagállami szervezetek képviselőit és az uniós intézmények szakértőit és esetükben külön-külön vizsgáltam meg a gondolati struktúra sajátosságait. A megkülönböztetés mögött az a megfontolás állt, hogy a tagállami szakértők álláspontja az EU intézményi szakértők álláspontjától lényegesen eltérő szempontok mentén szerveződik majd az eltérő érdekeik miatt. A teljes kutatás, így az interjúkészítés során úgy jártam el, hogy csak olyan állításokat fogalmazzak meg, amelyek helyessége igazolható, valamint nagy hangsúlyt fektettem rá, hogy a kutatást pártatlanul és politikai, gazdasági nyomásgyakorlástól vagy pénzügyi befolyástól függetlenül végezzem el.

Az alkalmazott módszertant a disszertáció egyes fejezeteihez illeszkedően dolgoztam ki. A szemléltetéshez használt ábrákat és diagramokat Microsoft Excel, valamint Word szoftverrel alkottam meg.

A kutatás során a következő menetrendet követem:

1. A szakirodalom elemzésével összeállítom a témához kapcsolódó tudományelméleti keretrendszert. Definiálom és konceptualizálom a kutatás kulcsfogalmait. Elvégzem a dolgozat tudományrendszertani besorolását.
2. A módszertani keretrendszer összeállításánál operacionalizálom a kutatás kulcsterminusait. A tudományelméleti modellnek megfelelően összeállítom a kutatásban alkalmazott tudományos módszereket.
3. Jogtörténeti elemzéssel bemutatom a közös európai bel- és igazságügyi politika meghatározó elemének, a KEMR létrejöttének és fejlődésének lépéseit. Erre azért van szükség, mivel a

KEMR tulajdonképpen a menekültügyre vonatkozó statisztikai adatgyűjtések és elemzések fogalmi keretét meghatározó jogszabályrendszer.

4. Statisztikai történeti, illetve statisztikai értékelés segítségével elemzem és mutatom be a nemzetközi migrációra vonatkozó statisztikai ajánlások kialakulását és hatását az Európai Statisztikai Rendszerre, ezen belül annak menekültügyre vonatkozó alrendszerére.

5. Statisztikai elemzéssel keresem a választ az Európai Statisztikai Rendszer egyes szereplői által a menekültüggyel összefüggő migrációról publikált statisztikai adatokban meglévő különbségek lehetséges okaira. Megfogalmazom, hogy milyen módon lehet az interoperabilitást növelni a menekültüggyel összefüggő migrációs adatgyűjtő rendszerek között.

1.6. Fogalmi keretrendszer és elméleti alapok

Elsőként a migráció fogalmát és azon belül, annak két részhalmazát, a belföldi migráció és a nemzetközi migráció fogalmát kell meghatározni. A migráció különböző területi egységek közötti dinamikus humánmobilitási jelenség, amely eltérő tér és időbeli attribútumok mentén valósulhat meg. A nemzetközi migrációnak nincsen nemzetközileg elfogadott meghatározása, de elmondható, hogy a személyek országhatárt átlépő legalább 12 hónap időtartamot elérő mozgását vagy másképpen, ha egy személy a nemzetközi határokat átlépve más országba helyezi át a szokásos, életvitelszerű lakóhelyét (Nemzetközi vándorlás dokumentáció, KSH, 2021) nemzetközi migrációnak nevezzük. A személyek országhatáron belüli legalább 12 hónapot elérő mozgását pedig belföldi migrációnak nevezzük, ez esetben valamely közigazgatási határ átlépése jelenti a belföldi vándorlás teljesüléséhez szükséges kritériumot, tehát a belföldi vándorlás az adott település közigazgatási határán átívelő lakásváltoztatást jelent (Nemzetközi vándorlás dokumentáció, KSH, 2021). A belföldi migráció témája azonban nem képezi jelen dolgozat kutatási területét.

Nemzetközi, illetve belföldi migrációtól függetlenül a migráció önkéntes vagy kényszer jellegéről, illetve módjáról beszélünk. A migráció módja alapján lehet reguláris (jogszabályoknak megfelelő) vagy irreguláris (jogszabályoknak nem megfelelő). A migráció szó helyett magyar nyelvű irodalomban annak szinonimájaként használják a vándorlás kifejezést is.

Beszélhetünk a nemzetközi migráció statisztikai definíciójáról is. A statisztikai definíció két meghatározó dimenzióra épül: a térre és az időre. A térbeli aspektus a helyváltoztatásra, az országhatárok átlépésére vonatkozik, az időbeli aspektus pedig a szokásos lakóhely fogalmával összefüggésben, a más országban való tartózkodás időtartamát jelöli. A szokásos lakóhely szerinti népesség fogalma azokat a személyeket tekinti a népesség részének, akik legalább 12 hónapig életvitelszerűen a bejelentett lakóhelyükön élnek és éjszakai pihenésüket a hét nagyobb részében az országban töltik. *„Ezek alapján nemzetközi migrációnak nevezzük az olyan nemzetközi határátlépést magukban foglaló népességmozgásokat, amelyek esetében a külföldön való tartózkodás (ténylegesen vagy a vándorló személy tervei szerint) eléri a 12 hónapot.”* (Csányi et al., 2021: 96.).

Európai jogi kontextusban a vesztfáliai békét tekintik történelmi választóvonalnak, amely alapján meg lehet határozni a migráció és a nemzetközi migráció fogalmait. Migráció vagyis vándorlás már a történelem előtti időktől létezik, nemzetközi vándorlásról pedig a vesztfáliai béke aláírása óta (1648) beszélhetünk, amikor a független és szuverén nemzetállamok sérthetetlenségén alapuló nemzetközi jogi rendszer kialakult (Szuhai, 2020: 112.). A vesztfáliai béke alapozta meg a szuverén államok közötti viszonyokat, amelyek a nemzetközi migráció rendszerét is meghatározzák. Ezt megelőzően a határok kevésbé voltak szigorúan szabályozottak, míg a vesztfáliai rendszerrel kialakult az államok kizárólagos szuverenitása területük felett, így a migráció szabályozása is állami jogkör lett.

A migráció definiálása után tisztázni kell a migráns kifejezés jelentését is. A migráns kifejezés a migrációban érintett személyek gyűjtőfogalma, amely minden olyan egyént magában foglal, aki valamilyen okból kifolyólag lakóhelyét elhagyva más területre költözik, függetlenül annak jogi státuszától, időtartamától vagy mozgatórugóitól (Ritecz & Sallai, 2018:66.).

A migráció jogszerűsége alapján van lehetőség a legális és illegális migráció megkülönböztetésére. Ha a nemzetközi migráns jogszabályokba ütköző módon létesít szokásos lakóhelyet a származási országától eltérő országban, akkor illegális migrációról (Ritecz & Sallai, 2015:16.). beszélhetünk. A legális–illegális dichotómia használata helyett elterjedt a korábban már tárgyalt reguláris–irreguláris fogalompár használata is. Az irreguláris migráció az illegális migráció szinonimájaként használható, hiszen lényegében azt jelenti, hogy a migrációban érintett országok (beleértve a donor-, transzfer- és a fogadó országokat is) jogszabályaiba ütközően megy végbe a migráció. Az illegális kifejezés használatával szemben kritikával szoktak élni, ami abból ered, hogy egy emberi lény nem lehet illegális. A személy által megvalósított migráció, a határon való átjutás vagy a tartózkodás lehet illegális, de maga

a személy nem. Az illegális migráció kifejezés – amely azonos az irreguláris migrációval – tehát használható, de az alanya csak irreguláris migráns lehet, illegális nem (Hautzinger, 2016: 10.). Az illegális migrációval ellentétben a legális migráció olyan migrációt jelöl, amely az érvényben levő jogszabályok alapján történik, vagyis olyan migráció, amely elismert és engedélyezett csatornán keresztül zajlik (EMN, 2018: 236.). A legális migráció szinonimájaként használható a dokumentált migráció is¹⁰.

Itt szükséges definiálni a kényszmigráció fogalmát is, amely olyan személyek migrációját fedi le, akik fegyveres konfliktus, erőszakos események vagy az emberi jogok megsértése miatt kénytelenek elhagyni otthonukat (World Bank, 2015). Egyre gyakrabban merül fel a kevert migráció kifejezés is, amely olyan komplex népességmozgást jelöl, amelyben menedékkérők, elismert menekültek és gazdasági migránsok vesznek részt (EMN, 2018: 263.).

Jelen dolgozat fogalomhasználata szempontjából a menekültüggyel összefüggő migrációnak két szempontnak kell megfelelnie, egyrészt nemzetközinek kell lennie, másrészt kapcsolódnia kell a kényszmigrációhoz. Ezen a ponton szükséges definiálni a menedékkérő fogalmát is. Globális megközelítésben ez alatt olyan személyt értünk, aki származási országában üldöztetésnek vagy veszélynek van kitéve és menekültként való elismerésre vár a hatályos nemzetközi vagy nemzeti jogszabályok szerint (EMN, 2018: 37.). Az EU kontextusában „*olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozatot tett, de akinek kérelme tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot*” ((EU) 2024/1347 rendelet (3)). Abban az esetben, ha a menedékkérő nem lép át országhatárt, belső menedékkérőkről (a nemzetközileg bevett szóhasználat szerint IDP-ről) beszélhetünk (Ritecz & Sallai, 2018: 68.). Hasonlóan a belföldi migrációhoz az IDP-k sem képezik jelen dolgozat tárgyát.

A menedékkérő fogalmához kapcsolódóan célszerű definiálni az asylum-shopping kifejezést is, amely a Dublini rendelet (604/2013/EU rendelet) alapján azt a jelenséget jelöli, amikor egy harmadik országbeli állampolgár az EU több tagállamában is menedékjogi kérelmet terjeszt elő anélkül, hogy valamely tagállamban menekültként elismerték volna (EMN, 2018: 68.).

Ehhez szorosan kapcsolódóan szükséges meghatározni az elismert menekült fogalmát is. Globális megközelítésben az 1951. évi menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Konvenció és annak protokoljának 1A cikke az irányadó, amely alapján „*olyan személy, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága*

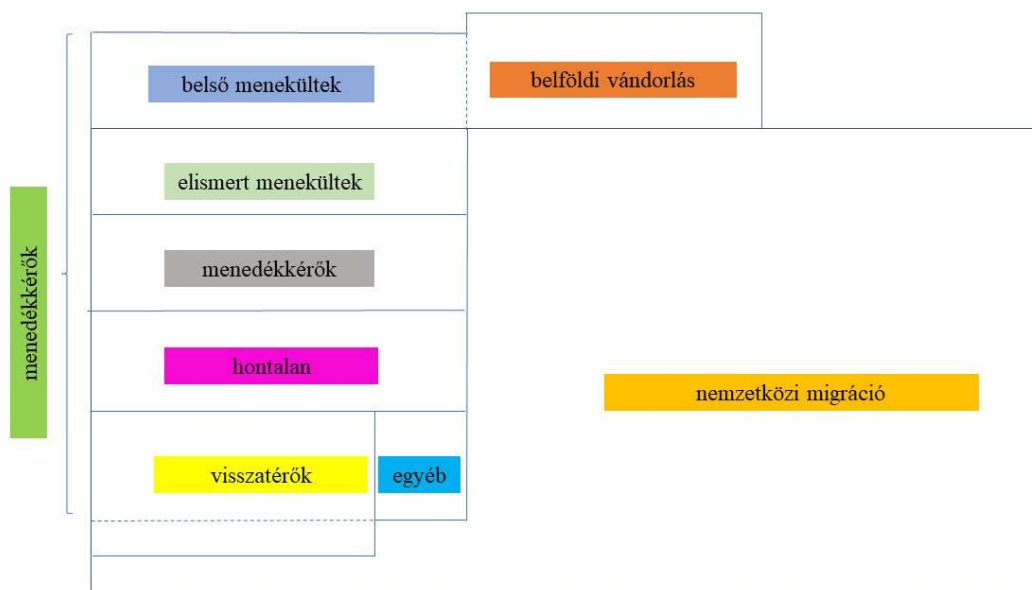
¹⁰ Az undocumented kifejezést is alkalmazzák, amely az irreguláris / illegális migráció szinonimájaként használatos

szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.” (Genfi Konvenció, 1951).

Az EU definíciója is lényegében a Genfi Konvenció 1A cikkén alapul: *„harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy ilyen félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, vagy olyan hontalan személy, aki a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országban kívül tartózkodva, ugyanezen említett okoknál fogva nem tud, vagy ilyen félelmében nem kíván oda visszatérni, és akire a 12. cikk¹¹ nem vonatkozik;” ((EU) 2024/1347 rendelet (3)). Az elismert menekült *„bizonyos értelemben vett alcsoportját képezi a menedékes vagy oltalmazott, aki nem felel meg a menekültként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy – az e veszélytől való félelmében – nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni”* (Ritecz & Sallai, 2018: 69.).*

A menekült fogalmához kapcsolódik a visszaküldés tilalmának elve (non-refoulement principle), amely szerint a menekült nem küldhető vissza abba az országba, ahol üldöztetés várhat rá vagy személyes szabadsága veszélynek lenne kitéve, ám a védelem nem terjeszthető ki olyanokra, akik veszélyt jelentenek a befogadó ország közbiztonságára, vagy súlyos bűncselekményt követtek el (EMN, 2018: 273.). Az itt definiált fogalmakat a 8. sz. ábra segítségével szemléltetem.

¹¹ A menekültként való elismerésből kizárás feltételeit tartalmazza a 12. cikk.



8. sz. ábra: A migráció csoportosításának lehetősége (Ritecz – Sallai, 2018). Az ábra mérete nem tükrözi a tényleges arányokat. A szerző saját szerkesztése.

A dolgozat a későbbiekben foglalkozik a hontalan személyekkel is, ezért azt is szükséges meghatározni, hogy mit értünk ezen fogalom alatt: olyan személyt jelöl, akit egyetlen állam sem tekint állampolgárának a saját joga szerint (EMN, 2018). A legtöbb esetben a menekültek megőrzik állampolgárságukat, de egyéni vagy kollektív megfosztó intézkedés alapján elveszíthetik azt. A hontalanság – az a helyzet, amikor valakinek nincsen állampolgársága – tehát nem szükséges velejárója a menekültstátusznak (UNHCR, 1951: 21.). Ez nem jelenti azt, hogy az adott személynek nincsen személyi okmánya.

A menekültügyhöz kapcsolódó fogalmak tisztázása után célszerű beszélnünk a visszatérő migrációról is, amely azt a jelenséget jelöli, amikor a migráns visszatér a kiinduló – jellemzően származási vagy korábbi lakóhely szerinti – országába egy hosszabb-rövidebb időszak után, amelyet külföldön töltött. A visszatérő migrációban résztvevő személy a visszatérő migráns. A 7. számú ábrán a migrációhoz, de elsősorban a menekültüggyel összefüggő migrációhoz köthető legfontosabb fogalmakat ábrázoltam. Az ábrán jól elkülöníthető egymástól a belföldi vándorlásban résztvevők, illetve a belső menekültek¹² (IDP-k) csoportja a nemzetközi migrációban érintett személyek csoportjától. Az ábrán az is jól kivehető ugyanakkor, hogy a menekültügyhöz kapcsolódó migrációban részes személyek és a nemzetközi migránsok csoportja között átfedés van.

¹² A UNHCR szóhasználata alapján. Forrás: <https://www.unhcr.org/hu/89-hukit-tamogatunkbelso-menekultek.html>, (a letöltés ideje: 2025. július 15.)

A dolgozat 2. fejezete a KEMR fejlődését mutatja be, ezért indokoltnak tartom az EU jogi normáinak és a köztük lévő különbségnek a rövid bemutatását is. Az EU jogrendje több szinten épül fel, melyeket elsődleges és másodlagos jogforrásokra oszthatunk. Az elsődleges jog képezi az EU teljes jogrendszerének alapját. Ide tartoznak az alapszerződések (például az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés), a csatlakozási szerződések, valamint az Alapjogi Charta, amely a Lisszaboni Szerződés óta jogilag kötelező erővel bír. Ezek a dokumentumok határozzák meg az Unió működésének kereteit és a tagállamok közötti jogviszonyokat.

A másodlagos jog az Unió intézményei által az elsődleges jog alapján elfogadott jogi aktusokat foglalja magában. A főbb jogi normatípusok a következők:

- Rendelet: Általános hatályú, minden tagállamra nézve kötelező és közvetlenül alkalmazandó. A tagállamoknak nem kell azt külön átültetniük saját jogrendszerükbe.
- Irányelv: Célokat határoz meg, amelyeket a tagállamoknak el kell érniük, de az eszközöket és módokat maguk választhatják meg. Nem közvetlenül alkalmazandó, azonban bizonyos esetekben – például késedelmes vagy hiányos átültetés esetén – közvetlen hatállyal bírhat.
- Határozat: Kötelező erejű jogi aktus, amely egyedi esetekre vonatkozik, és kizárólag az abban megnevezett címzetteknek (pl. egy tagállamra, vállalatra vagy magánszemélyre) kötelező.
- Ajánlás és vélemény: Nem kötelező erejű jogi aktusok, amelyek elsősorban útmutatást, javaslatot nyújtanak az uniós jog alkalmazásához vagy fejlesztéséhez (Bárd et al.: 2022:124.).

Az EU jogrendszerében léteznek olyan nem kötelező jellegű dokumentumok is – mint például a fehér és zöld könyvek, iránymutatások, közlemények –, amelyek az uniós politika és jogalkotás irányait jelölik ki és segítik a jog értelmezését vagy végrehajtását. (Fontos szerepük van a gyakorlat kialakításában, de nem minősülnek formális jogforrásnak).

A dolgozat témája szempontjából fontos fogalmak tisztázása után rátérek az elméleti alapok ismertetésére. A menekültüggyel összefüggő migráció egyik jellegzetessége a sokszínűsége és a kiszámíthatatlansága, ami számos befolyásoló tényező együttes hatására vezethető vissza. Ezek a tényezők nem várt hatást kifejtve – országon belüli konfliktusok eszkalálódása vagy fegyveres konfliktusok kiszélesedése által – irányíthatják a migrációt (Bijak et al., 2017: 10.).

A menekültüggyel összefüggő migráció kiszámíthatatlansága miatt előrejelezhetősége is korlátozott, mely különösen igaz, ha néhány évre előre, éves bontásban szeretnénk

előrejelzéseket készíteni. A kényszmigrációban résztvevők mozgásának előreszámítása a jelenség természetéből fakadóan úgy ütközik számos nehézségbe, hogy alapvetésként leszögezhetjük: befolyásoló erővel bír a származási- és a célországok demográfiai folyamatainak alakulására, az azonban kérdéses, hogy milyen jellegű ez a befolyásoló hatás (Disney et al., 2017: 48.). Ha a kényszmigrációban érintettek menedékkérelmet terjesztenek elő és ezt követően menekültként elismerik őket, majd letelepednek a befogadó országban – hasonlóan a reguláris migrációs folyamatokban résztvevőkhöz – akár növelhetik is a befogadó közösség népességszámát, de itt lehet megemlíteni a befogadó közösségtől esetlegesen eltérő termékenységi viszonyukat, ami szintén hatással lehet az adott terület demográfiai viszonyaira.

A migrációs elméleteket a legtöbb kritika azzal összefüggésben érte, hogy mindegyik a saját résztudományos valósága irányából próbált magyarázatot találni a jelenségre és nem tartalmaztak mindent lefedő megközelítést (Arango, 2000: 293.), feltéve, hogy létezik ilyen megközelítés. Átfogó elméleteknek híján van a migráció tudománya általában is *„a nemzetközi migrációnak nincsen egységes, átfogó elmélete, csak elmélettöredékek léteznek, amelyek nagyrészt egymástól elszigetelten jöttek létre”*. (Massey et al., 1993: 7.) A kényszmigráció jelensége és hozzá kapcsolódóan a menekültügy különösképp olyan terület, ahol nagyobb szükség mutatkozik a sui generis elméletekre.

A menekültügyre, illetve a menedékkérők motivációjára vonatkozó elméleteknek csak viszonylag elenyésző hányada keresi a kényszmigrációt kiváltó okok között a gazdasági szempontot. Többségük a kényszmigrációt a különböző harcokkal, fegyveres konfliktusokkal magyarázza (Bijak et al., 2017: 24.), ami a jelenség jellegéből adódóan természetes, de élenkítően hatna a kényszmigrációra vonatkozó elméletek gazdagítása.

A kényszmigráció mint a nemzetközi migráció egyik részjelensége terén, kívánatos lenne, ha a nemzetközi migrációban már meghonosodott elméletek alkalmazhatók lennének hasonlóan, mint a közgazdasági elméletek a nemzetközi migráció vonatkozásában (Bijak et al., 2017: 10.). A kényszmigrációra szabott elméletek operacionalizálása a jelenség egy-egy részterületére nehézségekbe ütközhet. Ugyan vannak olyan elméletek, amelyek megpróbálják összeegyeztetni a különböző gazdasági, politikai folyamatokat és a társadalmi, politikai elméleteket, ám hiába tartalmazznak több tényezőt, mégsem elegendők a jelenség alapos feltárására (Zolberg, 1989: 423.).

Hasonló nehézségek merülnek fel akkor is, amikor közgazdasági elméleteket alkalmazunk a kényszmigráció értelmezésére, mivel ekkor összetett folyamatokat egyszerűsítünk le a modellalkotás során (Bijak et al., 2017: 10.). Nem vitatható azonban, hogy ez a leegyszerűsítés a közgazdasági megközelítés sajátja.

A migrációs folyamatok elemzéséhez – beleértve a kényszmigrációs folyamatokat is – megfelelő horizontális elméletként szolgálhat a ravensteini push-pull elmélet továbbdolgozása (Lee, 1966: 47.). Lee elmélete alapján a migrációt négy tényező együttese váltja ki. Az egyik az ún. push-faktor, az ide tartozó okok a származási országuk elhagyására készítetik a migránst. A másik az ún. pull-faktor, ezek a célország kiválasztását elősegítő tényezők (Hautzinger, 2016: 6.). Továbbá vannak köztes tényezők, amelyek elősegítik vagy gátolják a migrációt, illetve beszélhetünk még a migrációban résztvevő személy egyéni hozzáállásáról is. Mindazonáltal ez az elmélet sem alkalmazható minden esetre, mivel ez az elmélet is egyfajta leegyszerűsítést jelent, hiszen a felsorolt négy tényező hatása térben és időben változhat. Az egyes hatások mérésének operacionalizálása is nehézségekbe ütközik.

Különbségek mutathatók ki a push-faktorokban is: beszélhetünk kemény és lágy push-faktorokról. Egy fegyveres konfliktus vagy egy természeti katasztrófa a kemény push-faktorok közé sorolható, melyek azonnali migrációra készíthetik az adott személyt. A lágy push-faktorok sokkal inkább valamilyen tudatos döntést eredményezhetnek. Lágy push-faktor lehet esetleg a gazdasági tényező. A lágy push-faktor kiegyensúlyozottabb, stabil migrációt válthat ki, míg a kemény push-faktor nagyon nehezen jelezhető előre (hozzá kell tennem, hogy ha figyelembe vesszük az idődimenziót, az előrejelzés pontossága változhat), mert gyors, kiszámíthatatlan mozgást okozhat.

A lágy push-faktor eredményeképpen esetlegesen kiváltott migráció jellemzően egyéni döntés eredménye, míg a kemény push-faktor által generált migráció erőteljesen külső tényezők hatására jöhet létre (Öberg, 1994: 371.). A nemzetközi migrációt kiváltó társadalmi, politikai és egyéni tényezők rendszere összetett, rendkívül nehéz közülük kiválasztani és nem is szabad kiválasztani közülük csupán egyetlen faktort és azt a migrációt kiváltó okként azonosítani.

A migráció jelenleg is bevett kategorizálása, például az önkéntes és a kényszmigráció fogalmainak használata, mára már meghaladott. Sokkal inkább célravezető lehet a migráció jelenségének komplex megközelítése, ami által arra lehet következtetni, hogy az egyes migrációs faktorok egymással kölcsönhatásban hogyan fejtik ki hatásukat. Vagyis a migrációra vonatkozó döntésre úgy kell tekinteni, mint amelyet külső kényszerítő tényezők és egyéni megfontolások együttese vált ki (King, 2002: 92.). Ilyen egyéni megfontolások közé sorolható az érzelmi alapú döntés is. A váratlanul kirobbanó fegyveres konfliktusok lehetnek azonnali kiváltó okai a nemzetközi vándorlásnak vagy a harcok okozta gazdasági hanyatlás eredményeként is elvándorolhatnak az emberek. A környezeti változások okozta migráció vizsgálatakor jutottak arra a kutatók, hogy az ilyen migrációs jelenség sem vezethető vissza csupán egyetlen jól meghatározható környezeti okra, hiszen ez is kapcsolatban áll más kiváltó

okokkal (Black et al., 2011: 67.). A migrációkutatás értelemszerűen jellemzően azok attitűdjait vizsgálja, akik részt vesznek a migrációban és figyelmen kívül hagyja azon populáció vizsgálatát, amely nem mobil. Mindazonáltal annak a vizsgálata is fontos információként szolgálna a migrációkutatás számára, hogy mi lehet az oka a mobilitás hiányának¹³ (Bijak et al., 2017: 13.).

Kutatások alapján megállapítható, hogy a kényszmigráció során is a célország kiválasztásánál sokkal inkább meghatározó a célországról kialakult kép és a célország híre, semmint az ott uralkodó tényleges társadalmi-gazdasági folyamatok. Az előbbi tényezők szerepe a modern info-kommunikációs eszközök és a szociális média nagyfokú elterjedtsége idején egyre inkább előtérbe kerül. Egy az Európai Bizottságnak készült tanulmányában Böcker és Havinga összefoglalóan esélynek nevezi azokat a tényezőket, amelyek a társadalmi faktorokon kívül meghatározóak a migrációs döntés meghozatalában (Böcker – Havinga, 1998: 72.). A célországról kialakult kép is egy tényező, amely hatással lehet a migrációra vonatkozó döntés meghozatalakor, de ilyen tényező lehet a rendelkezésre álló pénzösszeg az utazás megvalósítására, az utazásszervezők kedvező ajánlata (akár az embercsempészeké), de még egy barát javaslata is.

A migrációt és azon belül a menekültüggyel összefüggő migrációt összetett volta miatt nem lehet egy átfogó elmélettel leírni, a bemutatott elméletek a migrációs mozgások egy-egy részterületére szolgáltatnak csak magyarázatot, az adott modell csak a valóság egy szeletét ragadja meg. Ez tulajdonképpen nem is jelent problémát, ám a szakirodalom értelmezésekor tisztában kell lennünk ezzel, mint ahogy azzal is, hogy az embert döntéseinek meghozatalakor nem csak a racionális gondolkodás irányítja, hanem érzelmei, tapasztalatai társas kapcsolatai is.

1.6.1 A menekültüggyel kapcsolatos folyamatok elemzésének elméleti háttere

A nemzetközi migráció és ezen belül a menekültüggyel összefüggő migráció kiszámíthatatlansága és sokszínűsége miatt elemzése valóban számos nehézségbe ütközik, de a migrációval foglalkozó szakemberek mégis kidolgoztak módszereket erre, amelyeket jelen dolgozat keretében is ismertetni fogok. A nemzetközi migráció előrejelzésével foglalkozó szakirodalom igen sokrétű (Disney et al., 2015: 9.). A migrációval foglalkozó szakemberek

¹³ Az egyén vagy a migrációban résztvevők csoportjának magas fokú kockázatkerülése, a migrációhoz szükséges pénzügyi-, és szociális tőke hiánya vagy egyszerűen érzelmi okok.

számára azonban már régóta nyilvánvaló, hogy a menekültügyi jelenségek prognosztizálására a korábbiaktól eltérő megközelítés szükséges (De Beer, 2008: 50.). A menekültügyi jelenséget előrejelző elemzések többsége nem tud hosszú távú, több éves folyamatokat értelmezni, hanem általában ennél rövidebb időtávú jellegzetességekre koncentrálnak (van der Gaag – van Wissen L., 2003: 121.). A menedékjoggal összefüggő folyamatok elemzéséhez a leginkább elterjedt modell a makroszintű előrejelzés, amelynek során különböző időintervallumok (heti vagy havi gyakoriságú elemzések) figyelembevételére van lehetőség. Az ilyen makroszintű előrejelzések kategóriájába tartoznak az idősor elemzések, a jelenséget panel modell¹⁴ alapján megközelítő előrejelzések, illetve a szakértői véleményen alapuló megközelítések. Mindegyik megközelítésnek van gyakorlati korlátja, de ennek ellenére egy jól működő előrejelzési rendszernek a három alapvetően lehetséges megközelítés kombinációjából kell állnia. A migrációban résztvevő személyek egyéni szempontjainak bevonása az előrejelzésekbe további bizonytalansági tényező megjelenését eredményezné a modellben, néhány további, szakpolitikai szempont alkalmazása azonban elengedhetetlen (Bijak, 2011: 50.).

A hosszú távú előrejelzések nagyfokú bizonytalansága miatt célravezetőbb a korai előrejelző rendszerek bevezetése, amelyhez a bayesi matematikai modell alkalmazása különösen indokolt. A bayesi modell egyaránt alkalmas arra, hogy jól nyomon követhetően, szabályosan, áttekinthetően és nyitott módon szakértői véleményt is beépítsenek az elemzésbe (Bijak et al., 2017: 7.). Szakértői álláspont bevonására a modellbe jellemzően akkor van szükség, ha kevés adat áll rendelkezésre, vagy az idősor¹⁵ rövid, azaz csak viszonylag szűk időintervallumot lefedő adatok érhetők el. A bayesiánus modellben szoros összefüggés mutatható ki az előzetes feltételezés és az adat között, vagyis minél több adat áll rendelkezésre, annál kisebb a hatása az előzetes feltételezéseknek és annál kisebb a szerepük a végső számítás során és fordítva (Bijak et al., 2017: 26.). A szakértők által szolgáltatott észrevételek olyan információval szolgálhatnak, amelyek nincsenek benne az eredeti modellben. A migrációs mozgások alacsony előrejelezhetőségére vonatkozó álláspontok és egyes migrációs mozgások hasonlóságáról alkotott vélemények áttekintése ugyanakkor javíthatják a bizonytalan migrációs

¹⁴ Panel adatok esetében a keresztmetszeti és idő dimenzió együttesen van jelen az adathalmazban: a teljes minta minden egyes keresztmetszeti megfigyelésre - amelyek lehetnek például egyének, vállalatok, országok - tartalmaz egy idősort. A legfontosabb jellemzője, hogy minden egyes időszakban ugyanazokról a megfigyelési egységekről veszünk fel adatokat. A panel adatok segítségével vizsgálni tudjuk bizonyos döntések következményeit, ugyanis egyes paraméterek megváltozásának már kevés idő elteltével kimutatható a következménye, tehát alkalmas lehet hatásvizsgálatokra. Az adatfelvételi módszer, mely szerint a különböző időpontokban mindig ugyanazokat az országokat (egyéneket stb.) figyeljük meg, lehetőséget biztosít arra, hogy a keresztmetszeti egységek nem megfigyelhető jellemzőire is kontrolláljunk.

¹⁵ Olyan statisztikai megfigyeléseket nevezünk így, amelynek elemeit egymást követő időpontokban (időszakokban) regisztrálták, és ez az időbeliség az adatok fontos tulajdonsága.

folyamatok előrejelezhetőségét. Ezek egyben megóvják a felhasználókat a téves előrejelzésekbe vetett túlzott bizalomtól (Bijak et al., 2017: 18.).

Egy megfelelően kiválasztott előrejelző rendszer segítségével megvalósítható a prognózisok időszerűsége és javítható a modell változtatásának lehetősége is. Ahhoz, hogy a rendelkezésünkre álló adatokból megalapozott tudásunk legyen, szükséges a migrációs elemzés folytatása, ez egyben elengedhetetlen az alátámasztott szakpolitikai döntések kialakításához is.

Az egyik legnagyobb kihívást jelentő feladat a menekültüggyel összefüggő migráció előrejelzése, mivel a figyelembe vehető tényezők száma korlátozott, hiszen számos adat nem áll rendelkezésre. Nehézsége még abból áll, hogy ismert tényeket, várható eseményeket és azok hatását kell kombináltan figyelembe venni.

A menekültüggyel összefüggő migráció jelenségének előrejelzése helyett elterjedtebb megközelítés a scenáriók felállítása, amelynek során nem egy esemény bekövetkeztét jósoljuk meg, hanem egy olyan eseményt írunk le, ami valószínűleg bekövetkezik, ha több tényező egyszerre van jelen. A scenáriók kialakítása narratíva alkotást jelent, azaz különböző eshetőségek felállítását, amelyek azonban nem bírnak prediktív erővel (Migration scenario methodology — IMI, n.a.). A scenárió kutatók feltételezhetően nem állnak a média hatása alatt és nem törekednek kíváncsú vagy apokaliptikus scenáriók felállítására.

A scenáriók felállítása egy laboratóriumi teszthez hasonlítható folyamat, ahol azt vizsgálják a kutatók, hogy különböző események bekövetkezése milyen hatással van a migrációs folyamatokra. A scenáriók szisztematikusan kidolgozott strukturális változásokat leíró eseményszálak, amelyek bekövetkezése hatással lehet a migráció alakulására is. A scenáriók nem jóslatok, hanem inkább arra irányítják rá a figyelmet, hogy az események szokásos mederben történő bekövetkezése a legkevésbé valószínű és fel kell készülnünk a változásra (Migration scenario methodology — IMI, n.a.).

Az előrejelzés és a scenárió képzés több szállal is kapcsolódik egymáshoz, az előrejelzésre tekinthetünk tulajdonképpen úgy is, mint a legvalószínűbb scenárióra. A menekültüggyel összefüggő migráció előrejelzése és értelmezése összetett, többretegű feladat, korszerű módszertani eszköztárral végezhető el megalapozottan. A bayesiánus modellek alkalmazása lehetőséget teremt arra, hogy a szakértői tudást strukturáltan beépítsük az előrejelzésekbe, különösen akkor, amikor az empirikus adatok korlátozottak vagy időben töredezetek. A scenárió alapú elemzés pedig abban nyújt támogatást, hogy a jövő lehetséges irányait szisztematikusan és értelmezhető módon feltérképezzük, nemcsak a valószínű, hanem a kevésbé várt, de potenciálisan meghatározó változások figyelembevételével is. A két megközelítés együttes alkalmazása hozzájárulhat a döntéshozatal megalapozottságához és

képesé teheti a szakpolitikákat arra, hogy proaktív és adaptív módon reagáljanak a migráció dinamikus és gyakran kiszámíthatatlan folyamataira.

1.7. A szakirodalom áttekintése

A migrációkutatás a migrációs elméletek három olyan szintjét különbözteti meg, amelyek nem zárják ki kölcsönösen egymást, ezek: a makro-, mezo- és a mikroszint. A makro elméletek a migrációra ható strukturális tényezők szerepét hangsúlyozzák. A munkavállalási célú migráció esetében ilyen strukturális tényező lehet a gazdasági helyzet jellemzője, így pl. az alacsony fizetések vagy a magas munkanélküliségi ráta. A mikro elméletek az egyén szerepét helyezik előtérbe a migrációra vonatkozó döntés meghozatalakor, vagyis azt, hogy az egyént migrációs döntésének meghozatalakor miként befolyásolja a migrációval járó költségek és hasznok számbavétele. A mezoszintű elméletek elvetik a makro szintű elméletek push- és pull-faktor központúságát és a migrációs folyamatot inkább országok közötti kapcsolatok komplex rendszereként vizsgálják. A mezoszintű elméletek két meghatározó fogalom köré szerveződnek, ezek a rendszer és a hálózat (Boswell, 2002: 5.).

1.7.1. Makroszintű elméletek

A makroszintű elméletek a migráció strukturális tényezőit emelik ki, amelyek push és pull-faktorok lehetnek. Például gazdasági migráció esetében tipikusan ilyen push-faktor lehet a munkanélküliség vagy a kiválasztott célországhoz képest a származási országra jellemző relatív alacsony fizetés és az alacsony egy főre jutó jövedelem. Jövedelemkülönbség esetében a célországban meglévő pull-faktor lehet a migráció kedvező jogi szabályozása és a munkaerőpiac munkaerő felvevő képessége.

A makroszinten elhelyezkedő elméletek legrégebbi változatát feltételezhetően azért dolgozták ki a jelenséggel foglalkozó szakemberek, hogy a gazdasági fejlődést kísérő munkaerő-vándorlásra magyarázatot adjanak. A neoklasszikus közgazdaságtanba sorolható ezen elmélet szerint a nemzetközi migrációs mozgás a belföldi migrációhoz hasonlóan a munkaerő kereslet és kínálat különbségeivel van összefüggésben (Todaro, 1980: 365.). A jelentős munkaerő-forrással rendelkező országokban alacsonyak a fizetések, azokban az országokban viszont, ahol kevés munkaerőpiaci tartalék van, ott magas fizetéseket találunk. A bérkülönbségek indukálhatnak migrációt, vagyis az alacsony bérű országból elvándorolhatnak oda, ahol magasabb fizetések vannak.

A neoklasszikus közgazdaságtanból származó migrációs elméletekhez hasonlóan értelmezi a migrációt a duális munkaerőpiac elmélete. Ez túllép az egyéni aspektusok vizsgálatán és azt bizonygatja, hogy a nemzetközi vándorlás az ipari társadalmak munkaerő szükségletének jellegzetességéből származik (Massey et al., 1993: 432.). Természetesen mindegyik elmélet az adott kor gazdasági-társadalmi valóságának keretein belül értelmezhető. Modern világunk vagy pontosabban szólva annak egy meghatározó része már nem jellemezhető az ipari társadalmak fogalmi struktúrájával, hiszen a gazdaság hozzáadott értékének jelentős részét már nem az ipar, hanem a szolgáltatás adja.

A duális munkaerőpiac elmélete szerint a nemzetközi vándorlásra meghatározó mértékben a fogadó országokban uralkodó munkaerő ínség van hatással. Piore megközelítése alapján a migrációt a bevándorlók munkája iránti kereslet is elindítja és fenn is tarthatja (Piore, 1979: 88.). Ebben a megközelítésben a munkaerő szükségleten túl a migráció kialakulásához a gazdaság strukturális jellegzetességei járulnak hozzá. A fogadó országban a migráns munkavállalók tömeges megjelenését nem követi a bérszínvonal emelkedése, mivel a béreket alacsonyan tartják a társadalomban működő rejtett folyamatok. Az összhatás még a bérszínvonal csökkenése felé is hathat olyankor, amikor a migráns bevándorlók nagyobb számban jelennek meg. A migráns munkavállalók strukturális szerepe beépül a modern ipari társadalmakba (Massey et al., 1993: 453.). A világ országainak meghatározó része már a posztindusztriális korszakba lépett, így ez az elmélet a modern világ ezen részére nem alkalmazható, ám még elképzelhetők olyan országok, amelyeknél a posztindusztriális társadalmakba való átmenet még nem ilyen mértékben előrehaladott.

A makro elméletek csoportjába sorolhatók a Wallerstein világrendszer-elméletéhez kapcsolódó szociológiai elméletek, amelyek alapgondolata szerint a modern tőkés viszonyok beszívárognak a periférikus helyzetben levő társadalmakba és ott olyan mobilis népességcsoportot hoznak létre, amely hajlandó külföldre vándorolni (Portes et al, 1981: p. 35.).

A kedvező befektetési lehetőségek arra ösztönzik a fejlett országok befektető csoportjait, hogy a periférián elhelyezkedő országokba fektessenek be és ott keressenek erőforrásokat és piacokat (Massey et al., 1993: 444.). Az elmélet megszületése óta eltelt időben a centrum és periféria szerepe átértékelődött, inkább arról beszélhetünk, hogy a globális centrumok helyett regionális jelentőségű centrumok és hozzákapcsolódó perifériák alakultak ki, amelyek hasonlóan az ipari társadalmak korához vonzzák a térségi centrumok befektetőit. Azt mondhatjuk, hogy a jelenlegi összetett világunkban többféle hatás érvényesül egyszerre, vagyis egyszerre van jelen a külföldi befektetők szerepe, a mobil munkaerő

kialakulása. Ezáltal talán a centrum-periféria szerepek sem különíthetők el vegytisztán egy-egy térségben.

Ezen elméletek segítségével azonban nem lehetséges annak értelmezése, hogy milyen folyamatok tartják fent a migrációt akkor, amikor megváltoznak a célországban a migrációt szabályozó jogi normák, gazdasági körülmények vagy egyéb tényezők. Ezeknek az elméleteknek a sajátossága, hogy nem tudnak arra magyarázatot adni, miért csupán néhány kibocsátó területről indul el a migrációs áramlás egy adott célországba, míg más területekről, ahol hasonló körülmények találhatók, alig vagy egyáltalán nem generálódik nemzetközi vándorlás. Ez azért róható fel ezen elméleteknek, mert nem komplexitásában vizsgálják a migrációt, hanem annak csak egy-egy szegmensét.

A vilárendszer elmélet alapján a nemzetközi migráció egyik lehetséges, de nem egyetlen szükséges következménye a tőkés termelési viszonyok elterjedésének.

Azért csupán egy nem elengedhetetlen feltétel a nemzetközi migráció elterjedése, ugyanis már a tőkés termelési viszonyok elterjedése előtti időkben is beszélhettünk migrációról. A vilárendszer elmélet szerint, amikor a periféria erőforrásai és piaca a világgazdaság befolyása alá kerül, a nemzetközi migráció szükségszerűen kezdetét veszi (Massey et al., 1993: 445.).

A vilárendszer elmélet hat jól elkülöníthető hipotézist fogalmaz meg, amelyek a modern korban már részben meghaladottak, ezért nem teljes mértékben fedik le korunk valóságát:

1. A nemzetközi migráció a tőkés rendszerek kialakulásának következménye.
2. A munkaerő áramlása a tőke áramlásával ellentétes irányú.
3. Nagy valószínűséggel alakul ki nemzetközi migráció a korábbi gyarmatosító országok és gyarmataik között, mert a gyarmatosítás időszakában szerteágazó kapcsolatok alakultak ki közöttük.
4. A kormányok a migrációs áramlásokat nem közvetlenül, hanem a befektető tőkésvállalatok beruházási tevékenységén keresztül tudnák szabályozni. Azonban kevésbé valószínű, hogy a kormányok ilyen módon beleszólnának a piaci folyamatokba, hiszen jogalkotói tevékenységükkel is hatással tudnak lenni a migrációs folyamatokra.
5. A vilárendszer elmélet közvetlen kapcsolódása is kimutatható a menekültügygel összefüggő migrációval, hiszen a fejlett országok katonai és politikai beavatkozása elősegíti a külföldi befektetéseket vagy a helyi, bukás szélén álló, de a befektetéseket támogató kormányzatok támogatásával a menekülők elindulását. Mivel azonban a vilárendszer elméletet is kritikával kell kezelni, ezért a katonai, politikai beavatkozás jelentőségét is hasonlóan kell értelmezni. Megállapítható, hogy Afganisztán vagy Irak

esetében a katonai beavatkozás sem a külföldi befektetéseket ösztönözte. Ismét az mondható el, hogy nem lehet teljesen egyértelmű a jelenség minden elemét lefedő komplex kijelentést tenni, mivel például Irakban is kifejlődött külső beavatkozás nélkül egy prosperáló régió.

6. A nemzetközi vándorlás a piacteremtés folyamatának és a világgazdaság struktúrájának eredménye (Massey et al., 1993: 445.). Ez igaz lehet a nemzetközi migráció felerősödésére, ha azonban maradéktalanul elfogadjuk ennek a kijelentésnek az igazság tartalmát, akkor mivel tudnánk magyarázni a történelem előtti időkre jellemző népmozgásokat.

Boswell (Boswell, 2003: 5.) Suhrke és munkatársai megállapításai (Suhrke, Van der Erf – Heering, 1995) alapján úgy találta, hogy a makroszinten bekövetkező események dominanciája figyelhető meg a leggyakrabban a kényszermigráció kiváltó okaként. Ez azért is lehet így, mivel a származási országban kialakult erőszakos események hevessége összhangban van az abból az országból tapasztalható kényszermigráció volumenével. Az azonban kétséges, hogy makroszinten csupán erőszakos események következhetnek be, mert egyéb gazdasági, társadalmi változások is hatással lehetnek a makroszintű folyamatokra.

A magyar migrációs szakirodalomban Melegh Attila munkássága erősen épít a világrendszer-elméleti és globalizációs megközelítésekre. Melegh szerint a posztoszocialista Magyarország társadalma és gazdasága a 1990-es évektől a globalizáció új ciklusába integrálódott, ami a migráció terén is fordulatot hozott: hazánk a kilencvenes években átmenetileg bevándorló országgá vált, vonzereje azonban később csökkent és a migrációs folyamatok stagnálásba mentek át. Ezt a hullámozást világosabban megértjük, ha Magyarországot a nemzetközi migrációs rendszer részeként tekintjük, ahol az ország félperifériás helyzete azt eredményezi, hogy egyszerre kibocsátója és bár korlátozott mértékben, de befogadója a migrációnak (Melegh, 2011: 171.), ezzel Melegh Attila globális kontextusba helyezi Magyarország migrációs pozícióját.

A hazai migrációs irodalomban Melegh Attila munkásságán túl a makroszintű elméletekhez erőteljesen köthető Tóth-Pál Péter is, hiszen munkáiban gyakran vizsgálja a népességmozgások történelmi trendjeit és azok kapcsolatát a nemzet fennmaradásával. Munkásságából kiemelendő, hogy ő vezette be a magyar szakirodalomba az „etnikai migráció” fogalmát (Tóth, 2001: 30.), amellyel a határon túli magyarok áttelepülését jellemezte és amellyel hasonló külföldi példákat állított párhuzamba. Rámutatott, hogy a szomszédos országokból érkező magyarok vándorlása a diaszpóra hazavándorlásának tekinthető. Elméleti

keretében a pull-push modellen túl hangsúlyos a nemzeti identitáspolitikáé: azaz hogyan ösztönzi az anyaország a diaszpórában élőket a hazatérésre.

Összességében tehát a makroszintű tényezők tehát olyan jellegzetességek, amelyek egy része – a toló oldalon meglévő jellegzetességek legalábbis – nehezen befolyásolhatók, mögöttük általában valamilyen egyéb kiváltó ok rejtőzik.

1.7.2. Mezoszintű elméletek

Arra a diszkrepanciára, hogy két hasonló adottságú terület közül az egyikről miért indul el a vándorlás és miért hagyja el azt a területet a lakosság egy része, a másikat pedig miért nem, magyarázatul szolgálnak a mezoszintű elméletek. Ezek elvetik a makroszint push- és pull-faktor központúságát és helyette azt emelik ki, hogy a migrációs áramlások kialakulását az országok közötti hálózatok vizsgálatával ismerhetjük meg. (Boswell, 2003: 3.). A mezoszintű elméletek a rendszer és a hálózat fogalmakkal operálnak a migráció vizsgálatakor. Ezek alapján a migrációs mozgások kialakulása rendszerben történik, vagyis jellemzően olyan országok, régiók között jön létre a vándorlás, amelyek között a politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatok erősek, vagy már létrejött olyan diaszpóra, amely húzó hatást gyakorol a kibocsátó területre. Két terület vagy ország között a migráció dinamikáját erőteljesen a területek közötti kapcsolat befolyásolja, és nem az objektív tényezők.

A migrációs hálózatok alatt egyéni vagy társas tényezőket értünk, ilyen társas tényezők lehetnek például egyes cégek, vallási vagy társadalmi csoportok. Amint ezek a hálózatok kialakultak, tevékenyen tudják befolyásolni a nemzetközi vándorlás nagyságát és irányát. A nemzetközi migrációban potenciálisan résztvevőknek információval, társadalmi kapcsolatokkal támogatást nyújtanak, ezzel elősegítve a társadalmi és gazdasági beilleszkedésüket. A migráns hálózatok interperszonális kapcsolatok hálózatát jelentik, amelyek korábbi migránsok és nem migránsok között alakulnak ki, rokoni, baráti kötelékeken keresztül, a kibocsátó és az eredeti közösség között (Massey et al., 1993: 448.).

A migrációs hálózatokban rejlő erőforrások a migrációt még vonzóbb és kíváncsabb lehetőséggé formálják és ezzel láncmigrációt váltanak ki, vagyis olyan migrációs folyamatot, amikor egy meghatározott régióból vagy országból nagy volumenű migráció indulhat el egy másik jól meghatározott régióba vagy országba, ha más tényezők is ezt támogatják. Ennek a befolyásoló tényezőnek a hatására a migrációs mozgás az idő előrehaladtával egyre inkább terjed és a küldő társadalmak szélesedő körét érintheti, ami azzal is járhat, hogy a migráció több más tényező hatására önfenntartó lesz. A mezoszintű elmélet a migrációt többnyire egyéni vagy

háztartási döntésnek tekinti. Ez az elmélet kevésbé tud magyarázattal szolgálni a kényszmigrációt kiváltó tényezőkre, de magyarázattal szolgálhat arra, hogy a kényszmigrációban résztvevők számára a létrejött migrációs rendszerek és hálózatok miért tesznek egyes országokat különösen vonzóvá. A nemzetközi migráció mezoszintű elméletének csoportjába tartozó intézményelméleti megközelítés értelmében a migrációs áramlás kialakulásakor nagyszámú migráns szeretne belépni a tökében gazdagabb országokba úgy, hogy ezek az országok kevés vízum kiadásával igyekeznek korlátozni a bevándorlást. Ez a megközelítés kapcsolódik a leginkább az irreguláris migrációhoz, hiszen ez a migrációs politika elősegítheti az irreguláris migrációs csatornákat üzemeltető szervezetek létrejöttét is. A migráció célországaiban ezzel párhuzamosan önkéntes humanitárius szervezetek alakulnak ki annak érdekében, hogy elősegítsék a migrációhoz kapcsolódó jogok érvényesülését (Massey et al., 1993: 451.) és a migráció elősegítését. Az irreguláris migrációt elősegítő bűnszervezetek hamisított vízumok, okmányok, illetve embercsempészek segítségével juttatnak be irreguláris migránsokat a kiválasztott célországba. A nemzetközi vándorlás kontrollálása nehézséget jelent a kormányoknak többek között azért, mert a nemzetközi vándorok hasznot termelnek a migrációt támogató illegális szervezeteknek – ezzel növelve erejüket, a migránsokra nem kedvező bevándorlási politikák kialakulása pedig a humanitárius szervezetek ellenállását váltja ki.

Ezen a szinten, vagyis a mezoszintű elméleteknél szükséges tárgyalni a kumulált okság elméletét. A nemzetközi migráció azáltal is fenntartja magát, hogy időben előrehaladva a nemzetközi vándorlás valószínűsége növekszik (Massey, 1990: 5.). A migrációt kiváltó indítékok összeadódnak, amikor az egyes migrációs mozgások megvalósulnak és ezáltal a következő migráció valószínűsége is megnő. Ugyanúgy igaz azonban, hogy a migrációval ellentétes tényezők kioltathják egymást. Hat olyan társadalmi-gazdasági tényezőt állapítottak meg a társadalomkutatók, amelyekre a migráció hatást gyakorolhat. Kumulált formában ilyen a jövedelemeloszlás, a föld eloszlása, a mezőgazdaság szerkezete, a humán tőke regionális megoszlása, valamint a kultúra és a munka társadalmi jelentősége (Massey et al., 1993: 451.). Más társadalmi-gazdasági tényezők tekintetében is elképzelhető ilyen hatás, azonban ezek a legjellemzőbb hatást kiváltó tényezők.

Ha a migrációt dinamikus folyamatként, a kumulált okság elméletének segítségével írjuk le, akkor hasonló következtetésekre juthatunk, mint a migráció intézmény-elméleti megközelítésével. A migráció következtében a küldő és a fogadó országokban, vagy akár a tranzitországokban végbement változások lendületet adhatnak a migrációs mozgásoknak, ezáltal megnehezítve a szabályozást, mivel a kumulatív okságot kiváltó belső mechanizmusokat

a kormányok nem tudják szabályozni csak a külső tényezőket, így pl. vízum és tartózkodási szabályok, illetve toloncszabályok. A társadalom által végbemegy egyes munkakörök migráns munkakörre címkézése, ami megnehezíti, hogy – akár a külföldi munkaerő beutazásának korlátozása esetén – honos munkaerővel töltsék be ezeket az állásokat (Massey et al., 1993: 4.).

A nemzetközi migrációt rendszerként vagy intézményként kezelő elméletek egyik meghatározója, hogy a nemzetközi vándorlásra bizonyos idő elteltével egyfajta stabilitás és struktúra válik jellemzővé, amit migrációs rendszernek nevezünk. A rendszerben bizonyos országok között élénkebb az emberek mozgása, míg mások között gyengébb. A migrációs rendszerhez egy országból vagy országcsoporthoz álló központi fogadó régió és az ehhez kapcsolódó meghatározott országok csoportja tartozik. A meghatározott országból vagy országcsoporthoz álló központi fogadó régió és a kapcsolódó országok között jelentős migrációs mozgás áll fenn, amelynek mértéke idővel változhat (Stark, 1991: 87.).

A migrációs rendszerekről szintén meg lehet fogalmazni általános érvényű megállapításokat. Így például azt, hogy az azonos migrációs rendszerhez kapcsolódó országokat jellemzően a gazdasági és politikai kapcsolatok kötik össze, sem mint a földrajziak, bár kétségtelen tény, hogy ez utóbbiak sem elhanyagolhatók. Ezen felül az egyes országok tartozhatnak egyszerre több migrációs rendszerhez, bár a több migrációs rendszerhez tartozás jellemzően a küldő országok oldaláról képzelhető el. Továbbá a politikai és gazdasági körülmények változásával a migrációs rendszerek is változhatnak: országok kerülhetnek be és ki is (Massey et al., 1993: 454.).

A mezoszintű elméletek tárgyalásánál térek ki a magyar migrációkutatás egyik meghatározó szereplőjére, Gödri Irén által a migrációs döntéseket befolyásoló tényezőkről tett megállapításaira, mivel az általa kifejtettek leginkább a mezoszintű elméletek csoportjába sorolhatók be. Egy 2005-ös tanulmányában Gödri hangsúlyozza (Gödri 2015: 70.), hogy a migrációkutatásban egyszerre kell figyelembe venni a mikro- és makroszintű tényezőket, mivel az egyéni döntések és motivációk mindig beágyazódnak a társadalmi-gazdasági struktúrákba. Rámutat, hogy a migráció megértéséhez az egyéni élethelyzetek elemzése mellett szükség van a tágabb környezet – helyi közösségek, hálózatok – vizsgálatára is, hiszen léteznek középszintű elméletek (például a kapcsolathálózatok elmélete), amelyek hidat képeznek a makro- és mikro szint között. Gödri Irén vizsgálódásai során arra jutott, hogy az egyéni készségek, a társadalmi tőke és a strukturális környezet egyaránt meghatározza, ki hogyan boldogul migránsként – ezt tükrözi az a következtetése is, hogy *„a migrációs folyamat megértéséhez mind az egyén, mind a társadalom szintjén ható tényezőket figyelembe kell venni”* (Gödri, 2016: 122.).

1.7.3. Mikroszintű elméletek

A migrációt kiváltó okokra mikroszinten magyarázatot kereső elméletek az egyéni döntést magyarázó tényezőket tanulmányozzák. Az elmélet kidolgozói azt vizsgálják, hogy az egyének milyen módon értékelik a migrációval esetlegesen együtt járó költségeket és kockázatokat, illetve a migráció potenciális hasznát (Sjaastad, 1962: 82.). A költségek és a haszon kifejezhető kézzel fogható anyagi javakban, valamint pszichés vagy mentális haszon formájában. Vagyis a neoklasszikus közgazdaságtan kategóriájába sorolható mikroelmélet is az egyéni választásra épül, mely az észszerűen viselkedő egyén ideáját tartja szem előtt. Az elmélet kidolgozói a nemzetközi migrációt az emberi tőkeberuházás egy formájának tekintik. Az anyagi hasznok közé sorolható például a megszerezhető magasabb jövedelem, vagy a nem anyagi javak között megemlíthető a fizikai üldözéstől való megmenekülés által keletkezett biztonság, amelynek lelki összetevői is lehetnek. A mikroszintű vándorlási elméletek kapcsolatban állnak a racionális döntéselméletekkel, amelyek arra keresik a választ, hogy az egyének milyen ismeretek birtokában hoznak döntéseket. A mikroszintű elméletek fontos adalékkal járulhatnak hozzá a migrációt kiváltó tényezők jobb megértéséhez. Az objektív tényezőkön túl kutatják a migrációra vonatkozó egyéni döntéseket is, amelyek a mikro- és makroszintű elméletek számára jelentik a kontroll változót (Boswell, 2003: 4.)

A migráció új közgazdaságtani megközelítése¹⁶ a neoklasszikus elmélet több előfeltevését és következtetését megkérdőjelezi. A megközelítés alapeleme, hogy a migrációs döntéseket nem különálló egyének hozzák meg, hanem együtt cselekvő emberek például egy család tagjai. A közösen cselekvő személyek nemcsak a migrációból származó haszon maximalizálására törekednek, hanem arra is, hogy csökkentsék a migráció kockázatát. Az egyéneknek és a családtagjaiknak eltérő lehetősége van arra, hogy a háztartásban rendelkezésre álló forrásokon keresztül befolyásolják a gazdasági gyarapodásukkal összefüggő kockázatokat (Massey et al., 1993: 433.).

A neoklasszikus közgazdaságtan alapján a jövedelem egy kvázi homogén tényező, de valójában a jövedelem forrása a meghatározó. A háztartások olyan tevékenységekbe szeretnének fektetni a rendelkezésre álló családi forrásaikat, amelyek új jövedelemforrások megszerzésére biztosítanak lehetőséget (Massey et al., 1993: 438.).

Az új közgazdasági elmélet megközelítése alapján a háztartások nemcsak abszolút értékben kívánják növelni a jövedelmüket, hanem más háztartásokhoz képest is, ami által

¹⁶ Az új közgazdaságtani iskola a monetarizmus és a neoklasszikus közgazdaságtan egyesüléséből alakult ki.

csökkenne a relatív deprivációjuk (Massey et al., 1993: 438.), illetve lásd: (Stark – Taylor, 1989: 4.), (Stark et al., 1988: 313.).

A neoklasszikus elmélet és a migráció új közgazdaságtana is a mikroszintű modellek közé tartozik. Mivel mások a modellben szereplő döntéshozók, így eltérő az a tényező, amelynek a maximalizálása vagy minimalizálása a cél. Ezen túlmenően különbözők a gazdaság összefüggéseire vonatkozó előfeltevések is: az egyik megközelítés szerint teljes és jól működő piacokról van szó, míg a másik megközelítés a tökéletlen és hiányos piacokat tárgyalja (Massey et al., 1993: 436.). Az egyes elméletekben egyaránt más, hogy a referencia csoportok az abszolút vagy a relatív jövedelmeket hasonlítják össze.

Makroszint	Mezoszint	Mikroszint
•strukturális tényezők; •push-pull-faktor; •munkaerőpiac és jövedelmek különbözősége a kibocsátó és célországban	•migráció vizsgálata hálózatok keretében; •láncmigráció	•egyéni döntés szerepe; •ésszerűen viselkedő egyének; •idealisztikus megközelítés

2. sz. táblázat: A migrációs elméletek csoportosításának lehetősége és az elméletek jellemzői. A szerző saját szerkesztése.

A migrációt kiváltó okokra magyarázatot kereső elméletek a különböző típusú nemzetközi vándorlás okaira keresik a választ. A makroszintű elméletek magyarázó ereje jól érvényesül annak értékelése során, hogy miért indul meg a migráció a kezdeti szakaszban, valamint magyarázatot jelenthet a kényszmigráció esetében is. A mezoszintű elméletek arra adnak választ, hogy milyen tényezők járulnak hozzá a migrációs folyamatok fenntartásához, illetve arra, hogy miért indul el a migrációs mozgás egyes területekről, míg más területekre miért nem jellemző ez (2. sz. táblázat).

A mikroszintű elméletek támpontot nyújtanak annak magyarázatához, hogy a mezo- és makroszint tényezői hogyan befolyásolják az egyént a döntésének meghozatalakor. Boswell (Boswell, 2003: 4.), Lund és Mehler (Lund – Mehler, 1999: 4.) munkái alapján a migrációt kiváltó okok között megkülönböztet alap okot, közvetlen okot, valamint olyan okot, amely a migrációt lehetővé teszi, illetve olyat is, amely közrejátszik a migráció fenntartásában. A migrációs folyamatokat elindító alapvető okok olyan tényezők, amelyek strukturálisak és rendszerszinten keresendők. Boswell (Boswell, 2003: 3.) szerint az ilyen strukturális tényezők a makro- és mezoszintű migrációs elméletek között helyezkednek el. Magukban foglalnak

olyan makro tényezőket, mint a gazdaság fejletlensége, a gyenge vagy hibásan működő állam, továbbá ide sorolhatók a migrációt küldő és fogadó országok között létrejött hálózatok is.

A közvetlen okok azok, amelyek több tényező fennállása esetén ténylegesen kiváltják a migrációt és elhelyezkedhetnek mikro- és mezoszinten is. Ezek közé tartozhatnak a fegyveres konfliktusok, a kínzás, az egyéni életfeltételek ellehetetlenülése. A migráció fenntartásában szerepet játszó okok azok, amelyek lehetővé teszik, hogy a migráció megvalósuljon, vagy akár megszűnjön a származási és a kibocsátó ország viszonylatában. Ez jellegzetesen olyan okokat foglal magába, mint a migráció szabályozása, az utazási lehetőségek a küldő és a fogadó ország között, valamint a határellenőrzés gyakorlata. A fenntartó okok azok, amelyek segítségével az állandó migrációs hálózatok kialakulhatnak, fennmaradhatnak vagy megszűnhetnek, illetve ezek vesznek részt a küldő és célország közötti folyamatos migrációs mozgás fenntartásában is.

1.7.4. Migrációt kiváltó közvetlen okok

A migrációs elméletek egyik általános érvényű megállapítása, hogy a nagy volumenű nemzetközi migráció nem a legszegényebb országokból indul el, hanem olyanokból, ahol a lakosság számára elérhetők a migráció megvalósításához szükséges eszközök, biztosított az utazások lebonyolításához az anyagi háttér és a potenciális célországokkal is jól kiépült az utazáshoz szükséges fizikai és társadalmi kapcsolat. Szegényebb kibocsátó országokban a potenciális migráns népesség számára nem biztosítottak az utazás anyagi feltételei, valamint a kapcsolati háló sem elég fejlett a kibocsátó országok és a célországok között (Boswell, 2003: 7.).

A migrációval egyidejűleg közvetlen út vezet a migrációs hálózatok kialakulásához, mely tulajdonképpen egy önmagát gerjesztő folyamat is lehet. Az előbb indulók támogatást és kapcsolatrendszert biztosítanak az őket követőknek, akiknek a migrációban való részvétel már általában sokkal kevésbé veszélyes és elképzelhető, hogy kevesebb kockázattal is jár. A kibocsátó országokban hátramaradtak úgy értékelhetik, hogy a migráció jó lehetőséget kínálhat a gazdasági és társadalmi felemelkedésre, így a migrációs hálózatokba történő beágyazódással létrejöhet az a jelenség, amit a migráció kultúrájának hívnak. A migráció kultúrájának megléte lehetővé teheti a láncmigráció kialakulását: ilyenkor akár az is előfordulhat, hogy változások történnek a célország jogi szabályozásában, a migráció továbbra is élő jelenség marad a kibocsátó ország és a célország között. A migrációs folyamatok jellegzetessége, hogy egy bizonyos ponton, amikor a migrációt kiváltó makroszintű okokban változás következik be, a

migráció nagyságrendjében is csökkenés fog bekövetkezni. Például ez a csökkenés előállhat akkor, amikor a társadalmi-gazdasági átalakulás olyan szintre jut, hogy a kibocsátó országban is megfelelő színvonalú munkahelyek lesznek a potenciális kivándorlók és visszavándorlók részére. A megfelelő munkahelyek létrejötte mellett azonban más egyéni vagy társadalmi okokra is figyelemmel kell lenni, ha vizsgálni akarjuk a csökkenést. Ott, ahol nem áll rendelkezésre a családegyesítés vagy a munkavállalás lehetősége, ott az EU területére történő bejutás lehetséges módja az irreguláris migráció. Ez megvalósulhat illegális belépés útján vagy jogszerű belépéssel – azaz érvényes úti okmányok és amennyiben vízumkötelezett ország állampolgáráról van szó, vízum birtokában – de annak érvényességi idején túli tartózkodással is (túltartózkodás) – ha a tartózkodás meghaladja a 12 hónapot. Az irreguláris migráció jellemzője, hogy jelentős költségekkel járhat a migrációban résztvevők számára, mivel megvalósulási módjától függően meg kell térítenie az EU területére való belépés, illetve az embercsempészet vagy az okmányhamisítás költségeit is. A kiválasztott célországban való tartózkodás lehetősége – a legális belépést követően – nagymértékben függ az elhelyezkedési lehetőségektől, illetve a kapcsolatrendszer meglététől (Faist, 2000: 130.).

Az illegális belépés vagy a túltartózkodás módjait jelentős mértékben befolyásolhatják a célország migrációs kontrollmechanizmusai, vagyis a beutazással és a tartózkodással összefüggő ellenőrzési rendszerek. A határellenőrzések és a különböző belső ellenőrzések a bevándorlást és a tartózkodást tovább nehezíthetik. Az irreguláris migráció különböző formáinak – például az illegális belépésnek vagy a túltartózkodásnak – elterjedése szorosan összefügg azokkal a strukturális tényezőkkel, amelyek a kibocsátó országok fejlődési szintjét és a célországok migrációs politikáját jellemzik. E jelenség nem csupán jogi és biztonsági kihívást jelent, hanem a migráció és fejlődés közötti komplex viszonyrendszer egyik kritikus pontjára is rámutat. Ahol a legális migrációs csatornák nem elérhetők vagy szűkülnek, ott a migrációs törekvések gyakran irreguláris módon valósulnak meg – ez pedig arra utal, hogy a migráció mögött nem pusztán individuális, hanem mélyebb társadalmi-gazdasági és intézményi okok húzódnak meg (De Haas, 2010: 53.). A következőkben éppen ezért a migráció és a társadalmi-gazdasági fejlődés közötti kapcsolatot vizsgálom, különös figyelmet fordítva arra, hogy milyen körülmények teremthetik meg a migráció fejlődést támogató vagy éppen gátló hatásait.

A migráció társadalmi és gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásáról kialakult elképzelések nagy változásokon mentek keresztül az 1950-es évektől napjainkig. A migráció fejlődésre gyakorolt vizsgálatának kezdetére jellemző, erősen optimista megközelítés az 1970-es évekre a csalódottság irányába változott, majd ezt követte az 1990-es évek pluralista

megközelítése. Az empirikus adatok inkább a migráció és a fejlődés közötti heterogén kapcsolatra utalnak. A nemzetközi mozgást az empirikus kutató szemével vizsgáló megközelítések a migrációra, mint a fejlődés önerőből történő megvalósulására tekintenek. Ezek a megközelítések nem veszik figyelembe azon strukturális szempontokat, hogy az országok olyan feltételeket teremtsenek, amellyel a migráció a fejlődést szolgálhatja. Hein de Haas értelmezése alapján a migrációt folyamatként kell felfogni, ami szerves részét képezi a fejlődésnek, továbbá önfenntartó és önlebontó dinamikája van, és amely a gazdaság, társadalom átalakulására maga is hatással van. A migráció nem kívülről eredő folyamat, hanem a társadalmi fejlődési folyamatok része, tehát a migráció fejlődésre gyakorolt hatása szintén összetett. Elmondható az is, hogy a migráció nem csak a befogadó országokra gyakorol hatást, hanem a küldő országokban is gazdasági-társadalmi átalakulást indukál, azáltal, hogy elszívja a tanult és képzett munkaerőt, vagy a hazautalások által hozzájárul a küldő országok GDP-jéhez (De Haas, 2010: 54.).

Az empirikus kutatásokból származó eredmények azt mutatják, hogy a migráció és a fejlődés kapcsolata heterogén és függ az egyéb fejlődési folyamatoktól. Olyan kormányzati politika kialakítására van szükség, ami támogatja a jogi, politikai intézmények alapvető működését és helyreállítja az alapvető intézményekbe vetett bizalmat, ezáltal több migránst csábít haza és ösztönöz befektetésre (De Haas, 2010: 80.).

1.8. A dolgozat tudománytani besorolása

Jelen dolgozat a KEMR fejlődésének ismertetése, valamint a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés bemutatása okán a dolgozatban alkalmazott módszereket is tekintve több tudományághoz is besorolható, így elmondható, hogy multidiszciplináris megközelítést alkalmaz.

Megállapítható, hogy a téma és az elvégzett kutatásom összefoglalóan a Humán- és társadalomtudományok körébe tartozik, azon belül is a KEMR több, mint 40 éves jogfejlődését elemző fejezet alapján annak IX. osztályán belül a gazdaság- és jogtudományok közül a közigazgatási jog és közigazgatási-tudományhoz sorolható be, ugyanakkor a KEMR történeti fejlődésének bemutatása miatt az alkotmány- és jogtörténet keretén belül is értelmezhető. A menekültüggyel összefüggő migráció elméleteinek feldolgozásából, a menekültüggyel összefüggő migráció tárgyalásából, valamint a KEMR statisztikai adatgyűjtésével kapcsolatos félig strukturált interjúkból kifolyólag a dolgozat szintén a IX. osztályon belül a szociológiával,

azon belül a térbeli társadalmi rendszerek és környezet szociológiával is közeli rokonságot mutat.

A kutatásom a kvantitatív adatok elemzéséből adódóan a Gazdaságtudomány alosztályon belül a statisztika témaköréhez is kapcsolódik. A menekültügyre vonatkozó statisztikai adatok rendészeti célú hasznosítása, elemzése a dolgozat meghatározó eleme, ezért a IX. osztálynál az állam- és jogtudományon belül elhelyezkedő rendészettudományhoz is tartozik.

2. A KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI RENDSZER EVOLÚCIÓJA

A nemzetközi migráció jogi szabályozásának különleges területe az üldözés elől menekülők vándorlásának jelensége. A menekültügy problémája a 20. század elején lokális kérdésként merült fel és eseti jellegű segítségnyújtásként öltött formát. A szervezett együttműködés csak később jutott el odáig, hogy a menekültkérdést megoldandó problémának tekintse (Klenner, 2019: 12.). A menedékjog meghatározó nemzetközi dokumentumai az 1951. évi Genfi Konvenció és annak 1967-es kiegészítő jegyzőkönyve. Megállapítható, hogy a menekültügy a nemzetközi jogban a nemzetközi migráció egyik alaposabban szabályozott – a vízummegállapodásokról nem beszélve – területéhez tartozik. Az egyezményben meghatározásra került a menekültstátusz kerete, valamint azt is definiálták, hogy milyen támogatás, jogi védelem és szociális jogok illetik meg a menekülteket az egyezményben részes országokban.

A menekültek jogállását szabályozó nemzetközi egyezmény kidolgozását a 20. század második évtizedében kezdeményezte az ENSZ elődszervezete a Nemzetek Szövetsége és hosszú folyamat eredményeképpen 1951. július 28-án fogadták el a menekültek jogállásáról szóló Konvenciót (Genfi Konvenció, 1951). Az 1951. évi egyezmény és protokollja a menedékjog meghatározó alapidokumentumai közé tartozik és előírásai ma ugyanúgy érvényesek, mint megszületésük időpontjában.

A Genfi Konvenció előzményeinek tekinthető nemzetközi szerződéseket az első világháborút követő háborús összetűzések következtében kialakult menekültkérdés kezelésére kötötték meg a nemzetközi szereplők. A menekültek helyzetének javítása céljából a Nemzetközi Vöröskereszt és a Vöröskereszt Szervezetek Szövetsége 1921 februárjában konferenciát hívott össze. A kezdeményezés résztvevői egy főbiztos kijelölése mellett döntöttek, akinek a feladata a menekültek helyzetének javítása volt. Végül a Nemzetközi Vöröskereszt és a Vöröskereszt Szervezetek Szövetségének vezetőjét, Dr. Fridtjof Nansen-t bízták meg a főbiztos kinevezésével. Az 1921-től 1946-ig terjedő, a Nemzetek Ligája létezésének idejére tekinthető időszakban számos intézményt hoztak létre, azért hogy elvégezzék a későbbi Menekültügyi Főbiztosság feladatait az otthonukat elhagyni kényszerülő személyek helyzetének javítása érdekében: a Nansen Nemzetközi Menekültügyi Irodát (1931–1938), a Németországból Származó Menekültek Főbiztosságát (1933–1938), a Menekültekért Felelős Kormányközi Bizottságot (1938–1947), a Nemzetek Ligája Menekültügyi Főbiztosságát (1939–1946) (Jaeger, 2001: 728.).

A Nemzetek Ligája védnöksége alatt létrejött nemzetközi intézmények elsősorban az örmény és az orosz menekülteket látták el személyazonosító okmányokkal. A menekültek jogait szabályozó 1933-ban elfogadott Konvenció tekinthető a menekültek jogait szabályozó első jelentősebb mérföldkőnek az 1951. évi Genfi Konvenció előtt. Az 1933. évi Konvenciót a korszak világpolitikáját meghatározó kilenc állam írta alá köztük: Franciaország és az Egyesült Királyság. A Konvenció 3. cikke már tartalmazta a non-refoulement elv alkalmazását, vagyis a származási országba való visszaküldés tilalmát, de a Konvenciót elfogadó országok közül az Egyesült Királyság nem ismerte el a non-refoulement elv alkalmazhatóságának lehetőségét (Jaeger, 2001: 733.).

A Németországot elhagyni kényszerülő menekültek helyzetét szabályozó két fontos nemzetközi szerződést szükséges még kiemelni. Az egyik a Németországból Menekülők Helyzetét Szabályozó 1936. évi Előzetes Megállapodás, a másik a Németországból Menekülők Helyzetét Szabályozó 1938. évi Konvenció. Ez utóbbi 1939. évi kiegészítése megnyitotta a lehetőséget, hogy kiterjesszék a védelmi státust az Ausztriából menekülőkre is. Sem az 1936. évi Előzetes Megállapodás, sem az 1938. évi Konvenció nem tartalmazta a non-refoulement elvét, sőt az is szerepelt benne, hogy a menekülők akár vissza is küldhetők a Német Birodalom területére. Ez különösen hátrányosan érintette az Európából a náciizmus terjedése miatt otthonaikat elhagyni kényszerülő zsidókat, akik kétségbeesetten próbáltak meg menedéket keresni pl. Kubában, az Egyesült Államokban és Palesztinában, így azonban visszaküldhetők voltak Európába, akár a Német Birodalom területére is. A korszak menekültügyi jogfejlődésének másik meghatározó intézménye az a Határozat, amelyet a Menekültek Helyzetéért Felelős Kormányközi Bizottság fogadott el 1938-ban azért, hogy meghatározza a Bizottság feladatait, amely 1947-ben fejezte be munkáját.

A Nemzetközi védelem terén az 1946 és 1951 közötti időszak tekinthető még meghatározónak, amikor a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet működött. Ennek elsődleges feladata a Közép-Európából származó menekültek szervezett áttelepítése volt az Egyesült Államokba, Ausztráliába, Kanadába és a világ más országaiba (Jaeger, 2001: 732.). A Nemzetközi Menekültügyi Szervezet működését 1950. június 30-áig tervezték folytatni, később azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a menekültek helyzete addig nem rendeződhet, hiszen a kommunizmus terjedése elől menekülők megjelenése újabb kihívás elé állította a nemzetközi menekültügyi rendszert. A korszakból kiemelendő esemény, hogy 1945-ben megalakult az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartására kötelezte el magát. Az ENSZ főtitkára a Menekültügyi Szervezet Emberi Jogi Bizottságának 1946-ban elfogadott határozatára való hivatkozással a hontalan személyek nemzetközi védelmi

lehetőségével kapcsolatos tanulmány elkészítésére vonatkozó felhívást tett közzé. E felhívás eredményeként született meg egy tanulmány a hontalanságról, ami a menekültek védelmének meghatározó dokumentuma lett. Ez a tanulmány részletesen tárgyalja a hontalan személyek, amely a tanulmány olvasatában megegyezik a menekültekkel, nemzetközi védelmének különböző aspektusait az utazáshoz kapcsolódó jogtól kezdve a családegyesítés kérdéseit szabályozó jogokig (Jaeger, 2001: 733.). Mindemellett a tanulmány már tartalmazza a menekültek jogállásának legfontosabb jellegzetességeit is az 1951. évi Konvencióhoz hasonló módon.

A tanulmány egyben kitért arra a szervezetre is, amely felelős lehetne a menekültek nemzetközi védelmének biztosításáért. Szóba került több lehetőség is, így az elképzelések szerint az ENSZ Titkárságán belül működhetne egy Főbiztos vagy folytathatná a tevékenységét a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet, esetleg alapíthatnának egy új specializált szervezetet. A tanulmány alapján az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága egy olyan új bizottság felállítására tett javaslatot, ami a menekült és hontalan személyek problémájával foglalkozik. A menekültek problémájának tartós kezelése érdekében az ENSZ közgyűlése döntött a UNHCR felállításáról 1951. január 1-jével, valamint 1950. december 14-én kiadta a Főbiztosság Statútumát (Jaeger, 2001: 736.).

Az 1951-ben elfogadott Genfi Konvenció (Genfi Konvenció, 1951) a menekültek jogain túl tárgyalja azt is, hogy a menekülteknek milyen kötelességei vannak az őket befogadó országokkal szemben. Kiindulópontként leszögezi, hogy a háborús bűnösök nem ismerhetők el menekültként. Az egyezmény egyik alappillére a visszaküldés tilalmának elve (non-refoulement principle). A non-refoulement elv kimondja, hogy a menekültek nem utasíthatók ki az őket befogadó országból csak néhány szigorúan meghatározott feltétel fennállása esetén (32. cikk), továbbá nem büntethetők azért, mert illegálisan léptek be a befogadó ország területére (31. cikk) és, hogy munkát is vállalhatnak ott (17. és 19. cikk). A menekülteket megilleti a lakhatáshoz (21. cikk) és a tanuláshoz való jog (22. cikk), ezen kívül állami szociális támogatásban is részesülhetnek (23. cikk). Szabadon gyakorolhatják a vallásukat (4. cikk), megilleti őket a bírósági eljárás lehetősége (16. cikk), a befogadó ország területén a szabad mozgás joga (26. cikk) és személyazonosító okmányt, valamint utazásukat lehetővé tevő iratot is kaphatnak (27. és 28. cikk). A 2. cikk kimondja, hogy minden menekültnek kötelezettségei vannak azzal az országgal szemben, ahol tartózkodik, amelybe különösen beletartozik az, hogy aláveti magát az őt befogadó ország törvényeinek.

Az egyezmény definiálja a menekült fogalmát, mely szerint a menekült olyan személy, *„aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való*

tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való vélelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.” (Genfi Konvenció, 1951: 1. cikk).

Az 1951. évi Genfi Konvenció többé-kevésbé a második világháborús menekültek helyzetére korlátozódott, időbeli és területi korlátai miatt csak az 1951. január 1-jét megelőző időszak menekültjei tartoztak a hatálya alá és az aláíró országok az egyezmény területi hatályát Európára korlátozták akkor. A Konvenció 1954. április 22-én lépett hatályba, majd annak 1967-es kiegészítő jegyzőkönyve eltávolította az egyezményből a földrajzi és időbeli korlátokat, ezáltal egyetemes joganyaggá téve azt, hiszen a kényszervándorlás maga is világméretű jelenséggé vált. A területi korlátozás csak azokra az országokra vonatkozott, amelyek ezt az opciót választották, azonban ezek az államok is nyilatkozhatnak úgy, hogy nem alkalmazzák a területi korlátozás elvét.¹⁷ Az egyezménynek nem volt célja a konfliktusoknak, illetve az azokat kiváltó emberi jogi jogsértéseknek a kezelése, míg a későbbi, kiegészítő egyezmény céljai között viszont szerepel ezek következményeinek az enyhítése is. Mindezt a kényszermigrációt követő kritikus helyzetben támogatás nyújtásával, és egyben az újrakezdéshez nyújtott segítséggel kívánja elérni. Az 1951. évi Genfi Konvencióhoz a dolgozat jelen fejezetének írása idején (2024 tavaszán) elérhető adatok szerint 145 ország csatlakozott (UNHCR States parties, 2024). Az 1951. évi Genfi Konvenció és annak 1967-es kiegészítő jegyzőkönyve alapján több regionális menekültügyi joganyag is megszületett, ilyen például az Afrikai Egységszervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagenai Nyilatkozat a latin-amerikai térségben (UNHCR, 2020).

Nemzetközi jogi megközelítésben a UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees – ENSZ Menekültügyi Főbiztosság) az 1951. évi konvencióban és a hozzá kapcsolódó protokollban lefektetett elvek érvényesüléséért felelős legfontosabb szervezet. A UNHCR-t kérte fel az ENSZ Közgyűlése, hogy védelmet és végleges megoldást biztosítson a menedékkérőknek, illetve az elismert menekülteknek. A Genfi Konvenció előírja, hogy az országoknak együtt kell működni a UNHCR-al a menekülteket megillető jogok biztosítása érdekében. A UNHCR célja a konvenciót aláíró országok körének folyamatos bővítése és

¹⁷ Magyarország 1989. március 1-jén csatlakozott a Genfi Konvencióhoz az Európán kívüli területek menekültjeit kizáró korlátozás fenntartásával.

ezáltal az érintettek minél szélesebb körének nemzetközi védelem alá vonása. A UNHCR értelmezése szerint az országok a konvencióhoz való csatlakozásukkal demonstrálják elköteleződésüket a menedékkérők és a menekültek nemzetközi normák szerinti kezelése mellett.

A Genfi Konvencióhoz való csatlakozás lehetősége minden ENSZ tagállam előtt nyitva áll, melynek módja a csatlakozási szándéknyilatkozat ENSZ főtitkáranál történő letétbehelyezése. Lehetőség van egyben az 1967-es Genfi Protokollhoz való csatlakozásra is, ebben az esetben a csatlakozási eljárás a Konvencióhoz való csatlakozási szándék kinyilvánításához hasonlóan történik, de a csatlakozni szándékozó országoknak arról is nyilatkozniuk kell, hogy földrajzi és időbeli korlátozás nélkül kívánnak a Protokoll részesei lenni.

A Genfi Konvenció a második világháború utáni időszak kényszerszermigrációs jelenségére keresett megoldást, és egyben ennek a korszaknak a lenyomatát hordozza magán. Ez a menekültügyi rendszer a világégéseket követő időszakok humanitárius katasztrófáinak kezelésére adott válasz részeként fejlődött ki, hosszas előkészítési fázist követően. Álláspontom szerint a jelenleg is érvényben levő rendszer egykoron megfelelt a világszerte felmerülő menedékjogi kihívások kezelésének, de a 21. század elejére már szükségessé válna a reformja. Az azóta eltelt időszakban a kényszerszermigráció fő kiváltó okaiban történt változás, illetve olyan új mintázatot vett fel, amely a Konvenció elfogadásának idején nem volt jellemző. A jelen korszak migrációs kihívásainak való hatékonyabb megfelelés érdekében is időszerű lenne a Genfi Konvenció felülvizsgálata. A Genfi Konvenció nem elég rugalmas és ezért nem képes megfelelően kezelni, korunk etnikai konfliktusai elől menekülőinek helyzetét vagy hasonlóan nem képes a nemi alapú üldözés elől menekülők helyzetét kezelni. Egyik legnagyobb hiányossága, hogy az üldözéstől való megalapozott félelem nem határozható meg kellő bizonyossággal, hiszen pl. a menekültügyben döntést hozónak egyre növekvő nehézségbe ütközhet annak meghatározása, hogy egy menedékjogot kérelmező félelme valóban megalapozott-e a kérdéses országban uralkodó viszonyokból kifolyólag.

2.1. Az EU menekültpolitikájának Genfi Konvencióval való kapcsolata

Az EU menekültügyi szabályrendszerének alapját a Genfi Konvenció képezi. Az EU nem állam, és így nem részese a Genfi Konvenciónak. A KEMR-nek a Genfi Konvenció alá való rendelése, vagyis a KEMR és a Genfi Konvenció közötti összhang megteremtése, nem

változtatott a nemzetközi jogi jellegzetességein. Az EU-nak a Genfi Konvencióhoz, illetve más nemzetközi egyezményhez való csatlakozási szükségessége nem egyértelmű. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ, 2012) 78. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Unió a menekültügyi kiegészítő és ideiglenes védelemre vonatkozó egységes politikát alakít ki, amelynek összhangban kell lennie a Genfi Konvencióval és annak protokolljával, amely a maga nemében egyedülálló. A menedékhez való jogot az EU Alapjogi Chartájának 18. cikke is a Genfi Konvencióra való közvetlen hivatkozással rögzíti. Az EU egyes jogszabályainak a Genfi Konvencióval való ellentétes volta egyben azt is jelenti, hogy a másodlagos jogszabályt törölni kell. Megjegyzendő, hogy ezen kijelentés alapján van olyan megközelítés, amely azt hangsúlyozza, hogy például a dublini rendszer is megsemmisítendő, mivel ellentétes a Genfi Konvenció alapelveivel.

Az EUMSZ 78. cikke pontosítja a Genfi Konvenció figyelembevételének szükségességét és azt is hangsúlyozza, hogy ennek megfelelően kell minden emberi jogi szempontot figyelembe venni a kiegészítő és ideiglenes védelemre vonatkozó szabályok meghozatalakor is (EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés). Vagyis a menekültstátusznak egyértelműen a Genfi Konvención kell alapulnia, míg a kiegészítő és ideiglenes védelem csak ezen túli területeket érinthet. A Genfi Konvencióval való összhang szükségességét a politikai szándékon túl jogilag az EUMSZ 78. cikkének első bekezdése is előírja.

Az EUMSZ 78. cikkének (1) bekezdése tulajdonképpen a KEMR nemzetközi jogba való beágyazottságáról gondoskodik, s egyben azt is kinyilvánítja, hogy a KEMR-nek összhangban kell lennie egyéb vonatkozó nemzetközi szerződésekkel is, azaz: *„Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.”* A 78. cikk (1) bekezdése alapján az EU-nak közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát kell kialakítania, azzal a cikkben jól kinyilvánított céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást tegyen elérhetővé és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. *„(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely a következőket foglalja magában:*

- a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára,*
- b) egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük,*
- c) közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére,*
- d) közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan,*
- e) a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások..... ”*

A 78. cikk (1) bekezdése arra utal, hogy az EU menekültügy és bevándorlás terén releváns jogszabályainak értelmezését annak általános struktúrája és célja szerint kell megvalósítani, figyelembe véve a Genfi Konvenciót és más releváns szerződéseket.

Az egységes státus létrejötte egyben azt is jelenti, hogy a szubszidiaritás elve nem akadályozza meg az EU cselekvését a hétköznapi menedékjogi körülmények között. Továbbá, hogy a kötelező szabályok nem tesznek lehetővé kedvezőbb nemzeti eljárást.

Összességében elmondható, hogy az EU menedékjogának alapját az EUMSZ 2. fejezetének 78. cikke tartalmazza, mindamellet, hogy a 77. cikk, valamint a 79. és 80. cikk is tartalmaz jogi alapot a menedékjoggal kapcsolatos kérdésekben (EASO, 2016: 25.). Míg az Európai Közösségekről szóló szerződés 63. cikke még korlátozott volt a minimális intézkedések meghozatala tekintetében, az EUMSZ 78. cikkének (2) bekezdése (EUMSZ, 2012: 76.) már megengedi az „egységes menedékjogi státusok” létrehozatalát. Az EUMSZ 78. cikkének (2) bekezdése az egységes menedékjogi státusokat tárgyalja (egységes menekült jogállás, illetve egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás) ahelyett, hogy a korábban használt kifejezéssel élve a harmadik országbeli állampolgárok menekültként való elismerését tárgyalná (harmadik országbeli személyek nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerésére).

A KEMR egyes elemeinek életre hívása óta nem valósultak meg a kitűzött célok, hiszen a Kvalifikációs irányelv átdolgozott változata szerint az egyik tagállamban történő nemzetközi védelemben való részesítés nem jár együtt az egész EU területén történő elismeréssel és a menedékjogi eljárás során a tagállamok is megőrizték önállóságukat az átdolgozott Menedékjogi eljárási irányelv értelmében.

A KEMR mégis abban tér el a többi regionális menekültügyi egyezménytől, illetve abban egyedi, hogy mind az eljárásjogi, mind pedig a menedékjog anyagi, befogadási feltételeit szabályozza, egyes esetekben a belépés előtti kérdések szabályozásától a tagállam területére történő belépésen át egészen a döntés megszületéséig (Hailbronner, 2016: 1026.). A KEMR nemcsak egy védelmi státuszt ismer, mint a Genfi Konvenció, hanem ehhez két további védelmi státuszt is hozzáad: a kiegészítő és az ideiglenes védelmi státuszt, amelynek meghatározása a 2024-ben elfogadott vonatkozó rendelet, illetve a 2001-ből származó irányelv alapján egyaránt a következő: *„Kiegészítő védelemre jogosult az a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszaküldése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének volna kitéve, valamint akire a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja, vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja az említett ország védelmét igénybe venni;”* ((EU) 2024/1347 rendelet 3. cikk). Az ideiglenes védelem az Ideiglenes védelemről szóló irányelv alapján olyan *„kivételes jellegű eljárás, amelynek célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén azonnali és átmeneti védelem biztosítása az ilyen személyek részére, különösen akkor, ha annak kockázata is fennáll, hogy a menekültügyi rendszer nem lesz képes ezt a beáramlást feldolgozni anélkül, hogy az hátrányosan ne érintené annak hatékony működését az érintett, illetve a védelemért folyamodó más személyek érdekében;”* (2001/55/EK irányelv 2. cikk).

Továbbá nemcsak a döntés megszületéséig szabályoz, hiszen azt követően a különböző státuszokkal megszerzett jogokról, egyenlő bánásmódról, illetve felülvizsgálatról, visszavonásról is rendelkezik. A KEMR sajátos része továbbá – a nemzetközi joganyagon túl – az uniós sajátosságokból fakadóan az asylum-shopping elleni Dublin III. rendelet (604/2013/EU rendelet), aminek célja egyben a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározása, ezek végrehajtását az Eurodac rendszer (603/2013/EU rendelet) (European Asylum Dactyloscopy Database – A menedékjogot kérelmező személyek ujjlenyomatainak összehasonlítását szolgáló európai rendszer) támogatja. Mindehhez támogatást az (European Union Agency for Asylum – Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége) EUAA biztosít.

Az egyes tagállamoknak az EU Genfi Konvencióra épülő menedékjogi politikájának megvalósítására kell törekedni. A Genfi Konvención túl említett egyéb vonatkozó szerződések lehetnek a nemzetközi emberi jogi szerződések, mint például a Gyermekek Jogairól Szóló

Egyezmény (Gyermekek jogi Egyezmény, 1989) vagy egyéb más fontos szerződés, aminek a megkötésére a jövőben kerül sor. Az EU általános jogával megegyezően ezek olyan szerződések lehetnek, amiket az EU tagállamoknak ratifikálnia kell. Másik fontos egyezmény az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1953), amelynek betartása a Genfi Egyezménnyel ellentétben kikényszeríthető az Emberi Jogok Európai Bírósága által.

2.2. A KEMR kialakulásának kezdetei

Amit ma EU-nak hívunk, az alapvetően egyes gazdasági tevékenységek összehangolását célozta és hosszas fejlődés vezetett oda, hogy a bevándorlás és a menekültügy terén kötelező erejű szabályok és közös intézmények jöjjenek létre (Szép, 2017: 23.). Az EU közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és határigazgatási politikája az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címén alapul (Hautzinger – Tóttós, 2022: 324.).

Az EU menekültügyi politikája kezdetben azzal párhuzamosan alakult ki, hogy a tagállamok csatlakoztak a schengeni vívmányokhoz. A schengeni térségen belül a határellenőrzés végrehajtása tagállami hatáskör, ennek főszabályait a Schengen acquis (Schengen acquis, 1985) rögzíti, illetve a határellenőrzéshez támogatást biztosít az EU a Frontex révén. A belső határokon a határellenőrzés megszűnéséhez szorosan kapcsolódva, de ettől függetlenül is szükségessé vált a menekültügyi jogszabályok harmonizálása. Ha nem így járnának el a tagállamok, akkor számolni lehetne a menedékkérők térségen belüli másodlagos mozgásával, mivel személyes indokok, vagy a kedvezőbbnek ítélt eljárási szabályozás alapján kiválaszthatnák azt az országot, ahol menedékjogi kérelmet terjesztenek elő. Emiatt és az Eurodac rendszer hiányos működéséből adódóan pedig fennállhat a lehetősége annak, hogy több tagállamban is menedékjogi kérelmet terjesszenek elő (lásd: asylum-shopping jelensége) (EASO, 2016). A belső határellenőrzés megszüntetése megkövetelte a külső határellenőrzés megerősítését és a migráció, valamint a menekültügy terén az együttműködés elmélyítését.

A Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról Szóló Rendelet (Schengeni VHR, 1990) már tartalmazott olyan jogi rendelkezéseket, amik meghatározták a menedékjogi eljárások lefolytatásáért való felelősséget (például a menedékkérő részére vízumot kiállító schengeni tagállam, mint szerződő fél, felelős az eljárás lefolytatásáért) és jogi lépéseket tettek a másodlagos mozgások megakadályozására. A részletes szabályokat a Schengeni VHR 30-38. cikkei tartalmazzák. Ezzel a jogfejlődési folyamattal párhuzamosan a tagállamok, – beleértve azokat az államokat is, amik nem voltak részesei a schengeni térségnek – 1990-ben

megkötötték a dublini egyezményt, ami végül 1997-ben lépett hatályba, hosszú ideig tartó ratifikációs folyamat eredményeként. A dublini rendszer már a hatálybalépést követően sem működött megfelelően, mivel az egyezmény alapján átadásokra csak a menedékjogi kérelmek 1,7%-ában került sor (Hailbronner, 2016: 1026.). Az 1997. szeptember 1-jén hatályba lépett egyezménynek 12 ország volt a részese. A schengeni és a dublini egyezmény is úgy rendelkezett a menedékjogi eljárásról, hogy közben nem célozta meg a menedékjogi eljárások, a befogadási és az elismerési szabályok jogharmonizációját.

A menedékjog harmonizációjában az egyik jelentősebb lépést az 1992. évi Maastrichti Szerződés¹⁸ jelentette, annak is a (Bel- és Igazságügyi együttműködést szabályozó) VI. címe, ami a teljes menedékjogot közös érdekerület alá vonta, azonban csak az EU harmadik pillére részeként. Ez utóbbi azt jelenti, hogy megvalósítására kormányközi döntéshozatali eljárások során van lehetőség. Ilyen kormányközi egyezmények és határozatok születtek 1990-től kezdődően a menekültügy területén, például a felelős tagállam meghatározásáról (Dublini egyezmény, 1990), a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről (Állásfoglalás a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről, 1992), a biztonságos harmadik országokról (Állásfoglalás a biztonságos harmadik országokról, 1992), a minimális eljárási garanciákról (Állásfoglalás a minimális eljárási garanciákról, 1992), az ideiglenes védelemben részesülő személyekről (Kötelezettség megosztás, 1995) vagy a kísérő nélküli kiskorúakról (Tanácsi határozat, 1997.) Az 1990-es évek végére az egységes piac kialakulása és a határellenőrzés megszűnése egyre inkább ráébresztette a döntéshozókat arra, hogy a bevándorlás és a menekültügy kérdésének is az EU szerződéseinek részévé kell válnia. A kommunista blokk összeomlása Kelet- és Délkelet-Európában, az Európa déli részét sújtó balkáni háborúk egyaránt rávilágítottak a probléma súlyosságára.

Az 1997. október 2-án aláírt és 1999. január 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés tekinthető a következő meghatározó lépésnek a bel- és igazságügyi együttműködés terén a nemzetek fölötti szabályozás megvalósítása érdekében. Ez azt jelentette, hogy a menekültügyi és bevándorlási politikát, a külső és belső határellenőrzést, valamint az igazságügyi együttműködést polgári jogi ügyekben átemelték az Unió három pillére közül a harmadikból az elsőbe. A schengeni egyezményt beemelték az EU intézményi keretébe. A harmadik pillér fennmaradó részében pedig megerősítették a rendőri és bűnügyi együttműködést. Így tulajdonképpen a KEMR kialakulásának alapjait fedezhetjük fel benne azáltal, hogy a menekültügyet is az első pilléres szakpolitikák közé emelte. Az Amszterdami

¹⁸ Az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt szerződés az Európai Unióról 1993. november 1-jén lépett hatályba.

Szerződés a KEMR jogszabályi keretrendszerének megteremtésén túl egyben létrehozta a rendszer működésének feltételeit is.

Az Amszterdami Szerződés 63. cikke előírta, hogy a meghozott intézkedéseknek összhangban kell állnia az 1951. évi Genfi Konvencióval, illetve egyéb releváns szerződésekkel (Amszterdami Szerződés, 1997).

„A Tanács a 67. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított öt éves időszakon belül:

1. intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb irányadó egyezményekkel összhangban a következő területeken:

- a) egy harmadik ország állampolgárának a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelmét elbíráló tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és mechanizmusok,*
- b) a menedékkérők tagállamokban történő befogadására vonatkozó minimumszabályok,*
- c) a harmadik országok állampolgárainak menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályok,*
- d) a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan eljárási minimumszabályok;”*

A 63. cikk egyben azt is jelzi, hogy az EU tagállamai a Genfi Konvenciót tekintik a nemzetközi menedékjog alappilléreinek. Az Amszterdami Szerződés teremtette meg a KEMR létrejöttének jogi alapjait, de egyértelmű utalást nem tartalmazott erre vonatkozóan. Az Európai Tanács 1999-ben Tampereben dolgozta ki a közös európai menekültügyi szabályozás alapjait (Tamperei Program, 1999). E közös menekültügyi szabályozás a későbbiekben jogi kötőerővel is beépült az EU szerződéseibe. Ekkor egy sor jogszabály került elfogadásra, amik a KEMR létrejöttének első fázisát testesítették meg. A Tamperei Programban (Tamperei Program, 1999: 2.) található először egyértelmű utalás a KEMR-re: Az Európai Tanács *„megállapodott abban, hogy tovább dolgozik az Egységes Európai Menekültügyi Rendszer létrehozásán, ami a (Menekültügyi) Konvenció teljes átültetésén és alkalmazásán nyugszik.”*

A KEMR hatálya nem korlátozódott a Genfi Konvencióra és annak Protokolljára, hiszen nem az volt a célja, hogy a menekültként történő elismerés és a menekülteknek nyújtandó támogatások feltételeit meghatározza, hanem egy olyan rendszer kidolgozását irányozta elő, ami a menekültügy terén felmerülő lehető legtöbb kérdést szabályozza. A KEMR kidolgozásának deklarált célja volt az, ahogyan ez a Tamperei Következtetésekben is szerepelt, hogy rövidtávon kidolgozásra kerüljenek az alábbiak:

- egy világos és jól alkalmazható meghatározása a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős ország fogalmának,
- a hatékony és méltányos menedékjogi eljárás lefolytatását lehetővé tevő jogi szabályozások,
- a befogadás feltételeinek minimumszabályait meghatározó feltételrendszer, valamint
- az elismerés szabályainak és a menekült státus tartalmi elemeinek egymáshoz közelítése (Tamperei Program, 1999).

Szükség volt továbbá arra, hogy ezekbe a vívmányokba beépítésre kerüljön a kiegészítő védelem kategóriájának meghatározása is azért, hogy minden védelemre jogosult személy megkaphassa az őt megillető védelmet.

A Tamperei Program világossá tette, hogy a cél egy az EU-ban közös menekültügyi eljárás és egységes menekültstátusz kidolgozása. Egyben sürgették az Európai Unió Tanácsát, hogy tegye meg a szükséges lépéseket egy a tagállamok közötti szolidaritáson nyugvó ideiglenes védelem kategóriájának megalkotására. A KEMR elsősorban vertikális jellegű szakpolitikai transzfert tűzött ki célul, ami azt jelentette, hogy kezdetben a nemzeti jól bevált jogszabályok kerültek alkalmazásra szerte Európában. Sok, ez idő tájt elfogadott jogszabály és döntés azóta is befolyásoló erővel bír az európai menekültügyi politikára. A Tamperei Programban elfogadott jogszabályok közé tartozik az Ideiglenes védelemről szóló irányelv (2001/55/EK), a korábbi Befogadási irányelv (2003/9/EK), a Kvalifikációs irányelv (2004/83/EK) és a Menedékjogi eljárási irányelv (2005/85/EK).

Ezek kerültek kiegészítésre a menedékjogi eljárás során az ujjlenyomatok tárolására és összehasonlítására szolgáló Eurodac (2725/2000/EK) rendelettel, illetve a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős országot meghatározó Dublin II. rendelettel (343/2003/EK). Ezek és az átdolgozott irányelvek és rendeletek adják az EU jelenlegi menedékjogi politikájának számos vívmányát és egyben a hátulütőit is.

2.3 Az Ideiglenes védelemről szóló irányelv

A rendeletek és irányelvek tárgyalását azzal a rendelettel kezdem, amelyet az egyik elsőként fogadtak el, mind a mai napig hatályban van és szerves része a KEMR-nek. Az Ideiglenes védelemről szóló irányelv volt az első menedékjogi irányelv, amit az Európai Unió Tanácsa elfogadott az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződés 63. cikkének (2.a) és (b) bekezdései

alapján, amelyek már az EUMSZ 78. cikk (EUMSZ, 2012), (1) bekezdése és (2) bekezdés (c) és (g) pontjainak szerves részei.

Az irányelv megszületésekor öt alapvetően problémás témakör merült fel: az ideiglenes védelem időtartamának kérdése, a döntéshozatali eljárás jellege (egyhangú döntéssel vagy minősített többséggel szülessen döntés), a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés biztosításának lehetősége az ideiglenes védelem során, a családegyesítés lehetősége, valamint a szolidaritás és a tehermegosztás kérdése. Az Ideiglenes védelemről szóló irányelv az EU hatályos jogszabályainak része, amelynek alkalmazására először 2022-ben került sor, az orosz-ukrán háború következményeként. A védelmi kategóriát alapesetben egy év időtartamra adják a tagállamok és 2025-ben már a harmadik meghosszabbításánál tartunk. Véleményem szerint az orosz-ukrán háború okozta kényszmigrációs mozgás ráirányította a figyelmet e védelmi kategória felülvizsgálatának szükségességére is, hiszen az eredeti rendelet nem készült fel egy elhúzódó ideiglenes védelem biztosítására. A védelmi kategória meghosszabbítása 2024-ben kiterjedt a teljes érintett személyi körre, a tagállamok területén való tényleges tartózkodásuk (szokásos lakóhelyük) vizsgálata nélkül, amelyre azonban mindenképp szükség lett volna. A menedékesek személyi köre azért is érdemelne kiemelt figyelmet, mert esetükben is jelentős lehet a tranzitmigráció és a visszavándorlás jelensége és ennek pontos mérése jelentős kihívással bír. Álláspontom szerint az ideiglenes védelmi kategória alkalmazásakor megfontolandó lenne a területi korlát bevezetése is, mert például egy országnak, jelen esetben Ukrajnának lehetnek olyan területei, amelyek biztonságos származási területnek tekinthetők, hiszen ott nem dől háború, ezért nem lenne szükséges minden esetben a teljes országból származó népességre kiterjeszteni az ideiglenes védelmet. Erre a megközelítésre a 2001/55/EK irányelv 2 cikk c) bekezdése is utal.

Az ideiglenes védelem tulajdonképpen a harmadik védelmi kategória a menekültként történő és az oltalmazottkénti elismerés mellett. Az ideiglenes védelem kategóriája, ahogyan a neve is jelzi, ideiglenes jogi státust hoz létre, amellyel párhuzamosan jogok és juttatások is megilletik az e védelmi kategóriában részesített személyt. Az irányelv meghatározza a menedékkérőknek nyújtandó ideiglenes védelem minimális követelményeit a menekülők tömeges beáramlásakor, és elméletben lehetővé teszi a kiegyensúlyozott tehermegosztást a tagállamok között. Tömeges beáramlásnak nevezzük azt az eseményt, amikor harmadik országból vagy több államot érintő összefüggő területről nagyszámú, országának elhagyására kényszerülő menekülő érkezik. E helyzet fennállásáról az Európai Unió Tanácsának minősített többséggel kell döntenie. A Tanács által megadott védelem időtartama egy év, ami kétszer fél évvel meghosszabbítható. Az ideiglenes védelem nem helyettesíti a Genfi Konvenció szerinti,

az egyéni menedékjogi eljáráson alapuló menekült státus megadását, csak lehetővé teszi, hogy a tömeges beáramlás miatt túlterhelt hatóságok maximum két év haladékot kaphassanak az eljárás lefolytatására. Az irányelv az elismert menekültekhez hasonló jogokat biztosít az ideiglenes védelemben részesített személyeknek, vagyis ők is hozzáférhetnek a munkaerőpiachoz és a családegyesítés lehetősége is biztosított számukra (Urbán, 2022). Az irányelv a tagállamok kilencvenes évek elején kezdődő egyeztetéseinek eredményeképpen született meg. Megalkotása azért vált szükségessé, mert a tagállamoknak megoldást kellett találniuk a volt Jugoszláviából, elsősorban Bosznia-Hercegovinából, illetve a kilencvenes évek végén Koszovóból beáramló nagytömegű menedékkérő okozta kritikus helyzetre. Az Ideiglenes védelemről szóló irányelv megszületését három lépés előzte meg. Ezek közül a lépések közül az első az Európai Politikai Együtműködés volt (1993. október 31-ig), a második a Maastrichti Szerződés (1993. november 1-je és 1999. április 30-a között), a harmadik pedig az Amszterdami Szerződés. A koszovói válság idején az Európai Unió Tanácsa megerősítette azt az álláspontját, hogy bár nemzetközi védelmet elsődlegesen a származási régióon belül szükséges biztosítani, ugyanakkor a védelem Közösségen belülre való kiterjesztése is lényeges kérdés a nagyszámú, országát elhagyni kényszerülő menedékkérő miatt. A Tanács 1999-ben elfogadott egy akciótervet az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, azért, hogy *„gyakorlati támogatást nyújtson az országukat elhagyni kényszerülő személyeknek, menekülteknek és menedékkérőknek a befogadásukhoz és önkéntes hazatérésükhöz, beleértve azoknak a személyeknek nyújtott vészhelyzeti támogatást, akik az aktuális koszovói események miatt menekültek el.”* (Hailbronner, 2016: 1061.). Az irányelv elfogadásáig a tagállamok az ENSZ Humanitárius Kimenekítési Programja keretében biztosítottak ideiglenes védelmet az otthonukat elhagyni kényszerülőknek és az ott szerzett tapasztalataikat a későbbiekben felhasználták az Ideiglenes védelemről szóló irányelvvel kapcsolatos tárgyalásokhoz és az irányelv szövegezéséhez. Az Ideiglenes védelemről szóló irányelvnek kettős célja van: egyrészt megállapítja az országukat elhagyni kényszerülő személyek számára biztosítandó védelem minimum szabályait, másrészt pedig elősegíti a tagállamok között a terhek igazságos elosztására való törekvést.

Az irányelv egészen 2022-ig nem került alkalmazásra az Afganisztánból, Irakból, valamint Észak-Afrikából és 2011-et követően Szíriából az EU-ba beáramló menedékkérők nagy száma ellenére sem. Olaszország 2011-ben hivatalosan is kérte az irányelv alkalmazását annak érdekében, hogy a Tunéziából beáramló jelentős számú menedékkérő által okozott helyzetet kezelni tudja, de a Tanács nem értett egyet az irányelv alkalmazhatóságával, mivel az irányelvben rögzített feltételek nem teljesültek (Hailbronner, 2016: 1061.).

A 2022-t megelőző időszak menedékjogi beáramlásai erősen vegyes összetételűek voltak, mivel a nagytömegű beáramlás nem egyetlen területről vagy országból történt. Úgy vélem, hogy ez is hozzájárulhatott az irányelv alkalmazásának elvetéséhez. Az elmúlt időszakban a tagállamok a nemzetközi, illetve tagállami védelem biztosításának más eszközeivel éltek. Így például menedékjogot, kiegészítő védelmet vagy a humanitárius tartózkodás jogát biztosították, illetve éltek az áttelepítés vagy áthelyezés lehetőségével is. Sokfélék azok a jogszabályok is, amiket a tagállamok saját hatáskörben bevezettek és az ideiglenes védelemhez hasonló jellemzőket hordoznak magukon, mint például a humanitárius védelem, amelyről a tagállamok nemzeti hatáskörben dönthetnek, a Kvalifikációs irányelv is (Kvalifikációs irányelv, 2011/95/EU) csak utal rá, de ilyen a megtúrt tartózkodás (Duldung) kategóriája Németországban (ami egy különleges jogi státusz az érintett személy tartózkodása nem engedélyezett, de a kitoloncolását felfüggesztették) vagy a befogadott jogállás Magyarországon (Met., 2007).

Az Egyesült Királyság és Németország (AufenthG, 2004.) példája világít rá leginkább arra, hogy milyen egyéb jogi eszközei lehetnek a védelem biztosításának. Az Egyesült Királyság bevezette a Sérülékeny Csoportokra Vonatkozó Áthelyezési rendszert (VPRS, 2014), aminek keretében olyan Szíriából érkező menedékkérőknek biztosítanak védelmet, akik kínzás vagy erőszak áldozatai, esetleg veszélyeztetett gyermekek, nők vagy gyógyszeres kezelésre szorulnak. A program keretében a személyek öt évig részesülnek védelemben.

A német gyakorlat szerint, ami sokkal közelebb áll az ideiglenes védelem irányelvéhez, 20.000 szíriainak biztosított védelmet a fegyveres konfliktus idejére a Német Szövetségi Belügyminisztérium a német tartózkodási törvény alapján (AufenthG, 2004) három egymást követő rendelet értelmében 2013 és 2014 között. A védelemben részesített személyeknek tartózkodásra jogosító engedélyt adtak maximum két év tartózkodásra, mely azonban meghosszabbítható. A tartózkodási engedély megadása bizonyos feltételek meglétéhez volt kötve, amelyek azonban szélesebb kört fedtek le, mint a hasonló brit jogszabály. Családi kötődéssel kellett rendelkezni Németországban és voltak humanitárius szempontok is (például a gyerekek, a nők, az orvosi segítségre szoruló és az üldözött vallási kisebbségekhez tartozók könnyítésben részesültek a tartózkodásra jogosító engedély megszerzése érdekében).

Ahogy az a KEMR működési nehézségeiből is látszik, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy továbbfejlesztése is szükséges úgy, hogy az a közös menedékjogi eljárások minimum szabályaitól eltérően az egységes menedékjogi eljárást hangsúlyozza, aminek az alapja az egységes menedékjogi jogállás. A Dublini rendeletről már hatálybalépését követően bizonyossá vált, hogy működése esetén aránytalanul nagy terhet ró az EU külső határain elhelyezkedő

országokra. A KEMR fejlődése mindig lépésről-lépésre haladt, ezért az Európai Bizottság azt javasolta, hogy a már korábban is létező minimumszabályokat egy közös jogszabályrendszerrel helyettesítsék a harmonizáció második fázisában.

2.4. A Hágai Program

A 2004-ben elfogadott Hágai Program a Tamperei Programban meghatározott és az ahhoz kapcsolódó cselekvési tervben lefektetett célokat és kezdeményezéseket vitte tovább a 2005 és 2009 közötti időszakban (Hágai Program, 2005) úgy, hogy megpróbálta a legjobban hasznosítani a program által életre hívott jogintézmények eredményeit.

A program bevezetője megállapítja, hogy kiemelten fontos feladat az EU és tagállamai biztonságának védelme, kiváltképp a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások után. Az EU politikai cselekvési tervére hatással volt a 2005. júliusában, Londonban végrehajtott merénylet is és az erre válaszként kidolgozott átfogó terrorizmus ellenes stratégia (Kaunert et al., 2014: 43.). Az európai polgárokból jogosan merült fel az igény, hogy az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartása mellett az EU hatékonyan és egységesen közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat, mint a terrorizmus, az emberkereskedelem, az embercsempészet és a szervezett bűnözés. *„Különösen a biztonság terén a belső és külső dimenziók összehangoltsága és koherenciája egyre fontosabbá válik, és továbbra is szigorúan szem előtt tartandó.”* (Hágai Program, 2005: 1.) A Hágai Program célkitűzése az Unió és tagállamai közös cselekvő erejének javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása terén.

Hangsúlyos szerepet kapott a programban a védelem biztosítása a rászoruló személyek számára a menekültekről szóló Genfi Konvencióval és más nemzetközi egyezményekkel összhangban. Továbbá kiemelten kezelt terület a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus kiküszöbölése (Hágai Program, 2005: 1.)

A Hágai Program a szabadság (III. fejezet 1. rész), a biztonság (III. fejezet 2. rész) és a jog (III. fejezet 3. rész) kiterjesztését tűzi ki célul. A szabadság kiterjesztése terén a legfontosabb célok közé tartozott az uniós polgárok tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának biztosítása és a migrációs hullám kezelése egy átfogó megközelítés alkalmazásával. Ennek kivitelezéséhez olyan megközelítésre volt szükség, amely magában foglalja a migráció valamennyi szakaszát, figyelembe veszi a migráció kiváltó

okait, a belépési és befogadási, valamint a beilleszkedési és visszatérési politikákat (Hágai Program, 2005: 3.).

E megközelítés biztosítása érdekében a migrációs és menekültügyi politikáért felelős szervek és egyéb e területekhez kapcsolódó politikáért felelős szervek közötti hatékony munkakapcsolat ösztönzésére van szükség. A rendelkezésre álló statisztikai adatok és azok felhasználása szempontjából kiemelendő, hogy a program megközelítése alapján a migrációs politika fejlődését a „*migrációs jelenségek minden vonatkozását felölelő közös elemzésre kell alapozni.*” (Hágai Program, 2005: 3.)

Álláspontom szerint a megfelelő migrációs szakpolitika kidolgozásához egyértelműen elengedhetetlen a releváns migrációs eseményekre kiterjedő naprakész információk és adatok gyűjtésének, szolgáltatásának, cseréjének és hatékony felhasználásának fejlesztése, ahogyan azt a Hágai Program kiemeli (Hágai Program 2005: 3.). Ezen túlmenően azonban úgy vélem, hogy a rendelkezésre álló adatok magas színvonalú gyűjtése helyi, tagállami szinten, a vonatkozó uniós rendeleteknek és az elfogadott nemzetközi statisztikai ajánlásoknak megfelelően szükséges. Úgy gondolom, hogy ezen túlmutató cél a rendelkezésre álló adatok továbbítása, cseréje a tagállami migrációs szakpolitika végrehajtásával foglalkozó szervezetek és az Európai Bizottság, valamint egyéb uniós, a szakpolitika végrehajtásában érintett intézmények között, lehetőség szerint olyan közös csatornákon, amelyek nem terhelik túl a tagállamokat és szem előtt tartják az interoperabilitás szempontjait.

A legfontosabb cél a rendelkezésre álló adatokból olyan elemzések, készítése, amelyek segítségével a migrációs hullámokra történő felkészülés hatékonyabbá tehető, adott esetben pedig a migrációs hullámok kialakulása megakadályozható is lenne. Egy jól működő és bejáratott adatgyűjtő rendszer, megteremtené az előrejelzések készítésének lehetőségét. Egy ilyen migrációs statisztikai adatgyűjtő és elemző rendszer hozzájárulhat a magas szintű menekültügyi elemzések elkészítéséhez uniós és tagállami szinten egyaránt. A menekültügyi együttműködés terén a kitűzött célokat a KEMR fejlesztésével, míg az igazságügyi együttműködést a bírósági eljárások könnyebb igénybevételeivel, valamint a rendőrség és az igazságügyi együttműködés javításával, a jogszabályok egymáshoz való közelítésével és közös politikák fejlesztésével lehetséges megvalósítani (Hágai Program, 2005: 3.).

A Hágai Programban szerepelt a KEMR második szakaszának kidolgozása, amelynek keretén belül közös menekültügyi eljárás, valamint a menekültként elismert és kiegészítő védelemben részesített személyek számára egységes jogállás került kidolgozásra. A KEMR második szakasza a Genfi Konvenció és az egyéb vonatkozó szerződések mindenre kiterjedő

alkalmazásán alapul, de figyelembe veszi és értékeli az első szakasz során elfogadott jogi eszközöket is.

A Stockholmi Programról megállapítható, hogy olyan ambiciózus programról volt szó, amelynek már az indulásakor nyilvánvaló volt, hogy az időszak lezárultával maradni fog olyan eleme, amit majd csak egy későbbi politikai program tud sikeresen megvalósítani. A Hágai Program egyik eredménye, hogy sikeresen tematizálta a meghatározó irányvonalakat a bel- és igazságügyi együttműködés terén, elsősorban a nagyobb belső biztonság igényét. A program részletezettsége és strukturáltsága sok szempontból irányadó. Eredményessége abból is kitűnik, hogy a következő ötéves szakpolitikai program kidolgozásakor a kiindulópont a Hágai Program meg nem valósított elemeinek számbavétele volt (Fazekas, 2012: 55.). A bel- és igazságügyi együttműködés az unió egyik legfontosabb szakpolitikájává vált, ami alapvetően magának a Hágai Programnak és annak megvalósításának köszönhető.

A KEMR első fázisa számos eredményt elért a menedékjogi eljárás minimum szabályainak meghatározásakor, de még számtalan eltérés maradt az egyes tagállamok között a befogadás, a menedékjogi eljárás és státus meghatározása terén. Ezek a különbségek a hasonló helyzetben lévő kérelmezők ügyében más-más tagállamokban született eltérő kimenetelű döntésekben is tükröződtek, ami ellentétes volt az EU-ban megfogalmazott egységes védelmi státuszok biztosításának céljával. Bebizonyosodott, hogy a minimum eljárási szabályok nem elegendők a jogharmonizáció megfelelő szintjének elérésére az EU-ban, és ezt az Európai Bizottság is elismerte 2008-ban kiadott közleményében.

„....., a jelenlegi KEMR súlyos hiányosságára utal az, hogy az egyazon országból származó menedékkérők kérelmeinek elutasítására, illetve elfogadására vonatkozó döntések között eltérések vannak: annak ellenére, hogy megvalósult bizonyos fokú uniós jogharmonizáció, eltérő eredményekhez vezet többek között a közös gyakorlat hiánya, a különböző hagyományok, valamint a származási országra vonatkozó eltérő információforrások. Ez másodlagos migrációt idéz elő, valamint ellentétes azzal az elvvel, hogy a menedékkérők az egész Unióban egyenlő feltételek mellett részesüljenek védelemben.” (EU Bizottság Közleménye, 2008: 6.)

2.5. A Stockholmi Program

A KEMR második szakasza az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum (Bevándorlási Paktum, 2008) Európai Tanács általi elfogadásával vette kezdetét 2008 szeptemberében. E dokumentum az uniós migrációs és menekültügyi politika stratégiai irányait

kívánta meghatározni a középtávú célok mentén. Ezt a folyamatot vitte tovább a Stockholmi Program, amelyet az Európai Tanács 2009-ben fogadott el és amely kiemelt fontosságot tulajdonított a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztésének (Fazekas, 2012: 68.).

A migráció és menekültügy terén a legfontosabb célkitűzések között meg kell említeni a KEMR 2012-ig történő kiépítését, mindezt egy megváltozott EU keretei között, hiszen időközben 2004-ben lezajlott az EU majd pedig a schengeni térség legnagyobb bővítése. A Stockholmi Program megállapítja, hogy a Tamperei és a Hágai Program eredményeire támaszkodva jelentős haladás volt tapasztalható: a schengeni térségben megszűnt a belső határellenőrzés és az Unió külső határainak ellenőrzése is koherensebb lett.

Az uniós migrációs politika külső dimenziója a harmadik országokkal való kölcsönös érdekeken alapuló párbeszédre és partnerségre összpontosít (Stockholmi Program, 2010: 4.). A Stockholmi Program elfogadása szinte egybeesett a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével (Lisszaboni Szerződés, 2007), amellyel az EU harmadik pillérét alkotó bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítése is végbement. A bel- és igazságügyi szabályok egységesen a szerződés 2. cikkének 63-69. pontja alá kerültek, ez egyben azt jelentette, hogy eltörlésre került a pilléres szerkezet.

A Lisszaboni Szerződés egyben megteremtette az új stratégiai program hatékony végrehajtásának jogi alapját, amely megkönnyítette a Stockholmi Programban lefektetett célok elérését az uniós intézmények és a tagállamok számára egyaránt. A Lisszaboni Szerződés eredményeképpen a Bizottság szerepe megerősödött a jogi aktusok kezdeményezésében és előkészítésében. A program fókuszában a *„polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa”* (Stockholmi Program, 2010: 1.) áll. Ennek érdekében egyensúly megteremtésére törekszik a szabadság és a biztonság között, ami azonban kihívásokkal jár, hiszen az alapvető jogok, a szabadság és a személyes integritás tiszteletben tartása, s egyben a biztonság Európában való garantálása egyes esetekben nehezen egyeztethető össze.

A Stockholmi Program a következő legfontosabb célokat tűzte ki:

- A polgárság és az alapvető jogok előmozdítása: az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartása.
- A jog és a jogérvényesülés Európája: az egységes európai igazságügyi térségbe vetett bizalom erősítése.
- Védelmet nyújtó Európa keretében belső biztonsági stratégiát kell kialakítani az uniós polgárok életének és biztonságának védelme érdekében.

- Beutazás Európába egy globalizált világban: hatékonyabbá kell tenni az Európába való beutazás lehetőségét, valamint meg kell teremteni az integrált határigazgatást.
- A felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben. A cél az előretekintő, szolidaritáson és felelősségvállaláson alapuló uniós migrációs politika továbbfejlesztése. Kiemelendő, hogy a Stockholmi Programban is említésre kerül, hogy a megfelelően kezelt migráció valamennyi érdekelt fél számára előnyös lehet. Az illegális bevándorlást ugyanakkor meg kell előzni és vissza kell szorítani.
- Európa szerepe a globalizált világban – a külső dimenzió: Az EU külkapcsolati dimenziói a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Az ezen a területen folytatott szakpolitikát fokozatosan integrálni kell az általános uniós politikába (Stockholmi Program, 2010: 4.).

A jog és érvényesülésének európai megteremtése érdekében meg kell szüntetni a jelenlegi széttöredezettséget és meg kell szilárdítani a jog érvényesülésén alapuló európai térséget. E célok megvalósulásához a program a jogharmonizációt, valamint az igazságszolgáltatási szervek és hatóságok közötti együttműködést jelöli meg.

A kívülről érkező fenyegetettségek elleni védekezés érdekében az összehangolt nemzeti és regionális fellépések mellett egy integrált belső biztonsági stratégia kialakítása szükséges az unión belüli biztonság növelése céljából. A védelmet nyújtó Európa megteremtéséhez célravezető egy szilárd adatvédelmi rendszeren alapuló információkezelési stratégia elfogadása.

A Stockholmi Program újabb előrelépést jelentett az egységes menekültügyi rendszer kiépülése érdekében. A program meghatározó célkitűzése az egységes biztonsági megközelítés kidolgozása, amely a jogharmonizáción túl a menekültügy terén érintett hatóságok közötti hatékony együttműködést is jelenti. Ez a program azonban túlmutat az egységes menekültügyi rendszer jogszabályi kiépítésén, mivel az információkezelés tekintetében is az egységesítés irányába tesz lépéseket, ami az egységes adatkezelésen túl megítélésem szerint magába foglalja a statisztikai adatok kezelését és feldolgozását is, s ezzel az operabilitás javítását is a rendészeti tevékenység terén.

Ahogy az hangsúlyozásra került a Stockholmi Programban, az EU továbbra is elkötelezett a KEMR továbbfejlesztése érdekében:

„Az Európai Tanács továbbra is elkötelezett egy közös és szolidáris védelmi terület létrehozásának célkitűzése mellett, amely terület alapja a közös menekültügyi eljárás és a nemzetközi védelemben részesülők egységes jogállása. Jóllehet a közös európai menekültügyi

rendszernek a védelem magas szintjén kell alapulnia, a visszaélések megelőzését lehetővé tevő tisztességes és hatékony eljárásokra is kellő figyelmet kell fordítani.” (Stockholmi Program, 2010: 32.)

A KEMR második szakaszának célja a jogszabályokban, illetve a menekültügyi eljárásokban található különbségek további csökkentése, amely cél a 2009. december 1-jén életbe lépett Lisszaboni Szerződésen is alapul. A menekültügy terén meghatározott prioritások három területre csoportosíthatók: egyrészt a közös védelmi területre, másrészt a felelősség megosztására és a tagállamok közötti szolidaritásra, harmadrészt a menekültügy külső dimenziójára. A nagyobb fokú harmonizáció érdekében az Unió legmeghatározóbb szakpolitikai célkitűzése a KEMR létrehozása, amelynek az 1951. évi Genfi Konvenció, illetve a vonatkozó nemzetközi szerződés *„teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán kell alapulnia”*.

A program megállapítja, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) – a Hivatal Ügynökséggé történő átalakítását a 2.7. alfejezet tárgyalja részletesen – fontos eszköze a KEMR fejlesztésének és végrehajtásának, továbbá, hogy a dublini rendszer a KEMR egyik fő pillérét jelenti. A felelősség megosztása terén a Stockholmi Program kinyilvánítja, hogy a tagállamoknak a nemzeti menekültügyi rendszerekben elegendő kapacitást kell kiépíteni, valamint támogatniuk kell egymást ennek kiépítésében. Az EASO-nak kulcsszerepet kell kapnia ezen támogatási mechanizmus kiépítésében, amelyhez természetesen elengedhetetlenül szükséges a megfelelő minőségű adatok rendelkezésre állása, illetve a statisztikai adatokból elemzések, értékelések és előrejelzések készítése.

A menekültügy külső dimenziója kapcsán az Uniónak együtt kell működnie a nagyszámú menedékkérőt befogadó harmadik országokkal. A közös uniós megközelítés támogathatja az elhúzódó menekültügyi helyzetek megoldását. Az e területen megvalósítandó minden fejlesztést az ENSZ Menekültügyi Főbiztosával, valamint adott esetben más a területen meghatározó szereplőkkel együttműködésben kell végezni. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal bevonása szükséges a KEMR külső dimenziójába.

Lényeges a szolidaritás Unión belüli előmozdítása, ez azonban nem elegendő a KEMR kiépítéséhez, hanem szükséges a szolidaritás kifejezésére szolgáló eszközként azon kapacitások kiépítésében támogatás biztosítása, amelyek lehetővé teszik a nagy volumenű és elhúzódó migrációs áramlások és menekültügyi helyzetek kezelését a származási és a tranzitországokban (Stockholmi Program, 2010). A Stockholmi Program egy mérsékelt, köztes álláspontot képvisel az emberi jogokra erőteljes hangsúlyt fektető Tamperei Program és a biztonságorientált Hágai Program látásmódja között (Gyenei, 2014: 94.). Az átdolgozott jogszabályrendszer az Európai Bizottság javaslatára került elfogadásra négyévnvi, vitákkal övezett időszak után.

A Lisszaboni Szerződés jóváhagyásával egyidejűleg az Európai Unió Alapjogi Chartája is jogi kötőerővel bírónak vált, ami így, mint az EU elsődleges joganyaga (Alapjogi Charta, 2012) köti az EU intézményeket és a tagállamokat is, ez utóbbiakat azonban csak akkor, amikor uniós jogot alkalmaznak vagy ha a belső joganyaguk részévé tették. Azt, hogy egy tagállam a belső jog részévé tette az Európai Unió Alapjogi Chartáját, úgy kell értelmezni, hogy a tagállam önkéntesen, saját jogalkotási aktusával (például törvénnyel, alkotmánymódosítással vagy bírósági értelmezéssel) beemelte a Chartában foglalt jogokat és elveket a nemzeti jogrendszerébe. Magyarország esetében például a Charta elsősorban akkor érvényesül, ha EU-s jogszabályt alkalmaz az állam, de ha egy magyar törvény a Chartában szereplő jogokra hivatkozik, akkor ez is a belső jog részévé tételének számít.

2.6. Az Európai Unióról szóló szerződés

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. és 3. cikkének általános előírásokat tartalmazó rendelkezésein túl a 6. cikk előírásai azok, amelyek meghatározó jelentőséggel bírnak a KEMR szempontjából. A 6. cikk (1) bekezdése jogi kötőerővel ruházza fel az Európai Unió Alapjogi Chartáját, mint az EU elsődleges joganyagának egyik elemét. Ebben a bekezdésben a Szerződésekkel egyenértékű jogi kötőerővel bírónak kerülnek elismerésre a Chartában megfogalmazott jogok, szabadságok és elvek. Az Alapjogi Charta jelentősége az, hogy az Unió jogokat láthatóbbá teszi, mely kimutatható abban is, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) kinyilvánította: az EU menedékjog és bevándorlás terén hozott intézkedéseinek összhangban kell lennie a Chartában lefektetett jogokkal, alapelvekkel és szabadságokkal.

Ugyanezen cikk (2) bekezdése tartalmazza azt az előírást, hogy az Európai Unió csatlakozzon az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Erre azonban az egyeztetések ellenére sem került sor mindeztáig. Az EUB 2014 decemberében kiadott véleménye értelmében az egyezményhez a megadott feltételek szerint történő csatlakozás nem kompatibilis az EU jogával. A csatlakozáskor azonban ezek a feltételek alapvetően megváltoznak, hiszen az Emberi Jogok Európai Egyezménye is azon szerződések közé fog tartozni, amelynek az EU is részese (EASO, 2016: 27.).

A 6. cikk (3) bekezdésében szerepel, hogy *„az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend*

részét képezik mint annak általános elvei.” (EUSZ, 2012: 19.) Ez nem jelenti azt azonban, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye az EU joganyagának részét képezné. Ez a cikk egyben megállapítja, hogy az EUB emberi jogi ügyekben hozott egyedi döntései az EU vonatkozó joganyagának értelmezéséhez jelentenek kiindulópontot.

2.6.1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (EU Alapjogi Chartája, 2000) az EU elsődleges joganyagának szerves részét képezi. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján előírásai kötőerővel bírnak nemcsak az EU intézményei, hanem a tagállamok számára is, amikor az EU jogot alkalmazzák az 51. cikk (1) bekezdése értelmében. Az Alapjogi Chartában garantált alapvető jogok ott alkalmazhatók, ahol a nemzeti jogszabályok érintik az EU jogszabályokat, mivel az EU jog alkalmazásával együtt az EU Alapjogi Chartájában lefektetett alapvető jogok alkalmazására is sor kerül. A KEMR jogszabályainak alkalmazása, ami megvalósulhat közvetlenül, a nemzeti jogszabályokkal összhangban, vagy közvetetten az EU jog nemzeti jogszabályokba történt átültetésével, az EU Alapjogi Chartája alapján a nemzeti bíróságok előtt megtámadható. A nemzeti bíróságok döntésük meghozatalakor nem csak a másodlagos joganyagot veszik figyelembe, hanem az elsődlegest is, beleértve a Chartát.

A KEMR szempontjából különös jelentőséggel bír az EU Alapjogi Charta 18. cikke, ami kimondja, hogy a menedékhez való jogot a Genfi Konvenció, az EU-ról szóló szerződés, valamint az EU működéséről szóló szerződés alapján kell biztosítani. Az EU Alapjogi Chartájának 18. cikkében említett menedékhez való jog érvényre jut az átdolgozott Menekültügyi eljárási irányelv 6. cikkében (az eljáráshoz való hozzáférés), a 9. cikkében (a tagállamban való maradás joga a folyamatban levő eljárás idejére) és az Eljárási irányelv preambuluma 27. cikkében, valamint az átdolgozott Kvalifikációs irányelvben.

Az EU Alapjogi Chartájára több utalás is található a KEMR másodlagos jogszabályaiban, így az átdolgozott Kvalifikációs irányelv 16. cikkében, az átdolgozott Menekültügyi eljárási irányelv 60. cikkében, az átdolgozott Befogadási irányelv 35. cikkében, valamint a Dublin III. rendelet 39. cikkében (3. sz. táblázat). Az EU Alapjogi Chartájában egyes, a felsorolásban szereplő joghelyekre történő utalás ugyan nem teljeskörűen, de tükrözi a KEMR-nek a menedékjog terén érvényesíteni kívánt céljait

Emberi Jogi Egyezmény megfelelő cikke	A KEMR-ben található utalás				
		Kvalifikációs irányelv (átdolgozás)	Menekültügyi Eljárási Irányelv (átdolgozás)	Befogadási irányelv (átdolgozás)	Dublin III. rendelet
(1) cikk	Emberi méltósághoz való jog	✓	✓	✓	✓
(4) cikk	Kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma		✓	✓	✓
(6) cikk	Szabadsághoz és biztonsághoz való jog			✓	
(7) cikk	Magán- és családi élet tiszteletben tartása	✓		✓	✓
(11) cikk	Véleménynyilvánításhoz és információs szabadsághoz való	✓			
(14) cikk	Oktatáshoz való jog	✓			
(15) cikk	Pályaválasztás és elhelyezkedés szabadsága	✓			
(16) cikk	Vállalkozás alapításának szabadsága	✓			
(18) cikk	Menedékhez való jog	✓	✓	✓	
(19) cikk	Védelem a kiutasítás, kitoloncolás és kiadatás során		✓		
(21) cikk	Diszkrimináció tilalma		✓		
(23) cikk	Nők és férfiak közti egyenlőség	✓	✓	✓	
(24) cikk	Gyermekek jogainak tiszteletben tartása	✓	✓	✓	✓
(34) cikk	Szociális biztonsághoz és szociális ellátáshoz való jog	✓			
(35) cikk	Egészségügyi ellátáshoz való jog	✓			
(47) cikk	Hatékony bírósági eljáráshoz és tárgyaláshoz való jog		✓	✓	✓

3. sz. táblázat: Utalások a KEMR egyes jogintézményeiben az EU Alapjogi Chartájára. (EASO, 2016) A szerző saját szerkesztése

2.6.2. Az EU állampolgárok menedékhöz való joga (Aznar vagy Spanyol Protokoll)

Az EU állampolgárainak menedékhez való jogáról szóló 24-es számú Protokoll (Bijak et al., 2017: 33.), vagy más néven Aznar (Protokol No. 24.), illetve Spanyol Protokoll az EU elsődleges joganyagának részét képezi. A Protokoll kimondja, hogy az EU tagállamok biztonságos származási országnak tekintendők a menekültügyi eljárások során. Az átdolgozott Kvalifikációs irányelv 1. cikke (preambulum bekezdése) csak a harmadik országbeli állampolgárokat és a hontalan személyeket sorolja fel, mint akik nemzetközi védelemre jogosultak. Az azonban nem zárható ki, hogy az EU valamely tagállamának állampolgára a KEMR-en kívül levő joganyag, jelen esetben a Genfi Menedékjogi Konvenció alapján menedékjogi kérelmet terjesszen elő. Kétségtelen, hogy ilyen eset valószínűleg ritkán fordul elő, de a Protokoll előírja, hogy ilyen kérelem csak a következő körülmények fennállása esetében fogadható be az eljárás lefolytatása céljából:

- abban az esetben, ha az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatáskörét háború vagy rendkívüli állapot esetére felfüggesztik,
- ha a tagállam ellen az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdése alapján az EU tagság felfüggesztéséről döntő eljárás van folyamatban,
- ha az Európai Unió Tanácsa az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (1) vagy (2) bekezdése alapján hozott döntést az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében szereplő jogok tagállam által történő megsértése miatt,

- akkor, ha a tagállam közvetlenül dönt a kérelem befogadásáról, az Európai Unió Tanácsát tájékoztatni kell és a kérelmet azon vélelem alapján kell kezelni, hogy az nyilvánvalóan megalapozatlan.

2.7. A KEMR II. szakasza

A KEMR II. szakaszában a menekültügy terén meghatározott prioritások három területre csoportosíthatók: egyrészt a közös védelmi területre, másrészt a felelősség megosztására és a tagállamok közötti szolidaritásra, harmadrészt a menekültügy külső dimenziójára. A nagyobb fokú harmonizáció érdekében az Unió legmeghatározóbb szakpolitikai célkitűzése a KEMR létrehozása, amelynek az 1951. évi Genfi Konvenció, illetve a vonatkozó nemzetközi szerződés *„teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán kell alapulnia”*. A KEMR második szakaszának jogalkotási munkáival párhuzamosan az EU elfogadott olyan fontos szerződésmódosításokat, amelyek 2007 óta már az EUMSZ részét képezik és amelyek a Lisszaboni Szerződés részeként 2009. december 1-jén léptek hatályba. A Lisszaboni Szerződés révén az EUMSZ. 78. cikke teremti meg a KEMR második szakasza létrehozásának lehetőségét és hozza létre a közös menedékjogi eljárás és az egységes kiegészítő és ideiglenes védelmi kategória kialakításának alapjait a Genfi Konvencióval összhangban. A 78. cikk (2) bekezdése arra utal, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el a KEMR kialakítására vonatkozó szabályokat. Az EU elsődleges jogában ez az első utalás a KEMR szükségességére vonatkozóan, ami koncepciója szerint nem törekszik föderalista jellegű egységesség megteremtésére.

Az EUMSZ I. részének általános rendelkezéseket tartalmazó 67. cikk (1) bekezdése tartalmazza azt a felhatalmazást, ami alapján az EU *„a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait”* (EUMSZ, 2012: 73.). Ugyanezen 67. cikk (2) bekezdése tartalmaz felhatalmazást a belső határokon átlépő személyek határellenőrzésének megszüntetésére, valamint a menekültügyre, bevándorlásra és külső határellenőrzésre vonatkozó közös politika megalkotására – ami már tulajdonképpen létezett, hiszen az EUMSZ az Európai Közösségek működéséről szóló szerződés folytatásának tekinthető. Ez a közös politika a tagállamok közötti szolidaritáson és a harmadik országbeli állampolgárok irányába tanúsított méltányos bánásmódon nyugszik. Mindezek az általános

előírások azonban nem érintik a tagállamok felelősségét a jogszabályok, a rend és a belső biztonság megteremtése terén (77. cikk).

2.7.1. Szolidaritás az EU tagállamok között és együttműködés a harmadik országokkal

Noha a menekültügy államhatárokon átvélő jelenség, a nemzetközi menedékjog arra az esetre koncentrál elsősorban, amikor a menedékkérő már átlépte az országhatárt. A menedékjog közösségiesítése (europeanisation) (Hailbronner, 2016: 1039.) katalizálja a fokozatos paradigmaváltást. Ennek során az EU tagállamai együttműködnek a Genfi Konvenció hatékony érvényesítése érdekében és elkötelezettségüket fejezik ki az EU nemzetközi együttműködést támogató migrációs politikája iránt. A nagyobb fokú szolidaritás és a terhek arányos elosztásának kérdése már a kezdetektől áthatotta az EU menekültügyi politikáját. Megemlítendő, hogy az 1990-es években Németország nem tudta elérni, hogy a dublini egyezményt kiegészítsék egy, a menedékjogi kérelmezők (Hailbronner, 2016: 1039.) elosztását lehetővé tevő kvótarendszerrel. A Schengeni külső határokon elhelyezkedő országok, elsősorban Dél-Európában és Délkelet-Európában a 2000-es évek óta a dublini rendszer aszimmetrikus mivoltára tettek panaszt, mégpedig arra, hogy az EU-ba történő első belépés országára helyezik a legnagyobb terhet, amit az EU különböző Alapjai lettek volna hivatottak kompenzálni úgy, hogy a több menedékkérőt fogadó országok több pénzt hívhattak volna le.

Az EUMSZ nem hoz létre olyan önálló kompetenciát, ami elősegítené a tagállamok közötti szolidaritást és tehermegosztást, sokkal inkább egyéb uniós jogszabályoknak kell az EUMSZ (EU Hivatalos Lap, C. 326.) 80. cikkét hatékonytá tenni. A szövegezés általánossága és szükségszerű kombinálása más szerződésbeli előírásokkal magában foglalja, hogy az EU intézmények széles körű döntési kompetenciával rendelkeznek annak megítélésére, hogy mi számít megfelelő eszköznek a szolidaritás és a tehermegosztás elvének kiterjesztése céljából. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az EU intézmények a gazdasági, a logisztikai, a gyakorlati és a jogi támogatás különböző módjait hozták létre. Az EUMSZ 80. cikke szintén magában foglalja, hogy az EU intézmények pénzügyi eszközöket is igénybe vehetnek annak érdekében, hogy a KEMR-en belül növeljék a szolidaritást. Ezáltal jelentős pénzügyi összegek kerülnek szétosztásra a tagállamok között a külső határok védelmének és a tagállami vízum-rendszer megerősítésére, valamint migrációs és integrációs célokból is (lásd MMIA rendelet, 2014 és BBA rendelet, 2014). Az EU törekvéseinek megvalósítását hátráltatja, hogy még nem került meghatározásra, hogy mi lenne a tagállamok közötti egyenlő tehermegosztás megfelelő módja,

ezért ha egy tagállam túlzott teherre panaszkodik, akkor gyakran merül fel a kétely egy másik tagállam részéről, hogy a plusz forrás iránti igénye megalapozatlan.

Egyetértek vele, hogy a KEMR legfontosabb céljai között kell szerepelnie a tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztás megteremtésének, ami célként megfogalmazva üdvözlendő, de gyakorlati megvalósítása a tagállamok érdekellentétei miatt komoly nehézséget jelent. A menekültüggyel összefüggő migráció ütközővonalában elhelyezkedő országok erőteljesebben érdekeltek az igazságos teher- és felelősségelosztásban, mint azok az országok, amelyek földrajzi elhelyezkedésükből kifolyólag nem érintettek ebben.

Amint az látható volt a KEMR kialakításának első lépése a jogi eljárások harmonizálása volt. A folyamat során azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a jogharmonizáció önmagában nem elegendő, ezért a Bizottság a jogi keretrendszer kidolgozása mellett a gyakorlati együttműködés további elmélyítését helyezte előtérbe, aminek egyik legfontosabb jele az EASO (European Asylum Support Office – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) megalapítása volt (EASO rendelet, 2010). Az EASO célja a nagy menekültügyi nyomásnak kitett tagállamok menekültüggyel foglalkozó intézményeinek támogatása, valamint az EU tagállamai és a harmadik országok közötti együttműködés elősegítése.

A tagállamok törekedtek arra, hogy bizonyos felelősségi köröket magukhoz rendeljenek, ugyanakkor részletes szabályokat dolgoztak ki olyan területeken, amiket az 1951. évi Genfi Konvenció nem fed le. Az EASO létrehozása bizonyíték arra, hogy a tagállamoknak sikerült az együttműködést magasabb szintre emelni, a kooperációt és tapasztalatcserét intézményesíteni. Az EASO létrejötté tulajdonképpen a tagállamok közötti szolidaritásnak a menekültügy terén történő megvalósulása. A 2021-ig hivatalként funkcionáló európai uniós szervezet, a menekültügyi nyomásnak kitett tagállamok menekültügyi rendszereiről gyűjt különböző szempontok alapján információt és támogatást nyújt a tagállamoknak.

A Bizottság 2016 áprilisában született kommunikációja a KEMR megreformálását tűzte ki célul. Ebben az anyagban szerepel, hogy az EASO-t teljes jogú európai ügynökséggé kell átalakítani, megnövelt kompetenciával annak érdekében, hogy magasabb színvonalú technikai támogatást tudjon nyújtani a tagállamoknak, illetve hogy segítse a tagállamokat a KEMR céljainak teljesebb elérésében, így a benyújtott menedékjogi eljárások magasabb fokú összhangjának megteremtése terén, illetve az EU *acquis* egységes alkalmazása érdekében.

Az EASO az adatgyűjtésen és -elemzésen túl tagállami szakértők kihelyezésével is támogatást nyújt az arra rászoruló tagállamoknak. A tagállami szakértők telepítése előremutató lépés az EASO tevékenységében, ám az EASO sikeres működésének is megvannak a korlátai. Ennek egy része anyagi természetű, másik része pedig abból ered, hogy az EASO által

létrehozott szakértői csoportokba a tagállamoknak kellene kijelölni a munkatársakat, amelyek azonban nem minden esetben járulnak hozzá a kihelyezéshez.

Az EASO tevékenységének további korlátja magából az EASO-t megalapító rendeletből ered, amely szerint az EASO-nak nem áll jogában tagállami eljárásban döntést hozni,¹⁹ csupán befolyásolhatják azt. Az EASO-t az EU Menekültügyi Ügynökségévé átalakító új (EU) 2021/2303 rendelet 2022. január 19-én lépett hatályba, s ez fontos mérföldkövet jelentett az Ügynökség történetében. Az Ügynökség új megbízatásának első valódi próbája az Ukrajna ellen 2022-ben indított orosz invázió és annak az EU-ba érkező menedékkérőkre gyakorolt hatása volt. Az Ügynökség feladata továbbá az új európai migrációs és menekültügyi paktum fokozatos végrehajtása.

2.7.2. Kvalifikációs irányelv

A Kvalifikációs irányelv célja (Kvalifikációs irányelv, 2004.), hogy meghatározza a menekült és a kiegészítő védelemben részesített személyek kategóriáját, ahogyan ez az EUMSZ 78. § 2. (b) cikkében szerepel. Egységes státust biztosít mindkét említett csoport tagjainak az EU-ban és meghatározza a védelem tartalmi elemeit is, így ez az irányelv a KEMR központi eleme. Ezen irányelv a 2004/83/EK irányelv átdolgozása és szintén az EUMSZ 78. (2) (a) és (b) cikkein alapul, ami felhatalmazza az Európai Parlamentet, hogy lépéseket tegyen a KEMR létrehozása érdekében. A KEMR kialakításakor az volt az eredeti elképzelés, hogy az egész Unió területén érvényes, közös státust kell kialakítani a menekültekre és a kiegészítő védelemben részesített személyekre is. A Kvalifikációs irányelv nem hoz létre közös státust, hanem meghatározza azokat a szttenderdeket, amelyek alapján az adott személy menekült státusban vagy kiegészítő védelemben részesülhet és része azoknak a jogszabályoknak, amelyek a KEMR kialakulásának második fázisát alkotják. Az egységes státus azonban, ami a Kvalifikációs irányelv 1. cikkében szerepel, még nem érvényes a teljes EU-ra, a státus meghatározása megmarad nemzeti kategóriának. A menekült státus odaítélésének alapelvei minden tagállamban azonosak, azonban minden tagállam fenntartja magának a jogot, hogy a státus odaítéléséről saját eljárása során döntsön anélkül, hogy kötve lenne másik tagállam döntéséhez.

Az irányelv arra törekszik, hogy a menedékjogi eljárást és a menekült státus tartalmát közelítse egymáshoz az irányelvben rögzített magasabb szttenderdeknek megfelelően, ami az elképzelés szerint segíthet megakadályozni a menedékkérők tagállamok közötti másodlagos

¹⁹ Az EASO-t létrehozó rendelet 2. cikk (6) bekezdése értelmében.

mozgását. Az eredeti irányelv preambuluma 7. pontjában szerepelt, hogy az elismerés szabályainak és a menekült státus, valamint a kiegészítő védelem kategóriája tartalmi elemeinek egymáshoz közelítése segít megelőzni a menedékkérőknek a tagállami jogszabályok különbözősége miatt kiváltott másodlagos mozgásának kialakulását. Az átdolgozott Kvalifikációs irányelv megismétli ezt a pontot a preambuluma 13. pontjában, de hozzáteszi, hogy az irányelv alkalmazása során felmerült tapasztalatok alapján:

„A végzett értékelések eredményeinek fényében e szakaszban helyénvaló megerősíteni a 2004/83/EK irányelv alapjául szolgáló elveket, valamint törekedni a nemzetközi védelem elismerésére és tartalmára vonatkozó követelmények magasabb szintű szabályok alapján történő további közelítésére”.

Az irányelv személyi hatálya csak harmadik országbeli állampolgárookra terjed ki. A munkaerőpiachoz, egészségügyhöz vagy az integrációt segítő eszközökhöz való hozzáférésben rejlő különbségek a menekültek és oltalmazottak között megszűntek, bár az ezek elődjét jelentő 2004/83/EK irányelvben még megvoltak.

Az irányelv a Genfi Konvención, mint a nemzetközi védelmi rendszerek meghatározó rezsimjén alapul, ezért ennek fényében szükséges interpretálni. Míg a Konvenció a kínzástól való megalapozott félelem kritériumát határolja körül, addig az irányelv pontosan meghatározza a kínzás tényállásának részletes feltételeit, a kínzásban résztvevő személyek és a védelemre szorulóak kilétét, valamint a nemzetközi védelem szabályait.

2.7.3. Eurodac rendelet

Az Eurodac rendelet támogatja a Dublin III. rendelet végrehajtását azáltal, hogy létrehoz egy központi ujjnyomat nyilvántartást és egy a tagállami rendszerekkel adatkommunikációt megvalósító kommunikációs csatornát. Az eredeti Eurodac rendelet célja a dublini rendszer hatékony működtetése volt, azonban az új rendelet hatásköre már kiterjedt a tárolt ujjnyomat adatokhoz a tagállamok, illetve az Europol részéről történő hozzáférés szabályozására is. A rendelet II. fejezete előírja a tagállamoknak, hogy a menedékkérelem benyújtását követő 72 órán belül levegyék a 14 éves, illetve annál idősebb menedékkérők, ujjlenyomatát. A rendelet 9. cikke értelmében a tagállam által felvett és a központi rendszerbe továbbított ujjlenyomat adatok összehasonlításra kerülnek a központi rendszerben korábban tárolt adatokkal. A 2024-ben elfogadott új Eurodac rendelet további adatok tárolását teszi lehetővé, ezt részletesen az új migrációs és menekültügyi paktum ismertetésénél tárgyalom.

2.7.4. A Dublin III. rendelet és előzményei

Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének (e) pontja alapján a KEMR-nek tartalmaznia kell olyan „kritériumokat és eljárásokat” (Hailbronner, 2016: 1486.), amelyek kijelölik a harmadik országbeli állampolgár által a tagállamok egyikében benyújtott menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamot. Az EU-n kívül a UNHCR Végrehajtó Bizottsága hangsúlyozta először ezen jogintézmény létrehozatalának szükségességét annak érdekében, hogy megakadályozza az országról országra vándorló menedékkérők jelenségének a kialakulását és így a menedékkérők számának megsokszorozódását, ami a statisztikai adatok számszerűségében is megmutatkozhat.

Az 1979-ben hozott határozatában a „Menedékkérőkről a menedék országa nélkül” (UNHCR, 1979) a Végrehajtó Bizottság azt javasolta, hogy minden szükséges lépést meg kell tenni annak érdekében, hogy meghatározásra kerüljön a menedékjogi kérelem lefolytatásáért felelős tagállam. A Végrehajtó Bizottság a továbbiakban számos kritériumot fogalmazott meg, ami segítheti a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározását. Ilyen kritérium lehet akár a menedékkérő kívánsága, illetve különösképpen kapcsolata vagy kapcsolatai, illetve közeli összeköttetései egy bizonyos tagállammal. Európában, ahol különösen súlyos problémát jelentett a tagállamok között „vándorló menedékkérők jelensége”, az Európa Tanács szorgalmazta egy megállapodás létrehozását a menedékkérelem lefolytatásáért felelős állam meghatározására. Az európai felelősségmegosztási rendszer kialakítására azonban, amit napjainkban dublini rendszerként ismerünk, sokkal szűkebb körben került sor. Az öt alapító Schengen-tagállam és tizenkét EGT-tagállam állapodott meg a dublini rendszerről, ami mintegy kiegészítő intézkedésként jelent meg a belső határokon történő határellenőrzés eltörlése miatt. A dublini rendszer az 1990. évi Schengeni Végrehajtási Egyezmény 7. fejezete, az 1990. évi dublini egyezmény (ami alapján a jól ismert elnevezése származik) a Dublin II. rendelet (343/2003/EK rendelet) és végül a Dublin III. rendelet (604/2013/EU rendelet) keretében nyerte el jelenlegi formáját.

A dublini rendszer legfontosabb célja, hogy hatékony hozzáférést biztosítson ahhoz az eljáráshoz, amelyben a menekült státus meghatározása történik. További célja, hogy megakadályozza a menedékkérőket abban, hogy kérelmüket több tagállamban is előterjesszék, illetve hogy a menedékjogi eljárást az általuk kiválasztott tagállamban folytassák le (Hailbronner, 2016: 1487.). Az intézkedések legfőbb célja, hogy felgyorsítsa a menedékjogi eljárás lefolytatását mind a menedékkérő, mind pedig az érintett tagállam érdekében.

A Dublini rendelet működése óta eltelt közel 30 év rávilágított arra, hogy ez a rendszer nem képes megfelelően ellátni a feladatát és ezért jelentős anyagi és egyéb terhet ró a rendszerben részes országokra. A jelenlegi Dublini rendelet eredményeképpen jelentős aszimmetria alakulhatott volna ki a tagállamok között a feldolgozandó menedékjogi kérelmek számában. Ennek elkerülésére az EUMSZ 80. cikke általános kötelezettségként írja elő, hogy a KEMR-en belül a nagy menekültügyi nyomásnak kitett tagállamokat a többi tagállam támogassa. A tagállamok eme kötelezettségüknek többféleképpen is eleget tehetnek, például anyagi, vagy akár gyakorlati segítségnyújtással is.

A dublini rendszer a Dublin III. rendeleten (604/2013/EU rendelet), annak végrehajtási rendeletén (1560/2003/EK) és az Eurodac rendeleten alapul (603/2013/EU). Ez a jogi alap egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok ettől eltérő rendelkezéseket nem hozhatnak, illetve hogy csak olyan bilaterális megállapodásokat köthetnek, amik összhangban állnak a rendelettel és elősegítik annak végrehajtását.

A dublini rendszernek jelenleg 27 EU tagállam a részese, kiegészülve az EFTA államokkal (Izlanddal, Liechtensteinnel, Norvégiával és Svájjal), s ezen országoknak a területe jelenti a dublini-tértséget. A Dublin III. rendelet, amelynek alapjául a dublini egyezmény²⁰ (Dublini egyezmény, 1990) szolgál, „kapcsolóelemeket” (Kende, 2015: 682.) fogalmaz meg szigorú sorrend alapján annak érdekében, hogy a menedékjogi kérelmeket egy adott tagállamhoz rendelje (azaz meghatározza az azok elbírálásáért felelős tagállamot). A rendelet által meghatározott kapcsolóelemek a következők: 1. családi kapcsolat; 2. kiadott tartózkodási engedély vagy vízum; 3. ha ezek közül egyik sem jelöli ki a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamot, akkor azért a belépéstől számított egy évig az az állam felelős, amelyik határán át a kérelmező belépett az EU területére; 4. amennyiben az előbbi elvek alapján nem lehet felelős államot meghatározni, akkor annak az államnak kell lefolytatnia az eljárást, ahol a kérelmet benyújtották (Dublin III. rendelet 7. cikk).

A menedékjogi kérelem elbírálásáért felelős államot a kérelem benyújtását követően minél hamarabb, de legfeljebb három hónapon belül kell megkeresni és a megkeresett félnek két hónapon belül válaszolnia kell. Ha a kérelmező az alatt az idő alatt megy át másik országba, amíg a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározása folyik vagy a menedékjogi eljárás zajlik, illetve a kérelmének elutasítása vagy visszavonása után teszi ezt meg, akkor az az állam köteles őt visszavenni, ahol az eljárás zajlik. A megkeresésre egy

²⁰ EU-tagállamok közötti kormányközi megállapodás a menedékjog kérdésében. Az 1990-ben született, de csak 1997-ben kötelező erejűvé vált egyezmény a dublini egyezmény.

hónapon belül kell válaszolni, Eurodac²¹ megkeresés esetén két héten belül, és a hozzájárulástól számítva hat hónapon belül kell visszavenni a menedékkérőt – ez utóbbi 2011 után lett része a Dublini rendeletnek.

A Dublin III. rendelet előtérbe helyezi a gyermekek érdekének az érvényesülését és tiszteletben tartja a családok jogát, egyben felhívja a figyelmet arra, hogy a tagállamoknak be kell tartaniuk a nemzetközi emberi jogi előírásokat, beleértve az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát és az Alapvető Emberi Jogok Európai Chartáját is.

Az Európai Unió Tanácsának 2015/1523 2015. szeptember 14-i és 2015/1601 2015. szeptember 22-i határozataiban átmeneti rendelkezéseket hozott Görögország és Olaszország javára. A határozat alapján egyszeri és kivételes alkalommal 160 000 menedékkérő áttelepítésére lett volna lehetőség Görögországból és Olaszországból az EU másik tagállamaiba. A határozat alapján e két ország átmenetileg eltérhetett a Dublin III. rendelet 13. cikkének (1) bekezdésétől és szintén átmeneti kivétellel élhetett a rendelet 21., 22. és 29. cikkeiben lefektetett eljárásjogi rendelkezések alól.

2.7.5. Befogadási irányelv

A Befogadási irányelv célja a kérelmezők befogadási feltételeire vonatkozó szabályok megállapítása *“amelyek elengedők ahhoz, hogy számukra méltó életszínvonalat, illetve valamennyi tagállamban az annak életfeltételeihez hasonló megélhetési feltételeket biztosítsanak.”* (Befogadási irányelv átdolgozás, 2013.)

Az irányelv címében szereplő minimum szó elhagyása által, amit az előző irányelv még tartalmazott, a törvényalkotó a jogharmonizáció magasabb fokát fejezte ki, mivel a 2001. évi irányelv még a menedékkérők jogainak minimum szabályait kívánta meghatározni. Az irányelvről a Bizottság által 2007-ben készített jelentés kiemeli (EU Bizottság jelentése, 2007), hogy a jelentős számú kivétel, amit a 2001/55/EK irányelv tartalmazott, aláásta azt a törekvést, hogy egy egységes területet hozzanak létre a menedékkérők befogadása érdekében. A Bizottság egy évvel később keletkezett javaslatának (Bizottság Közleménye, 2008) kettős célja volt: egyrészt magasabb kritériumok érvényre juttatása a menedékkérők ellátása, másrészt a befogadási feltételeik és méltóságteljes életkörülmények biztosítása terén, összhangban a nemzetközi joggal. Ez annak érdekében történt, hogy csökkentse a menedékkérők azon

²¹ Az Eurodac rendszer célja annak a határnak az azonosítása, ahol a határátlépés történt, az összes illegálisan határt átlépő személy ujjlenyomatának azonosítása és a tárolt adatok, valamint azon ország nemzeti egységei által lekért adatok összehasonlítása, ahol az irreguláris migráns felfedése megtörtént.

másodlagos mozgásának lehetőségét is a tagállamok között, ami a nemzeti befogadási irányelvek különbözőségéből fakadna (Hailbronner, 2016: 1025.). A Befogadási irányelv elfogadásával a törvényalkotók kiemelt célja volt a szolidaritás és az igazságos tehermegosztás elvének érvényre juttatása, beleértve ennek pénzügyi feltételeit is. A pénzügyi feltételek biztosítása érdekében előírásra került, hogy a Menekültügyi és Migrációs Alap és az EASO [majd 2021-től az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA)] forrásai is felhasználhatók a tagállamoknak nyújtandó kellő támogatás érdekében.

Az irányelv egyik legfontosabb célja, hogy a tagállamokban kérelmet előterjesztőket egyenlően kezeljék a befogadási feltételek tekintetében. A törvényalkotók további célja volt a teljes összhang megteremtése a gyermekek és a család egységének biztosítására. A befogadási irányelv azon túl, hogy definiálja a menedékkérők ellátásának közös szabályait, a 2013-as átdolgozásával már a menedékkérők fogva tartásának feltételeit is meghatározza. Abban az esetben, ha a menedékkérőnek nincsen anyagi forrása – ami a menedékjogot kérelmezők többségének esetében jellemző, az állam minimális szinten köteles gondoskodni az ellátásukról, ellátni őket szállással, élelemmel, valamint a nagykorúságot el nem ért gyermekek részére az oktatáshoz való hozzáférést is biztosítani kell.

2.7.6. Az EASO-t létrehozó rendelet

A KEMR-nek szerves részét képezi a 2010-ben elfogadott (4. sz. táblázat), az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozataláról szóló 439/2010/EU rendelet (EASO rendelet), ami az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkére való hivatkozással került létrehozásra: *„(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.”*

Az EASO létrehozatalának célja a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés támogatása a menekültügy terén és így a KEMR fejlődésének további elősegítése, összhangban az EUSZ 5. cikkében rögzített szubszidiaritás elvével, ahogyan ez az EASO rendelet (30) preambulumban is megerősítésre kerül: *„Mivel e rendelet céljait – nevezetesen a KEMR megvalósításának javításához való hozzájárulást, a tagállamok közötti gyakorlati menekültügyi együttműködés megkönnyítését, összehangolását és megerősítését és az azon tagállamoknak nyújtott operatív segítség nyújtását és/vagy koordinálását, amelyek menekültügyi és befogadási rendszere különösen nagy terhelésnek van kitéve – a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért azok az intézkedés léptéke és hatása miatt uniós szinten jobban*

megvalósíthatók, az Unió intézkedéseket hozhat az EUMSZ. 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a rendelet nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.” (EASO rendelet) A tagállamok közötti gyakorlati együttműködés szükségességét szintén kiemelik a Dublin III. rendelet (8), (22), (23)-as, valamint a Menedékjogi eljárási irányelv (9), (26), (46) és (48)-as preambulumaiban.

A menekültügy sajátosságaiból származik az a tény, hogy az EU, (de más célrégiók, célországok) sem tudnak ellenőrzésük alá vonni számos, a kibocsátó, valamint a tranzit országokban tapasztalható eseményt, amelyek hatással vannak a jelenségre. Az EU menedékjogi politikáját gyakran éri kritika amiatt, hogy inkább „eltoló” jellegű, hiszen arra törekszik, hogy távol tartsa az Uniót az ide tartó menedékkérőktől. A valós kép azonban ennél sokkal árnyaltabb, a szigorú belépési és határellenőrzési szabályokkal szemben áll egy – a nemzetközi védelemre vonatkozó, inkább nagylelkűnek nevezhető – jogszabályrendszer, ami számos garanciát biztosít a sérülékeny csoportoknak is (Hailbronner, 2016: 1032.).

A KEMR kialakítása során első lépésként a jogi eljárások harmonizálása szerepelt, és a folyamat egyik utolsó állomásaként egy egységes európai menekültügyi eljárás, valamint Európa szerte közös státusok megteremtése állt. A KEMR jogszabályai mindegyik EU tagállamra kötelező érvényűek, Dánia és Írország kivételével.

A KEMR 1. szakaszának jogszabályai	Ideiglenes védelemről szóló irányelv
	Dublin II. rendelet
	A Dublini rendelet alkalmazásának részletes szabályait meghatározó rendelet
	Eurodac rendelet
	Befogadási irányelv
	Eljárási irányelv
	Kvalifikációs irányelv
KEMR 2. szakaszának jogszabályai	Dublin III. rendelet
	Eurodac rendelet (átdolgozás)
	Befogadási irányelv (átdolgozás)
	Eljárási irányelv (átdolgozás)
	Kvalifikációs irányelv
	EASO rendelet

4. sz. táblázat: A KEMR-t alkotó jogszabályok és a hozzá kapcsolódó másodlagos jog. (Bijak et al., 2017)
A szerző saját szerkesztése.

Dánia nem részese a bel- és igazságügyi együttműködés vívmányainak, schengeni tagságától eltekintve, így a menedékjogi kérdéseket érintőknek sem (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkében tárgyaltnak sem), melyből kifolyólag Dániára nem vonatkoznak a KEMR joganyagainak vagy egyéb másodlagos jogszabályainak előírásai. Írország KEMR-hez való viszonya ettől eltérő. Ugyan nem kötik a menedékjog terén a Szerződések alapján elfogadott jogi aktusok, de alkalmazhatják is őket, ha úgy döntenek. A korábbi Ideiglenes védelemről szóló irányelvet Írország nem fogadta el, ám később arra a döntésre jutott, hogy átülteti a saját menedékjogi jogszabályaiba, így ennek megfelelően jogi kötéserővel bír számára is a 2003/690/EK számú Bizottsági Határozat alapján. Írország is átültette nemzeti jogába a Kvalifikációs irányelvet, az Eljárási irányelvet, valamint a Dublini rendeletet és annak átdolgozását is, azonban nem támogatta az átdolgozott Kvalifikációs irányelv és az átdolgozott Eljárási irányelv átültetését a nemzeti jogukba annak ellenére, hogy ezek korábbi változatainak előírásait viszont alkalmazta. Erre azért nyílt lehetőségük, mert Írország nem köteles automatikusan alkalmazni minden uniós jogszabályt a menekültügy, bevándorlás vagy belbiztonság terén, míg Dánia nem vesz részt az EU igazságügyi és belügyi együttműködésében meghozott intézkedések elfogadásában és azok nem kötelezőek rá nézve, sem nem alkalmazandók Dániában.

2.8. A KEMR továbbfejlődése

A KEMR-t állandó fejlődés jellemzi. Ezt jól mutatja, hogy 2015-ben az EU területére történő nagyszámú menedékkérő beáramlásakor a Bizottság határozatban engedélyezte Olaszországnak és Görögországnak a Dublin III. rendelet egyes előírásaitól való eltérést. A Bizottság kinyilvánította, hogy a bekövetkezett események a Dublin III. rendelet felülvizsgálatát és egyben alkalmazásának azonnali biztosítását követelik meg. Kétségtelen, hogy már ezt megelőzően nyilvánvalóvá vált a rendszer működésképtelensége és ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága által 2011-ben az *M.S.S vs. Belgium* és Görögország ügyben meghozott ítélet. *„A Bíróság Belgiummal szemben tett megállapításai azt jelentik, hogy a tagállamok nem tekinthetik többé magától értetődőnek, hogy a Dublini rendelet által létrehozott rendszer felmenti a küldő államot az eljárásért való felelősség alól a menedékkérőkkel szemben a fogadó államban alkalmazott eljárás és életkörülményeik tekintetében, sem pedig azt, hogy a fogadó állam KEMR-tagsága azt vonná maga után, hogy a menedékkérő biztonságban lesz a visszaküldéssel szemben.”* (Clayton, 2011: 761.).

Az Európai Bizottság 2015. szeptember 29-én adta ki közleményét *„A menekültügyi válság kezelése: műveletek és költségvetési intézkedések az európai migrációs stratégia keretében”* címmel (A menekültügyi válság kezelése, 2015). A Bizottság alapvető kötelessége a KEMR keretébe tartozó átdolgozott jogszabályok végrehajtásának és gyakorlati alkalmazásának vizsgálata azért, hogy változtatásokat eszközöljön, amikor szükséges és gyakorlati támogatást nyújtson a tagállamoknak.

Ehhez kapcsolódóan kiemelendő még az Európai Unió Tanácsának 2015/1601 (Tanács (EU) 2015/1601) határozata szintén 2015 szeptemberéből, amelynek célja a migrációs válság enyhítése érdekében Olaszország és Görögország támogatása volt azáltal, hogy ezen országokból más uniós tagállamok között kötelező kvóták alapján összesen 120 000 nemzetközi védelemre szoruló személyt helyeztek volna át. A döntés történelmi jelentőségű volt, mivel először alkalmazott volna kötelező áthelyezési mechanizmust a tagállamok között, amely ugyanakkor politikai és jogi vitákat váltott ki több ország részéről.

Tovább folytatva a KEMR hiányosságait elemző és arra megoldási javaslatokat előterjesztő terveket, az Európai Bizottság 2016. április 6-i dátummal adott közre egy Kommunikációt *„A Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformját célzó intézkedések és a legális migráció lehetőségeinek elősegítése”* címen (EU Bizottság Kommunikációja, 2016). A Bizottság a KEMR súlyos strukturális és végrehajtásbeli hiányosságait állapította meg a

dokumentumban és a KEMR átalakítását javasolta a következő szempontok figyelembevételével (EASO, 2016: 19.):

1. A Dublin III. rendelet átalakítása szükséges, annak érdekében, hogy a menedékkérelem lefolytatásáért felelős tagállam megállapítása terén – különösen nagyszámú menedékkérelem regisztrálásakor – egy fenntartható és igazságosabb rendszer jöjjön létre.
2. A Dublin III. rendelet átalakításával párhuzamosan szükséges az Eurodac rendelet felülvizsgálata is, hogy összhangban legyen a Dublin III. rendelettel.
3. Ezen kívül olyan jelentős célok is megfogalmazásra kerültek a dokumentumban, amelyek EU szerte közös menekültügyi eljárás kidolgozását irányozzák elő, vagyis szükségessé válik a Menekültügyi eljárási irányelv (átdolgozás) helyébe új, immár rendeleti szintű jogszabály elfogadása, valamint a Kvalifikációs irányelv (átdolgozás) helyett új Kvalifikáció irányelv elfogadása. Szintén kiemelt feladatként kezeli a Bizottság 2016 áprilisi anyaga egy új Befogadási irányelv kidolgozását annak érdekében, hogy EU szerte egységes befogadási feltételek kerüljenek alkalmazásara és ezáltal megakadályozzák a menedékkérők másodlagos mozgását az EU-ban.
4. A jogszabályi módosításokon túl gyakorlati változtatásokra is szükség van, tehát az EASO tevékenységi körének kiterjesztése is elengedhetetlen. Ennek megfelelően olyan uniós menekültügyi ügynökséggé kell átalakítani a Menekültügyi Támogatási Hivatalt, ami képes az EU menedékjogi politikájának gyakorlatba történő átültetésére, és a tagállamok operatív támogatására is egyben.

A migrációs és menekültügyi paktumra az Európai Bizottság 2020-ban tett javaslatot és 2023 decemberében született meg a paktumról a megállapodás a Parlament és a Tanács között. A KEMR fejlődése szinte történelmi távlatokban mérhető, hiszen a migráció és különösen a kényszermigráció rendkívül volatilis jelenség. Így részben érthető, miért volt szükség mintegy három évtizedet felölelő időszakra, hogy a KEMR harmadik szakaszának létrejöttéről tudjunk beszélni. A kényszermigráció politikailag kényes voltán túl a lassú fejlődés okai között szerepel a tagállamok ellenállása is a csomag megközelítéssel vagy a közös felelősségvállalással szemben.

A KEMR-t 2016-ban az Európai Bizottság az EU területére érkező tömeges menedékkérő által kiváltott migrációs válsághelyzetre való tekintettel javasolta ismét megreformálni. Nyilvánvaló lett, hogy a jogharmonizáción túl szükség van a tagállamok

menekültügyi intézményei közötti gyakorlati együttműködés elmélyítésére is azért, hogy a menedékjogi eljárás egységesebb legyen. Ennek elérése érdekében:

„a Bizottság e politikai tervben egy három pilléren nyugvó stratégiát javasol, amely a következőkre épül:

- jobb és összehangoltabb menekültvédelmi előírások a tagállamok menekültügyi jogszabályainak további összehangolása révén (3. pont);*
- eredményes és megfelelően támogatott gyakorlati együttműködés (4. pont); valamint*
- az uniós tagállamok közötti, valamint a harmadik országok és az Unió közötti erősebb szolidaritás és nagyobb felelősség.” (Európai Bizottság Közleménye, 2016: 5.)*

A Bizottság fenti közleményében kinyilvánításra került továbbá, hogy lépéseket szükséges tenni a tagállamok, valamint az EU-s és EU-n kívüli országok között a szolidaritás és felelősségvállalás növelése érdekében. Az EU külső dimenziójának erősítése hangsúlyos elemként kell, hogy megjelenjen az EU politikájában. Úgy vélem, hogy ennek megerősítése egyben hathatós támogatást nyújthat egyes nehezen előrejelezhető menekültüggyel összefüggő migrációs mozgások feltérképezése terén, (pl. a védelmi igénnyel rendelkezők azonosítását a kevert migrációs áramlatban érkezők közül, hogy minél hamarabb eljussanak a menekültügyi hatósághoz) ezzel elősegítve a hatósági eljárások lefolytatását.

A KEMR működése során bebizonyosodott, hogy a KEMR és annak alkotóelemei – különösen a dublini rendszer – nemcsak nagy migrációs nyomás esetén nem működnek, hanem válságtól függetlenül sem. *„A közös európai menekültügyi rendszer reformja és az Európába jutás legális lehetőségeinek javítása felé”* címet viselő 2016. április 6-i keltezésű kommunikációjában (COM 197 (2016)) a Bizottság a KEMR részeként öt olyan területet jelölt meg, amelyek átalakítása elengedhetetlen: a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározása érdekében létre kell hozni egy fenntartható és igazságos rendszert, meg kell erősíteni az Eurodac rendszert, létre kell hozni egy egységesebb menedékjogi rendszert az EU-ban, meg kell akadályozni a másodlagos mozgásokat és az EU menekültügyi ügynökségének új mandátumot kell biztosítani.

A 2016-os év során a Bizottság két menedékjogi reformcsomagot készített elő, amelyek hét reform javaslatot tartalmaztak. Az első reformcsomagot 2016. május 4-én bocsátotta útjára a Bizottság.

A jogalkotási javaslat tárgyalása lassan haladt, különböző eredményességgel. A tagállamok többsége a jogalkotási dossziékat csomagként kezelte és nem támogatta az egyes dossziék külön kezelését addig, amíg a reformcsomag egyes elemeit külön-külön ki nem

dolgozták („csomagmegközelítés”). A tárgyalások során a két leginkább megosztó, legnehezebben végigvihető jogszabály csomagnak a Dublin IV. rendelet és a menekültügyi eljárási rendelet tárgyalása bizonyult. A Dublin IV. rendelet esetében a legnagyobb ellenállást a menedékkérők iránti felelősségvállalás állandóvá, illetve az ún. korrekciós mechanizmus által az áthelyezés folyamatának a menekültügyi eljárásrend állandó részévé tétele váltotta ki a tagállamok részéről. Jelentős ellentét mutatkozott a tagállamok között a menedékkérőkért vállalt felelősség időtartamában is: míg a nyugati tagállamok 8–10 évre szerették volna tenni ezt az időtartamot és az is céljuk volt, hogy ez a felelősség kiterjedjen a már elismert menekültekre is, addig a legnagyobb migrációs nyomásnak kitett országoknak ez nem volt elfogadható. Ennél is jelentősebb megosztottság volt tapasztalható a szolidaritási elv alkalmazhatósága kapcsán: a déli tagállamok ragaszkodtak ahhoz, hogy azonnali és állandó áthelyezés alá kerüljön minden az EU-ba érkező menedékkérő, de a tagállamok egy másik részének, különösen a V4 országoknak az áthelyezési mechanizmus alkalmazása még válsághelyzetben sem volt kivitelezhető (Tóttós, 2021: 7.).

A másik megosztó javaslat a menekültügyi eljárási irányelv volt, az eltérő tagállami rendszerek harmonizációjának nehézsége miatt. Ez a jogszabály határozza meg ugyanis az egyes menekültügyi eljárásfajtákat, a döntéstípusokat és a biztonságos harmadik országokra vonatkozó koncepciókat (Tóttós, 2021: 8.). A dosszié leginkább problémás elemeit a kérelmezők jogainak és kötelezettségeinek, a kísérő nélküli kiskorúak és egyéb sérülékeny csoportoknak a meghatározása, valamint az eljárási garanciák, így a határon folytatandó eljárás szabályai, illetve az ilyen eljárás egyes esetekben kötelezővé tétele, továbbá a biztonságos harmadik és származási ország meghatározása és ezek tekintetében uniós szintű lista kialakítása jelentették.

A KEMR átdolgozása és az új jogszabályi és szervezeti struktúra megteremtése igen lassan haladt, ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy 2017 után a Bizottság honlapján elérhető információk alapján a KEMR átdolgozása érdekében 2018 júniusában történt a következő lépés, amikor is az Európai Tanács áttekintette az addig megtett intézkedéseket, valamint ugyanennek az ülésnek a keretében a miniszterek informális megbeszélést tartottak a felelősségmegosztás és szolidaritás témájában (Timeline, 2024).

A KEMR megreformálása érdekében az állam- és kormányfők kifejezték azon szándékukat, hogy megerősítik az EU különböző speciális szervezeteit, különös tekintettel a Frontexre, EASO-ra és az Europolra, fenntartják az EU afrikai szolidaritási alapjának támogatását, valamint támogatást nyújtanak a nyugat-balkáni országoknak az irreguláris migrációs áramlat feltartóztatásában (Outcome of the 3622nd Council Meeting).

A Bizottság 2020. szeptember 23-án új migrációs és menekültügyi paktumot (COM 609 (2020)) adott ki több teljesen új, illetve a korábbi 2016. évi jogalkotási javaslatához képest módosított reform előterjesztésével. A Bizottság a KEMR módosítására vonatkozó javaslatait jelentős késéssel tudta benyújtani, egyrészt az új reformok előterjesztését megelőző hosszadalmas konzultáció, másrészt a többéves pénzügyi keret elhúzódó tárgyalásai okán. Az új paktum vitáját több tényező is befolyásolta: az EU és EGT tagállamokban benyújtott menedékkérelmek száma 2015-öt követően először 2019-ben mutatott növekedést az előző évhez képest (az aktuális év, referenciaév viszonylatban) – a növekedés mértéke ekkor az Eurostat adatai alapján meghaladta a 11%-ot (Eurostat 1.), illetve a 2020-ban kitört Covid-19 világjárvány rávilágította a figyelmet arra, hogy az EU menekültügyi szabályrendszere nincsen felkészülve különleges helyzetekre, így nem teszi lehetővé a kérelmek átvételének felfüggesztését még világjárvány idején sem. A paktumot úgy mutatta be a Bizottság, hogy egyik tagállam számára sem volt teljes mértékben elfogadható, de mégis alapja lehetett egy későbbi kompromisszumos megoldásnak. Jelentősége abban rejlett, hogy igyekezett a migrációt átfogóan megközelíteni, a menekültügy területén pedig a paktummal párhuzamosan jogalkotási javaslatokat is tett (Töttös, 2021: 11.).

A paktum további javaslatai között szerepelt egy a migrációhoz és menekültüghöz köthető válság és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelettervezet (COM 613 (2020)). A javaslat célja volt, hogy rugalmasságot biztosítson a migrációs válság hatásainak kitett tagállamnak és hogy a paktumban körvonalazott szolidaritási mechanizmus működését elősegítse válsághelyzet esetén.

Az új reformcsomag a 2016-os jogszabályjavaslatok lezárásaként kívánt új kezdetet teremteni azzal, hogy a menekültügyi eljárási (COM 467 (2020)) és az Eurodac rendelettervezet célzott módosítását javasolta, valamint átfogó menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezetet (COM 610 (2020)) javasolt a Dublin IV. helyett. A menekültügyi eljárási rendelettervezet 2016-os módosító javaslatára kiadott tervezet új szabályokat határozott meg a menekültügyi és a határon lefolytatott eljárások tekintetében, illetve új eljárásjogi szabályokat is tartalmazott. A szintén 2016-ban benyújtott Eurodac rendelettervezet módosítására vonatkozó javaslattal a Bizottság azt kívánta elérni, hogy ne a menedékkérelmet, hanem a menedékkérőt tudja a rendszer nyomon követni (Töttös, 2021: 12.).

A dublini rendszer reformja mellett egy uniós szolidaritási rendszerre tett javaslatot a menekültügyi és migrációigazgatásról szóló rendelettervezet. Az új rendelettervezettel a Bizottság visszavonta a Dublin IV. tervezetet és elfogadását követően hatályon kívül helyezni a jelenleg is hatályos Dublin III. rendeletet. A tervezet célja a felelősség átszállására vonatkozó

esetek szűkítése volt, továbbá visszavételi kötelezettséget írt elő a már elismert menekültek, oltalmazottak és azonnali védelemben részesített személyek esetében is, valamint új szolidaritási mechanizmus bevezetését javasolta.

A javasolt szolidaritási mechanizmus központi eleme az áthelyezés és a kiutasítási szponzoráció. A kiutasítási szponzoráció keretében a tagállamok segítséget nyújtanak az első belépés helye szerinti tagállamnak a területére érkezett, de tartózkodási jogosultságot nem szerzett irreguláris migránsnak a kiutasításában (Tóttós, 2021: 12.).

A V4 országok, valamint Észtország, Lettország és Szlovénia elsődleges fontosságúnak az EU külső határainak védelmét jelölték meg és kiemelték a biztonságos harmadik országok koncepciójának tekintetében hatékony szabályok elfogadását. Dánia és Ausztria a megalapozatlan kérelmek gyors kiszűrésére és a másodlagos mozgások megakadályozására helyezte a hangsúlyt, ezért álláspontjuk szerint a kötelező határon lefolytatott eljárásnak a rendszer meghatározó elemének kell lennie.

A KEMR reformja lassú léptekben haladt, pedig a kutatók és politikusok is gyakran az egyes uniós szakpolitikák gyors reformját sürgetik, akarva-akaratlanul megfélemlítve arról, hogy a reformok jogszabályalkotási folyamat eredményeképpen valósulnak meg, amelynek sajátos rendje van az EU-ban (Tóttós, 2019: 75.).

2.9. A migrációs és menekültügyi paktum elfogadása

A migráció és menekültügy kihívásaira az EU válasza a KEMR reformjára irányult. Ennek csúcspontját képezi a 2024 áprilisában elfogadott migrációs és menekültügyi paktum, amely egy átfogó jogszabálycsomag révén igyekszik egyszerre kezelni a határellenőrzés, a menekültügy és a tagállami szolidaritás kérdéseit. A migrációs és menekültügyi paktumot 2024 áprilisában szavazta meg az Európai Parlament, majd májusban az Európai Unió Tanácsa is elfogadta. A paktumot alkotó jogszabályok 2024 júniusában hatályba is léptek, de alkalmazásuk csak 2026 júniusában fog megkezdődni. A paktum célul tűzte ki egy közös és méltányosabb, ugyanakkor hatékonyabb migrációs és menekültügyi rendszer kialakítását. A jogszabálycsomag válaszként született az EU-n belüli hosszú éveken át fennálló politikai patthelyzetre, különösen a 2015-ös migrációs válság következményeként megmutatkozó szolidaritási és felelősségmegosztási hiányosságokra. Célja egy kiegyensúlyozott menekültügyi rendszer létrehozása, amely egyszerre biztosítja a menedékkérők jogait, támogatja a

tagállamokat a migráció kezelésében, és megerősíti az EU külső határainak ellenőrzését. A 2024-es paktum a következő kilenc elfogadott rendeletről és irányelvről áll:

1. A befogadási feltételekről szóló irányelv ((EU) 2024/1346)

A felülvizsgált irányelv meghatározza a menedékkérők tagállamok általi támogatásának minimumszabályait és kötelezettségeket állapít meg a tagállamok számára ezen előírások garantálására. A tagállamok kötelesek lesznek vészhelyzeti tervet kidolgozni arra az esetre, ha a beérkező menedékkérők száma aránytalanul megnő. Megerősíti azokat a biztosítékokat és garanciákat, amelyek a különleges befogadási igényekkel rendelkező személyeket, köztük a gyermekeket megilletik (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

2. Kvalifikációs rendelet ((EU) 2024/1347)

A Kvalifikációs irányelv helyébe lép. Beépíti a Genfi Konvenciót az uniós jogba és azt hivatott biztosítani, hogy a tagállamok közös kritériumokat alkalmazzanak a személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerése során. Meghatározza a nemzetközi védelemben részesülő személyek jogait és kötelezettségeit is (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

3. Menekültügyi eljárásról szóló rendelet ((EU) 2024/1348 rendelet)

Úgy alakít ki szorosabb kapcsolatot a menekültügyi és a visszaküldési eljárások között, hogy az eljárás során az elutasító menekültügyi határozatot a kiutasítási határozattal együtt hozzák meg. Bevezeti a határon lefolytatott kötelező menekültügyi eljárást a tagállamokban. A határon lefolytatott eljárás három esetben lehetséges háromhónapos időtartamra. Ezek a lehetőségek a következők: az, amikor a kérelmező szándékosan félrevezette a hatóságokat, vagy szándékosan megsemmisített vagy ártalmatlanított egy személyazonosító vagy úti okmányt, illetve az, ha a kérelmező veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre, továbbá ha a kérelmező olyan harmadik országból származik, amelyek esetében a nemzetközi védelmet biztosító határozatok aránya 20% vagy annál alacsonyabb (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

4. A határon folytatott visszaküldési eljárás létrehozásáról szóló rendelet ((EU) 2024/1349)

Amennyiben a határon folytatott menekültügyi eljárás során elutasítják a menedékkérelmet, a harmadik országbeli állampolgárt legfeljebb három hónap időtartamra a határon folytatott visszaküldési eljárás alá helyezik annak érdekében, hogy rövid időn belül visszaküldhető legyen származási országába (Migrációs és menekültügyi paktum 2024).

5. Unió áttelepítési és humanitárius befogadási keret létrehozásáról szóló rendelet ((EU) 2024/1350)

Ez a jogszabály egységes eljárást hoz létre az áttelepítési és humanitárius befogadási műveletek tekintetében, ezáltal igyekszik csökkenteni a nemzeti gyakorlatok közötti jelenlegi különbségeket. Egy kétéves uniós terv elkészítését irányozza elő, amely meghatározza az EU-ba beengedhető, védelemre szoruló személyek teljes számát és megjelöli az egyes tagállamok hozzájárulását a terv végrehajtásához. Meghatározza továbbá azon harmadik országok uniós földrajzi prioritásait, ahonnan a beutazásra sor kerül (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

6. A menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelet ((EU) 2024/1351 rendelet)

Ez a rendelet a Dublin III. rendelet helyébe lép és célja a menedékkérelmekért felelős tagállam meghatározására szolgáló rendszer javítása úgy, hogy megpróbálja megakadályozni a szabálytalan továbbutazásokat egy szolidaritási rendszer segítségével a jelentős migrációs nyomásnak kitett tagállamok érdekében. A 2026-tól alkalmazandó új rendelet olyan állandó, kötelező és szükségletalapú szolidaritási mechanizmusokat vezet be, amely fel fogja váltani a jelenlegi ad hoc és önkéntes megoldásokat. A tagállamoknak kötelezően részt kell venniük a szolidaritási mechanizmusban, amely lehetővé teszi a menedékkérők áthelyezését vagy pénzügyi hozzájárulást a nyomás alatt álló országok támogatására (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

7. Az (EU) 2019/816 és az (EU) 2019/818 rendeletek a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetése céljából történő módosításáról szóló rendelet ((EU) 2024/1352 rendelet)

A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előzetes ellenőrzésének bevezetéséhez kapcsolódóan módosítja a (EU) 2019/816 és (EU) 2019/818 rendeleteket. Célja, hogy biztosítsa a harmadik országbeli állampolgárok előzetes ellenőrzésének hatékony végrehajtását az EU külső határain a személyazonosság ellenőrzése és a biztonsági ellenőrzés terén, továbbá javítani kívánja az EU információs rendszerei közötti együttműködést (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

8. Rendelet a határokon történő előszűrésről ((EU) 2024/1356 rendelet)

Az EU külső határain érkező irreguláris migránsok és menedékkérők kötelező előszűrését írja elő, beleértve a személyazonosság, egészségi állapot és biztonsági kockázatok felmérését és biztosítja az azt követő visszaküldési vagy menekültügyi eljárásokkal való kapcsolatot (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

9. Eurodac rendelet ((EU) 2024/1358 rendelet)

Lényege, hogy a jelenleg is működő Eurodac-adatbázist menekültügyi adatbázisból teljes körű menekültügyi és migrációs adatbázissá alakítja át. Ez az új adatbázis támogatja a menekültügyi rendszert, valamint az áttelepítési rendelet és az átmeneti védelemről szóló irányelv végrehajtását. Az új Eurodac rendelet lehetővé teszi, hogy ne csak a kérelmeket, hanem a kérelmezőket is nyomon lehessen követni. A rögzített adattípusok is bővülnek (nemcsak az ujjnyomatok, hanem az arcképmás, a személyazonosító adatok, a személyazonosító és útiokmányok másolatai is rögzítésre kerülnek) (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

10. Válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelet ((EU) 2024/1359 rendelet)

Speciális intézkedéseket vezet be a migrációs válságok és rendkívüli helyzetek kezelésére, beleértve a menedékkérelmek feldolgozásának felfüggesztését vagy gyorsított eljárások alkalmazását. Fokozott szolidaritást ír elő, valamint kivételes körülmények között és a szükséges legrövidebb ideig eltéréseket is lehetővé tesz a normál eljárási rendtől, ugyanis a válsághelyzettel vagy vis maior helyzettel szembesülő tagállamok eltérhetnek a menekültügyi jogszabályrendszerben előírt szabályoktól. Ilyen válsághelyzetnek tekinthető pl. az a szituáció, amikor valamely EU-n kívüli erő a menekültüggyel összefüggő migrációt eszközként kívánja felhasználni. A határon folytatott eljárás alkalmazása attól függ, hogy a tagállamok rendelkeznek-e a megfelelő kapacitással a menedékjog iránti kérelmek és a visszaküldések feldolgozására. A megfelelő kapacitás összetevőikhez a megfelelő infrastruktúra és személyzet tartozik. Az uniós kapacitást az Európai Bizottság háromévente végrehajtási rendeletben határozza meg egy képlet segítségével, amely számítási műveletet a rendelet 47. cikke tartalmazza (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

A közös uniós migrációs és menekültügyi politika az elmúlt két évtized során nem haladt egyértelműen progresszív irányba. Bár a jogalkotás terén folyamatos reformok zajlottak, a tagállamok közötti mély politikai megosztottság, a szolidaritás hiánya és a nemzeti szuverenitás védelmére épülő diskurzus gyakran megbénította az uniós cselekvőképességet. A magyar szabályozási gyakorlat pedig jól példázza, hogyan lehet formálisan megfelelni az uniós jog kereteinek, miközben az érdemi jogalkalmazás aláássa a közös normák működését (Friedery – Molnár, 2024). A migrációs és menekültügyi paktum átfogó reformot jelent az EU migrációs és menekültügyi politikájában, sikeres végrehajtása azonban a tagállamok elkötelezettségétől és együttműködésétől függ, valamint attól, hogy képesek-e egyensúlyt teremteni a hatékony migrációkezelés és az emberi jogok védelme között (Migrációs és menekültügyi paktum, 2024).

2.10. A KEMR fejlődése során tapasztaltakból levont következtetések

A nemzetközi menekültjog kialakulása a 20. század első negyedében kezdődött, válaszként az első világháború és az azt követő konfliktusok nyomán kialakuló menekültválságokra. Az első intézményes fellépések, mint a Nansen-útlevel, a Nemzetek Szövetsége főbiztossága és a Vöröskereszt aktivitása megalapozták a későbbi jogfejlődést. Az 1951. évi Genfi Konvenció (Genfi Konvenció, 1951) a menekültek jogállásáról szóló első átfogó nemzetközi dokumentumként definiálta a menekült fogalmát és lefektette azokat a jogokat, amelyeket e személyek élvezhetnek, valamint kötelezettségeiket a befogadó állammal szemben. A non-refoulement elve, vagyis a visszaküldés tilalma a dokumentum egyik legfontosabb eleme lett. Az 1967-ből származó Protokoll eltávolította az időbeli és területi korlátozásokat, globálissá téve a Konvenció hatályát. A Genfi Konvenció még mindig alapvetően a második világháború utáni humanitárius válság körülményeit tükrözi vissza megközelítésében, így nem képes teljeskörűen lefedni a 21. századi migrációs kihívásokat, például a különböző konfliktusok vagy éghajlatváltozás okozta kényszmigráció esetében.

Az EU menekültpolitikájának alapját ugyan a Genfi Konvenció képezi, de az Unió nem csatlakozott közvetlenül a Konvencióhoz, így annak alkalmazása a tagállamokon keresztül történik. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikke azonban kötelezővé teszi a Genfi Konvenció elveinek érvényesítését az EU joganyagában. Ez az elv érvényesül az Alapjogi Charta 18. cikkében is, mivel a menedékhez való jogot a Genfi Konvencióra való hivatkozással rögzíti. A KEMR a Genfi Konvenció elvein alapulva, annál kiterjedtebben szabályozza a nemzetközi védelem különféle formáit, hiszen a menekült státus mellett bevezette a kiegészítő és ideiglenes védelem kategóriáját is. Az EU jogalkotása ezen a téren túlmutat a nemzetközi normákon, ugyanis az anyagi és eljárási szabályozás is részét képezi a rendszernek.

A KEMR fejlődése szorosan összefonódik az EU integrációs folyamataival. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés fektették le annak jogi alapjait. A Tamperei (1999) és később a Hágai (2004) program meghatározták azokat a célkitűzéseket, amelyek a közös európai menekültügyi politika megteremtésére irányultak. A KEMR első fázisa a menekültügyi szabályozás minimumszintjének harmonizációját tűzte ki célul. Ennek keretében született meg az Ideiglenes védelemről szóló irányelv, a Kvalifikációs irányelv, az Eljárási irányelv, a Befogadási irányelv, az Eurodac rendelet, valamint a Dublin II. rendelet (343/2003/EK rendelet), amely a kérelmek elbírálásáért felelős tagállam meghatározására szolgál. A jogszabályok végrehajtása gyakran tagállami önállóságot hagyott meg, ami a harmonizáció

hatékonyosságát csökkentette. Az EU meghatározó jogintézménye közé tartozik a menedékjog terén a kiegészítő és ideiglenes védelem bevezetése. A kiegészítő védelem azon személyek számára nyújt védelmet, akik nem felelnek meg a menekült definíciójának, de visszatérésük esetén súlyos sérelem érheti őket. Az ideiglenes védelem menedékkérők tömeges beáramlása esetén alkalmazható és rendkívüli helyzetekben biztosít gyors és átmeneti jogállást a tagállamok terheinek megosztása érdekében. Az Ideiglenes védelemről szóló 2001/55/EK irányelv alkalmazására először az orosz-ukrán háború kitörését követően, 2022-ben került sor. A rendelkezés számos az elismert menedékeseknek kedvező elemet tartalmaz (gyors védelem, hozzáférés a munkaerőpiachoz, családegyesítés), ugyanakkor gyakorlati kihívásokat is felvet (pl. a védelem személyi és területi hatálya, visszavándorlás mérése, tranzitmigráció kezelése). A KEMR működése során számos strukturális probléma került felszínre. A dublini rendszer gyakran aránytalan terhet ró a külső határokon elhelyezkedő országokra. Az „asylum-shopping” jelensége és a menedékkérelmek egymást követően több tagállamban történő benyújtása feszültségeket generál.

A KEMR kidolgozásának második szakaszában a korábban elfogadott jogszabályok átdolgozása végbement. A KEMR fejlődésének ebben a szakaszában az Európai Bizottság a jogszabálmódosítás helyett a gyakorlati együttműködés elmélyítésére helyezte a hangsúlyt, aminek legfontosabb jele az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal megalapítása volt. Az EASO, illetve az EUAA feladata a nagy menekültügyi nyomásnak kitett tagállamok menekültüggyel foglalkozó intézményeinek támogatása, valamint az EU tagállamai és a harmadik országok közötti együttműködés elősegítése. Az EASO egészen 2021-ig működött Hivatalként, majd azóta, mint az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége funkcionál. Az EASO létrejötte lehet az egyik bizonyíték arra, hogy a tagállamoknak sikerült az együttműködést magasabb fokra emelni. A KEMR fejlődésének végső állomása az egységes menekültügyi eljárás és státuszok kialakítása azonban még mindig nem valósult meg. A státusz megítélésének alapelve minden tagállamban azonos, de minden tagállam saját maga dönt a megítélésről.

Az Európai Bizottság 2016-ban ismét javasolta a KEMR megreformálását az EU területére érkező nagyszámú menedékkérő által kiváltott migrációs válsághelyzetre való tekintettel. Bebizonyosodott, hogy a KEMR és annak alkotóelemei – különösen a dublini rendszer – nemcsak nagy illegális migrációs nyomás esetén nem működnek, hanem válságtól függetlenül sem. A tárgyalások során a két leginkább megosztó, legnehezebben végigvihető jogszabálysomagnak a Dublin IV. rendelet és a menekültügyi eljárási rendelet tárgyalása bizonyult. A KEMR átdolgozása és az új jogszabályi és szervezeti struktúra megteremtése, a

csomagmegközelítés és Magyarország ellenállása miatt igen lassan haladt. Az első jogszabályjavaslat után a Bizottság hosszadalmas előkészítést követően 2020. szeptember 23-án új migrációs és menekültügyi paktumot adott ki, több teljesen új, illetve a korábbi 2016. évi jogalkotási javaslatához képest módosított reform előterjesztésével.

Úgy vélem, hogy szükség lenne a Genfi Konvenció korszerűsítésére, illetve a KEMR hatékonyabbá tételére, mivel valóban egységes eljárási szabályok kidolgozására, a tagállamok közötti kötelező szolidaritásra, és a közös európai menekültpolitika érvényesítésére van szükség. A jövőbeli reformoknak figyelembe kell venniük a nemzetközi és regionális kihívások sokféleségét, valamint azt, hogy a védelemre szorulóknak jogait és méltóságát minden körülmények között biztosítani kell.

Az EU 2024-ben átfogóan megreformálta menekültügyi politikáját a migrációs és menekültügyi paktum elfogadásával. A paktum központi eleme a menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelet ((EU) 2024/1351), amely felváltja a Dublin III. rendeletet (604/2013/EU). A migráció és menekültügy kezeléséről szóló rendelet megtartja ugyan a fő szabályt, hogy a menedékkérőt az első belépés szerinti vagy tartózkodási államban kell regisztrálni, illetve ott kell benyújtania a kérelmét, ugyanakkor több új felelősségi kritériumot is bevezet és pontosítja a korábbiakat, például a családegyesítés kibővítését, a képzettségi kritériumot és a felelősség időbeli korlátozását.

A migrációs és menekültügyi paktum egyik vívmánya, hogy korábbi irányelv szintű EU jogszabályt (Menekültügyi eljárási irányelv, Kvalifikációs irányelv) rendelettel váltott fel, amely az uniós jog egységesebb alkalmazását eredményezi. A stratégiai tervezés, a végrehajtási tervek, valamint az uniós menekültügyi ügynökség (EUAA) megerősített szerepe mind hozzájárulnak a koordináció magasabb fokán elhelyezkedő és hatékonyabb uniós menekültügyi politikához. A paktum újszerűsége abban rejlik, hogy először valósul meg jogilag kötelező erejű szolidaritás, valamint egységes menekültügyi eljárási és válságkezelési szabályozás.

Eddig összességében kérdéses volt, hogy egyáltalán beszélhettünk-e egy ténylegesen működő KEMR-ről. Abban az értelemben létezett / létezik KEMR, hogy a jogszabály rendszere elkészült, de nem minden elemét alkalmazzák teljes mértékben. Az új migrációs és menekültügyi paktum sikeressége is azon fog múlni, hogy alkalmazását mennyire sikerül a gyakorlatba átültetni.

3. A MIGRÁCIÓS STATISZTIKA NEMZETKÖZI FEJLŐDÉSE, ILLETVE A MENEKÜLTÜGYI STATISZTIKAI ADATOK EURÓPAI ELŐÁLLÍTÁSÁNAK, VALAMINT FELHASZNÁLÁSÁNAK MÓDJA

3.1. Migrációs statisztikai ajánlások

A dolgozat jelenlegi fejezetében azokat a nemzetközi – ezen belül európai uniós ajánlásokat és módszertani útmutatókat elemzem, amelyek a statisztikai adatok előállításának jelentenek támogatást a feladataik ellátásához, illetve egyben lehetővé teszik a migrációsstatisztikai adatok nemzetközi szintű összehasonlíthatóságát is. A statisztikai adatfeldolgozás során az egyik legnehezebb feladat, hogy a rendelkezésre álló és egyre növekvő mennyiségű adatból hasznosítható információt állítsunk elő. Mindezt úgy kell előállítani, hogy az adatok megalapozott módszertan szerint készüljenek és megfeleljenek a minőség, relevancia, időszerűség és megbízhatóság, valamint az összehasonlíthatóság kritériumainak is, mint az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexében szereplő, a felhasználók szempontjából kiemelten fontos kritériumoknak (Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe, 2017).

Azért, hogy a migrációsstatisztikai adatok nemzetközileg is összehasonlíthatók legyenek, a statisztika készítői már a 20. század eleje óta dolgoztak az erre vonatkozó ajánlásokon. Ebben a tevékenységben a kezdetek óta vezető szerepet töltött be az ENSZ, illetve annak elődszervezete, a Népszövetség, valamint a nemzetközi statisztikai szervezetek is (például a Nemzetközi Statisztikai Intézet²²). A migrációsstatisztika fontosságának és fejlesztésének szükségességében viszonylag korán, már a 19. század végén megállapodásra jutottak a terület szakértői, ennek a törekvésnek a részeként a korai szakaszban több előrelépés történt affelé, hogy egységes definíciót és adatgyűjtési eljárásokat dolgozzanak ki.

A Nemzetközi Statisztikai Intézet az 1891-ben Bécsben megtartott ülésén tárgyalta a migrációsstatisztika problematikusnak ítélt kérdéseit, majd ezt követően 1901-ben Budapesten és 1903-ban Berlinben is értekeztek.

A migrációs statisztika terén végzett több évtizedes munka anyagát is magába foglalja az az 1953-as anyag, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Népesedési Albizottsága állított össze és amit a Statisztikai Bizottság is támogatott. A Migrációs Statisztika Nehézségei címen megjelent kiadványban érvényre jutnak a korábbi üléseken, valamint a bizottsági tárgyalásokon elhangzott szakértői álláspontok is (United Nations, 1953:13.).

²² International Statistical Institute, <https://www.isi-web.org/>, a letöltés ideje: 2024. június 20.

Az ENSZ Népesedési és Statisztikai Albizottsága megvizsgálta a korábbi nemzetközi határozatok és ajánlások anyagait, valamint konzultációt folytattak a témakör iránt érdeklődő nemzeti statisztikai hivatalokkal is. Az 1953-ban megszületett ajánlásokban két fő módszer szerepel a nemzetközi migráció mérésére. Az egyik a határátlépések statisztikai számbavétele, míg a másik a regiszter alapú módszer, ami azokban az országokban alkalmazható, amelyek rendelkeznek népességregiszterrel. Ez az ajánlás tárgyalja a migrációs statisztikai adatgyűjtés módszereit, a nemzetközi migrációban részt vevő személyek főbb kategóriáit és a nemzetközi migrációsstatisztikai adatoknak a tartózkodás időtartama alapján történő csoportosításának lehetőségeit a migrációban résztvevő személyek tartózkodás időtartamára vonatkozó szándékától függően.

Az 1953-as ajánlás még abból indult ki – az adott korszak történelmi adottságainak és technikai lehetőségeinek megfelelően –, hogy a nemzetközi migrációsstatisztikai adatok és a nemzetközi migrációban résztvevő személyek jellegzetességeire vonatkozó adatok gyűjtésére egyedül a határforgalom ellenőrzésekor van lehetőség. Az első nemzetközi migrációsstatisztikára vonatkozó ajánlások elfogadásától az 1976-ban megszületett új ajánlások elfogadásáig eltelt időben azonban számos olyan változás ment végbe, amelyek bebizonyították, hogy az ilyen típusú statisztikai módszer már nem megfelelő a nemzetközi migráció mérésére. A 20. század közepén egyes országok még a szigorú határellenőrzés fenntartásában voltak érdekeltek, így az amúgy is körülményes határellenőrzés rendszeréhez illeszkedett a vándorlásstatisztikai adatgyűjtés céljait szolgáló statisztikai adatlap kitöltése (United Nations, 1976: 2.).

Az 1970-es évekre a fejlettebb statisztikai rendszerrel rendelkező országok egy része, párhuzamosan a kereskedelem és a szállítmányozás fejlődésével, egyre inkább a határellenőrzés formalitásainak eltörlésében vált érdekeltté a forgalom gyorsítása céljából. Ezek az országok a szigorú határellenőrzés lebontásával egyidejűleg más módszerrel kívántak adatokhoz jutni a nemzetközi migrációról. Ott, ahol kevésbé volt kifinomult a határellenőrzés, ilyen módon nem is tudtak részletes vándorlási adatokhoz jutni, ám voltak olyan országok is, amelyek határszakasza jól körülhatárolt, tehát csak tengeri vagy szárazföldi határral rendelkeznek, de mégis olyan jelentős nemzetközi migrációt regisztráltak, amelyről részletes bontások szerinti adatok gyűjtése nem is lehetséges (Urbán, 2022: 366.).

Az új vándorlásstatisztikai ajánlások kidolgozását indokolta továbbá, hogy az 1953 és 1976 között eltelt időben a nemzetközi migráció mintázatai is jelentős átalakuláson mentek keresztül, valamint a nemzetközi vándorlás új kategóriái jelentek meg. Ilyen új kategóriára példa a szezonális munkavállalók csoportja, akiknek a szokásos lakóhelye a vándorlás

célországában van, származási országukba pedig csak ritkán térnek vissza. Ezekre a csoportokra és a hozzájuk csatlakozó családtagok kategóriájára vonatkozó útmutatásokat nem tartalmazott az 1953-ban kiadott migrációs statisztikai ajánlás. Az ajánlás értelmében a migránsok megkülönböztetése más nemzetközi mozgásban érintett személytől (például ingázók, szezonális munkavállalók) azon a szándékon alapult, hogy az illető saját bevétele szerint mennyi ideig és milyen célból kíván az országban tartózkodni. Ahhoz azonban, hogy a vándorlás más jellegzetességéről is adathoz jussunk, inkább a vándorlás tényszerű jellegzetességeinek vizsgálatára van szükség, semmint a szándék részletesebb elemzésére (United Nations, 1976: 3.). A bevándorlási adatok gyűjtésének magasabb fokú kidolgozottságára, vagyis, hogy az adatokat gyakrabban és részletgazdagabban gyűjtik, az a magyarázat, hogy az érkezésekre vonatkozó információk könnyebben gyűjthetők, mint a kivándorlásra vonatkozók. Ennek következtében a bevándorlási- és a kivándorlási statisztikai adatgyűjtési rendszerek aszimmetrikusan fejlődtek. Az aszimmetrikus fejlődés különösen jellemző azokra az országokra, ahol a bevándorlás gyakoribb jelenség, mint a kivándorlás. Ezáltal hangsúlyeltolódás volt megfigyelhető a bevándorlásról gyűjtött statisztikák irányába, ami a fogadó országok céljait szolgálta. Az 1953-ban elfogadott migrációs statisztikai ajánlások nemzetközi alkalmazása nagy eltérést mutatott a definíciók használata, az adatok forrása és a gyűjtött adatok köre tekintetében. Az adatok vizsgálata igazolta, hogy a bevándorlás mérése nem csak az United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)²³ alá tartozó régiójában, hanem a világ számos más régiójában is sokkal jobban kidolgozott, mint a kivándorlásé és sokkal részletesebb adatok állnak rendelkezésre a bevándorlókról, mint a kivándorlókról.

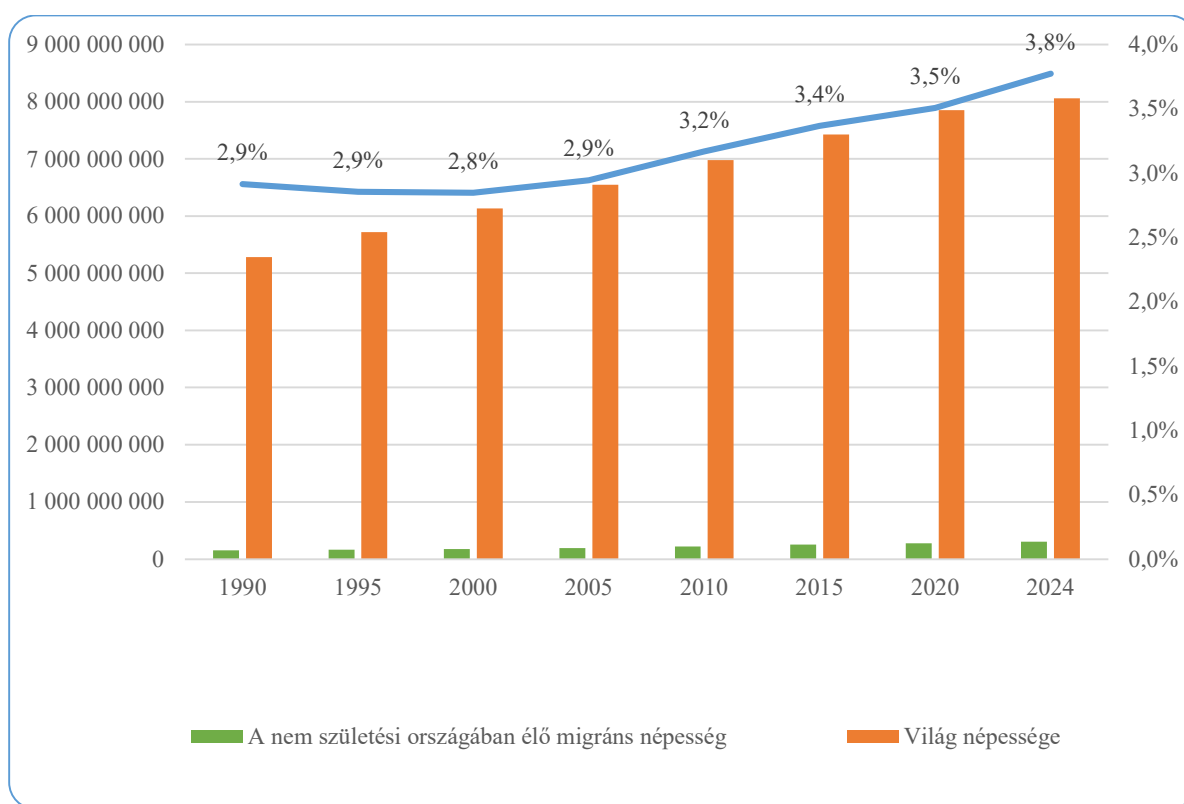
Kitűnt az is, hogy az 1953-ban kiadott vándorlásstatisztikai ajánlásokban lefektetett elvek nemzetközi alkalmazása alacsony szintű és az adatok gyűjtésére jellemzően az egyéni definíciók és módszerek használata volt jellemző. Arra, hogy az ajánlásokat kevésbé alkalmazták, magyarázatul szolgálhat, hogy ismertségük alacsony fokú volt a világ vándorlásstatisztika felhasználói között, illetve, hogy a bonyolult határellenőrzések leegyszerűsítéséhez szükséges anyagi és technikai feltételek nem álltak rendelkezésre.

A vándorlásstatisztikai adatok hiányossága magyarázható azzal is, hogy a nemzeti statisztikai hivatalok viszonylag kis érdekérvényesítő erővel rendelkeztek és bizonyos esetekben rendelkeznek ma is. A hivatalok célja, hogy a nemzetközi vándorlásról olyan mutatók is gyűjtésre kerüljenek, amelyeket nem adminisztratív okból, nem az eljáráshoz kapcsolódóan

²³ Az UNECE országok listája az alábbi linken érhető el: <https://unece.org/transport/tir/countries> (a letöltés ideje: 2025. április 29.)

kérdőíves úton is gyűjtenek (annak ellenére, hogy az adminisztratív adatokhoz való hozzáférés jogszabályi háttere kidolgozottabb) (United Nations, 1976: 3.). Az egyes kiváltó okoktól függetlenül a tényezők összessége hiányos adatokat és az adatok csökkent összehasonlíthatóságát eredményezte.

Az 1976-ban kiadott vándorlásstatistikai ajánlások után szintén több, mint 20 évnek kellett eltelnie a felülvizsgálatig, amelyre 1998-ban került sor (United Nations, 1998:1.). Az ajánlások átdolgozásának szükségességét ismételten azzal magyarázták, hogy a nemzetközi vándorlás szerepe jelentősen megnőtt az 1976-tól eltelt időszakban, ezért a vándorlás egyre gyakrabban került az érdeklődés középpontjába világszerte.



9. sz. ábra: A migráns népesség arányának változása a Föld népességéhez viszonyítva 1990 – 2024 között. (UN World Population Prospects és UN International Migrant Stock, 2024) A szerző saját szerkesztése.

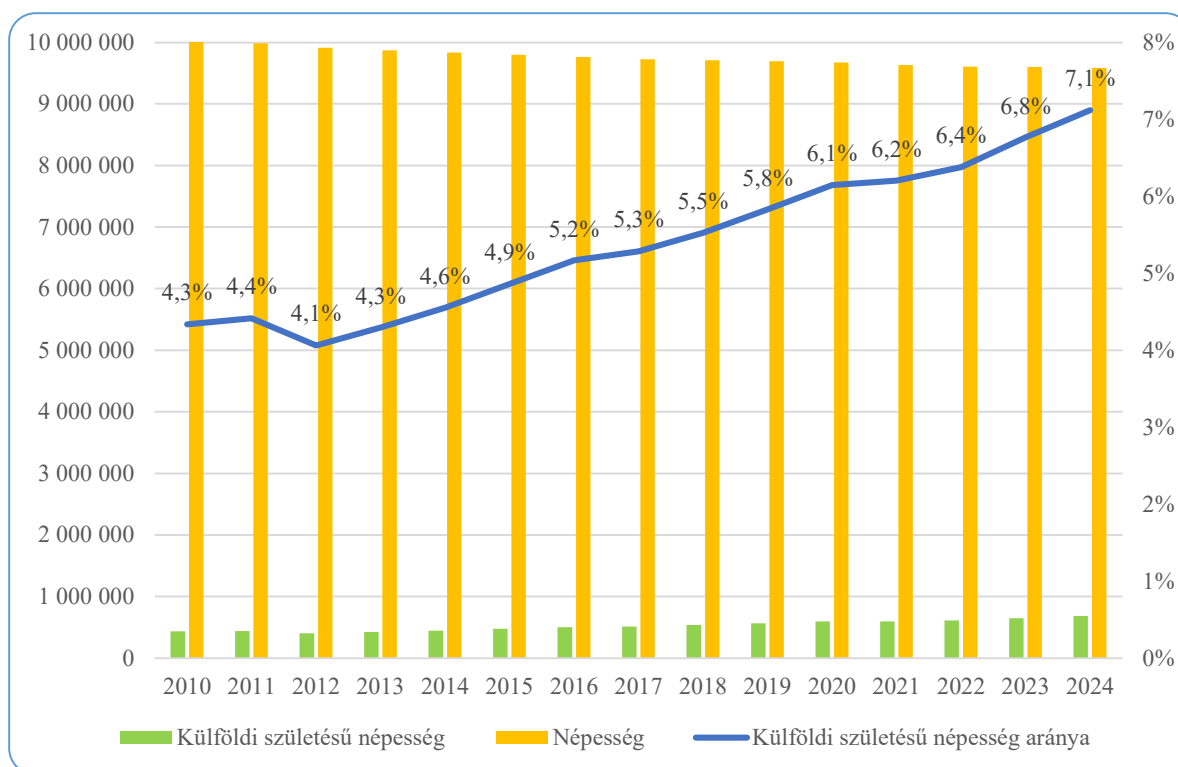
A legtöbb ország részese lett a nemzetközi migrációnak valamilyen módon. Azonban hiába növekedett a nemzetközi vándorlás jelentősége, a vándorlásról elérhető részletes adatok köre nem mutatott ezzel párhuzamos növekedést. A nemzetközi migráció szerepe azért is nőtt meg, mert a kilencvenes években több egykori többnemzetiségű ország (pl. Szovjetunió, Jugoszlávia) esett szét, ezáltal megnövekedett a nemzetközi vándorlási folyamatokba potenciálisan bekapcsolódó személyek száma (United Nations, 1998: 5.). A föld népessége

1990 és 2024 között kicsivel több, mint 5 milliárd főről 2024-re 8 milliárd főre nőtt, ami közel 53%-os növekedést jelentett, eközben a nem születés szerinti országában élő migráns népesség száma 154 millió főről 304 millió főre nőtt, ami 98% növekedést jelent. Így a Föld népességéhez viszonyítva a migráns népesség aránya 1%-kal, 3%-ról 4%-ra növekedett – mindez növekvő népességszám mellett következett be (9. sz. ábra).

A 90-es évek elején bekövetkezett változások fejleményeként az ENSZ Statisztikai Bizottsága az 1993-ban megtartott 23. ülésén tett javaslatot az 1976-ban elfogadott ajánlások átdolgozására.

A föld migráns népesség számának szemléltetése után röviden bemutatom, miként változott a külföldi születésű népesség száma és aránya Magyarországon. A külföldi születésű, de magyar állampolgárok száma 2010-től érhető el a KSH-nál (Központi Statisztikai Hivatal), ezért a Magyarországon élő külföldi születésű népesség (külföldön született külföldi állampolgárok és külföldi születésű magyar állampolgárok együttesen) arányát is ettől az évtől lehetséges szemléltetni. 2010 és 2024 között a Magyarországon élő külföldi születésű népesség száma 434 ezer főről 682 ezer főre nőtt, ami 57%-os növekedést jelent, a teljes népességen belüli arányuk pedig 4,3%-ról 7,1%-ra nőtt – igaz csökkenő népesség mellett, a népességszámban bekövetkező csökkenés meghaladta a 4%-ot (10. sz. ábra).

Az ENSZ és a KSH adataiból is kitűnik, hogy a nem születési országában élő migráns népesség aránya a teljes népességhez viszonyítva világszerte jelentősnek mondható és folyamatosan növekszik.



10. sz. ábra: A külföldi születésű népesség aránya a népességben belül Magyarországon 2010 – 2024. között. (KSH, 2025) A szerző saját szerkesztése.

3.1.1. A vándorlást statisztikai ajánlás 1998-ban történt átdolgozása

Az 1998-ban kiadott ajánlások is azt emelik ki, hogy a nemzetközi migráció jelentőségének növekedése és mérésének nehézségei ellenére – amelyek ismertek voltak a migrációval foglalkozó szakemberek előtt is – a folyamatok nyomon követésére szolgáló eljárások nem voltak kellően magas színvonalon kidolgozva, így nem tudták megfelelően szolgálni a szakpolitika céljait (United Nations, 1998: 1.). A fejlődő világ vonatkozásában a tapasztalatok azt mutatják, hogy a migrációs áramlási²⁴ adatok hozzáférhetősége nem növekedett, hanem inkább jellemzően csökkent. Továbbra sem volt megoldott az arra vonatkozó információk elérhetőségének biztosítása, hogy mit jelentenek az egyes mutatók, vagyis a metaadatok sem voltak elérhetők megfelelő minőségben. Kihívást jelentett továbbá, hogy a különböző adatforrásokból előállított adatok összehasonlíthatósága is nehéz volt az egyes országokon belül különböző intézmények által előállított adatok tekintetében, illetve nemzetközi szinten is. A korábbi, 1976-os nemzetközi ajánláshoz hasonlóan az 1998-as ajánlásban is szerepel, hogy a nemzetközi vándorlásra vonatkozó adatigények a be-, illetve a kivándorlás tekintetében nem egyenlő mértékben merülnek fel, vagyis aszimmetrikusak az

²⁴ A szakstatistikában használt kifejezés a flow adat.

egyes állampolgársági kategóriákat vizsgálva (United Nations, 1998: 2.). Az országok jellemzően jobban nyilvántartják azokat, akik belépnek a területükre majd ott hosszabb vagy rövidebb tartózkodás céljából letelepednek, mint azokat, akik önszántukból hagyják el a származási országukat. A saját állampolgáraik vándorlási eseményeit vizsgálva az országok nagyobb figyelmet szentelnek a jellemzően munkavállalási célú kivándorlásra, mint a visszatérésre. Az ilyesfajta aszimmetria azért jöhetett létre, mert a bevándorlók egy hosszabb tartózkodás során igénybe vehetik a társadalmi ellátórendszerek biztosította szolgáltatásokat és jelenlétük integrációs problémákat is felvetethet. A saját állampolgárságú kivándorlók irányába mutató korábbiaknál nagyobb érdeklődés pedig levezethető abból az igényből, hogy a külföldi tartózkodás során az államok védeni akarják a saját állampolgáraik jogait (United Nations, 1998: 2.).

Az 1998-ban kiadott ajánlásban szerepel, hogy a társadalmi rendszer, a közigazgatás egyes szintjein, illetve országosan eltérő adatigények jelentkeznek: más adatokra van szüksége a helyi vezetésnek a szociális ellátórendszer vagy az iskolák működésének megtervezéséhez és másokra az országos döntéshozatalhoz. Országos szinten a szakpolitikák kialakításához fontos ismerni a bevándorlók számán túl a demográfiai jellemzőiket és a területi eloszlásukat, hogy jelenlétüknek a munkaerőpiacra és a szociális ellátórendszerre gyakorolt hatását vizsgálhassák, illetve hogy a szakpolitikai tervezéshez elegendő információval rendelkezzenek (United Nations, 1998: 2.).

Azokban az országokban, ahol elsősorban a kivándorlás a jellemző, a döntéshozóknak információval kell rendelkezni a külföldön élő állampolgáraik által hazautalt jövedelmek nagyságáról és annak a helyi gazdaságra gyakorolt hatásáról, vagyis arról, hogy milyen módon befolyásolja a hazautalt jövedelem a befektetéseket és a helyi fejlődést. Megbízható és összehasonlítható statisztikai adatok jelenléte szükséges a migráció és a fejlődés közötti összefüggés vizsgálatához is. Megállapításra került továbbá az ajánlásokban, hogy egy általános érvényű migrációsstatisztikai útmutató megfogalmazása azért nehéz feladat, mert maga a nemzetközi migráció is egy állandóan változó jelenség. A nemzetközi migrációban résztvevő személyek növekvő száma vezetett ahhoz, hogy egyes országok korlátozó intézkedéseket vezettek be a külföldiek beengedésére vonatkozóan. Ezzel egy időben viszont biztosítani kellett az egyensúlyt a humanitárius szempontok figyelembevételével, a munkaerő szükséglet kielégítése és aközött, hogy bizonyos országokban egyes bevándorló csoportok jelenléte a többségi társadalom tiltakozását váltotta ki. A külföldiek belépését és letelepedését korlátozó intézkedésekkel azt akarták elérni, hogy jelenlétük átmeneti jellegű legyen, ne váljon tartóssá (United Nations, 1998: 2.). Éppen ezért több országban is jellemzővé vált, hogy a

munkavállalási céllal érkező bevándorlóknak rövid távú tartózkodásra jogosító engedélyeket állítottak ki, a nemzetközi védelmet kérelmezőket pedig átmeneti védelemben részesítették, amely intézkedések a migrációban résztvevők sokszínűségének növekedését eredményezte. Statisztikai szempontból ez a jelenség oda vezetett, hogy a nemzetközi migráció leírására eddig rendelkezésre álló egy-két kategória már nem volt elegendő a sokszínű jelenség jellemzésére (Urbán, 2022: 373.).

3.1.2. ENSZ migrációs statisztikai ajánlások legújabb felülvizsgálatának folyamata

Az ajánlások felülvizsgálatát szükségessé tette, hogy az országok eltérő definíciók alapján határozták meg a migráns fogalmát, ami inkonzisztenciához vezetett a nemzetközi migrációsstatisztikában. A nemzetközi migrációban résztvevők egységes definíciók szerinti kezelésére, amint az látható volt, már a 20. század elejétől kezdve voltak törekvések. Konkrétan akkortól, amikor a Nemzetközi Munkaügyi Konferencián résztvevő országok megállapodtak, hogy az emigráns fogalmának egységes definíció alapján történő meghatározása érdekében megegyeznek, valamint törekednek a bevándorlás és a kivándorlás eseményének egységes elvek mentén történő rögzítésére (United Nations, 1998: 4.). Az 1976-ban elfogadott migrációsstatisztikai ajánlások felülvizsgálata céljából az Eurostat a 90-es évek elején folytatott konzultációkat, amelyek eredményéről saját szervezésben rendszeresen megtartott munkacsoport üléseken is beszámolt. A későbbiekben az EU, az EFTA,²⁵ valamint az ECE²⁶ készített egy kérdőívet, amelyben arra keresték a választ, hogy a migrációs statisztikák előállításakor a különböző adatforrásokból származó adatok mennyire felelnek meg az ajánlásokban lefektetett elveknek. A kérdőívet az EU és az EFTA, valamint az ECE tagállamoknak is kiküldték. A kérdőíves kutatást ezt követően több plenáris ülés keretében lefolytatott egyeztetés követte. Az ENSZ által a nemzetközi migrációsstatisztika témájában utoljára kiadott ajánlás több mint 20 éve nem frissült, ezért az ENSZ Statisztikai Részlege²⁷ az ENSZ Nemzetközi Vándorlással Foglalkozó Szakértői Csoport irányítása alatt kezdeményezte az 1998-as ajánlások felülvizsgálatát (UN Expert Group on Migration Statistics).

A korábbi ajánlásokban lefektetett elvek alapján készülő migrációs statisztikák biztosították az országok közötti összehasonlíthatóságot, azonban a 2020-as éveket megelőző 20 évben a migráció olyan újfajta mintázatot vett fel, amelyről a korábbi útmutató nem

²⁵ European Free Trade Association

²⁶ Economic Commission for Europe (Az ENSZ szervezete)

²⁷ UNSD: <https://unstats.un.org/home/>, a letöltés ideje: 2024. június 20.

rendelkezett, illetve nem is rendelkezhetett utasítással. Az emberek sokkal könnyebben változtathatják meg lakóhelyüket és így könnyebben vándorolhatnak, mint tették ezt a kilencvenes évek végén. Az új közlekedési módok és kommunikációs technológiák megszületése a kontinensek között is új mozgások kialakulását is magával hozta.

Ezek a változások egyaránt érintik a tanulással, munkavállalással összefüggő és a politikai, valamint a természeti környezet megváltozása miatt kialakuló mozgásokat és a kényszmigrációt, függetlenül a mozgás időbeli jellegétől. Nehézséget jelent, hogy a világ néhány térségében léteznek más olyan egyezmények, amelyek lehetővé teszik a részes országok számára a szabad mozgást és a másik szerződésben részes tagállamban való tartózkodást, ami még a fejlett statisztikai rendszerrel rendelkező országokat is kihívás elé állítja a migráció mérésekor. A társadalmi jelenség megfelelő mérésére és a jól alátámasztott migrációs és integrációs politikák kialakításához szükség van a pontos és időszerű adatokra, amelyek egyben elősegíthetik a migráció és a migráns közösségek figyelembevételét is a nemzeti migrációs politikák és fejlesztési tervek kidolgozásakor. A jó minőségű migrációs adatok támogatják a demográfiai folyamatok jobb megértését és a megbízhatóbb népesség-előrejelzés kialakítását, hiszen a születéskor várható élettartam növekvésével és a termékenység csökkenésével a migráció demográfiai folyamatokra kifejtett hatása megnőtt.

A megfelelő minőségű és időszerű migrációs statisztika rendelkezésre állásának szükségessége nem változott a korábbi ajánlások elfogadása óta. Ezen adatok továbbra is nélkülözhetetlenek a migrációnak a gazdasági fejlődésre, valamint a környezetre gyakorolt hatásának vizsgálata céljából. A helyi döntéshozók adatokat gyűjtenek a helyi szolgáltatásokat igénybe vevő személyek csoportjairól, amikbe természetesen beletartoznak a bevándorlók is. Továbbá fontos annak megfigyelése is, hogy jellemzően milyen jellegű szociális, egészségügyi vagy lakhatási ellátásokat vesznek igénybe. Országos szinten a döntéshozók érdeklődhetnek a migránsok területi eloszlása iránt, és hogy ők milyen módon befolyásolják a népesedési folyamatokat, illetve hogy a jelenlétük milyen hatást fejt ki a munkaerőpiacra. A migráció országhatárokon átvívelő jellegéből adódóan statisztikai adatok ugyanazon személyről több országban is keletkeznek, ezért elengedhetetlen az adatok egymással való megosztása. Ahhoz, hogy az adatok összehasonlíthatók legyenek, törekedni kell a migrációs fogalmi rendszerek összehangolására, ami nélkül a nemzetközi vándorlási folyamatok, így a flow adatok és stock adatok előállítása is nehézségbe ütközne.

A migráció új formáinak elterjedése okán több statisztikaelméleti kezdeményezés is napvilágot látott, így például az ugyanazon személy által ismétlődő vándorlások nagy száma miatt az UNECE Európai Statisztikusok Konferenciája kiadta a cirkuláris migrációra vonatkozó

ajánlását 2016-ban (UNECE, 2016). Hazánkban is foglalkoztak már ezt megelőzően is a cirkuláris migráció jelenségével, amelynek magyarországi meghonosítása többes vándorlás néven valósult meg, a körkörös migráció elnevezés elvetését követően (Illés – Kincses, 2010: 734.). A nemzetközi migráció egyes olyan formái, mint a határon átvándorló vagy a szezonális munkavállalás szakpolitikai jelentősége felértékelődött és már a migráns munkavállalókra vonatkozó ajánlás részét képezik (ILO, 2018). Az ilyen típusú nemzetközi mozgások jellegzetessége, hogy a nemzetközi vándorlás időtartama nem éri el az általánosan elfogadott ajánlásokban szereplőt.

A népességdefiníciók közül jelenleg a szokásos lakóhellyel rendelkező népesség fogalmának használata jelenti a bevett gyakorlatot annak ellenére, hogy másfajta definíciók is elterjedtek. A népesség definiálásának sokszínűsége a gyakorlatban egyenes arányban áll a migráns populáció definiálásának lehetőségeivel. Jól kiépült, regiszter alapú statisztikai rendszerekkel rendelkező országokban a migráns személy az, aki újonnan regisztrál a nyilvántartásba, ebből következőleg pedig kivándorló az, aki kijelentkezik a nyilvántartásból, vagyis másképp mondva deregisztrál. Elmondható, hogy ez utóbbi kevésbé tipikus, mivel a deregisztrációhoz a jogszabályi előírásokon túl kevesebb személyes érdeke fűződik a migránsnak, mint a regisztrációhoz. Az állandó népesség részét azok képezik, akik állandó tartózkodásra jogosító engedélyt kaptak. Továbbra is eldöntendő kérdés az, hogy a nemzetközi migrációban mennyire van lehetőség egy egységes, minden célra megfelelő definíció használatára.

Az 1998-ban elfogadott ajánlásokkal kapcsolatban néhány kritikai észrevétel is felmerül. Vajon a hosszú távú migrációra és a szokásos lakóhellyel rendelkező népességre vonatkozó definíciók nem túl merevek-e a modern világban végbemenő változások jellemzéséhez? Mennyire felelnek meg ezek az ajánlások a szakpolitikai ajánlások által támasztott igényeknek, vagyis mennyire képesek megfelelő minőségű adatot szolgáltatni a nemzetközi migráció jelenségéről és egy adott ország társadalmi, gazdasági jellegzetességéről?

Az is kérdéses, hogy a korábbi ajánlások milyen mértékben tükrözik azokat a változásokat, amelyek egy adott migráns személy életében lezajlanak, vagyis, hogy adott esetben a látogatás céljából beutazó személyből bevándorló lesz vagy honosítás útján megszerzi az állampolgárságot. Elképzelhető, hogy az ajánlásokban szereplő definíciók túl komplexek és csak kellően fejlett, regiszter alapú statisztikai rendszerrel rendelkező országok képesek ilyen jellegű adatok előállítására. Az 1998 óta eltelt 20 évben a nemzetközi migráció mérésének módszerei is megváltoztak. Több ország áttért a regiszter alapú népesedési statisztikai rendszerre, ahol a népesség-nyilvántartás adatait kapcsolják össze más adminisztratív forrásból

származó adatokkal. A fejlődés egyrészt hatékonyabbá teszi a statisztika előállításának módját, másrészt viszont korlátai vannak az adminisztratív jellegű statisztikáknak: hiszen például a szokásos lakóhellyel rendelkező népesség fogalmi keretének megfelelő statisztikai adatok csak robosztus statisztikai módszerrel állíthatók elő pusztán adminisztratív adatforrásból, ami rendkívül nagy anyagi és humánerőforrás terhet jelent.

A különböző adatforrások integrálásánál tekintettel kell lenni az adatforrások potenciális erősségeire, illetve gyengeségeire. Bár az ajánlások ismertetésére nagy gondot fordított az ENSZ Statisztikai Részlege, de ezeknek a gyakorlati alkalmazása mégsem terjedt el elvárható mértékben. A benne szereplőkre gyakran csupán, mint elméleti keretrendszerre tekintettek.

3.2. A menekültügyi statisztikai adatgyűjtés európai rendszere

Az EU szervezeti keretein belül több specializálódott intézmény is gyűjt a tagállamokra vonatkozó menekültügyi statisztikai adatokat. Ezek az intézmények az adatgyűjtést eltérő jogi felhatalmazás alapján végzik, és az általuk gyűjtött adatok köre, azok nyilvánosságra hozatalának gyakorisága és lefedettsége is különböző. Természetesen a menekültügyre vonatkozó statisztikai adatokat az adott szakterület feladatainak ellátásáért nemzeti hatáskörben felelős nemzeti szervezetek (például a nemzeti rendőrségek, a belügyminisztériumok alá tartozó vagy önállóan működő bevándorlási hivatalok) is gyűjtenek, akik az EU szervezeteinek továbbítják őket.

Arra keresem a választ, hogy jelenleg milyen különbségek tapasztalhatók az EU-ban a menekültüggyel összefüggő migrációra vonatkozó adatok között (ha egyáltalán fellelhetők ilyenek), illetve miként csökkenthető az adatszolgáltatók terhe. Ezek mellett azt is vizsgálom, hogy a statisztikák milyen módon hasznosíthatók a menekültüggyel összefüggő migrációs válsághelyzetek kezelése céljából.²⁸

²⁸ Ilyen rendkívüli helyzet lehet például a harmadik országbeli állampolgárok és a hontalan személyek egy vagy több tagállam területére történő tömeges érkezése, vagy a migránsok harmadik ország vagy nem állami szereplő általi, a tagállam vagy az Unió destabilizálását célzó eszközként való felhasználása, vagy a tagállamban bekövetkező vis maior helyzet. (Forrás: (EU) 2024/1359 rendelet 4. cikk).

3.2.1. Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe

Ennél a résznél az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexének ajánlásait az ESR (European Statistical System - Európai Statisztikai Rendszer)²⁹ Bizottsága által 2017 novemberében elfogadott változat (ESR, 2017) alapján ismertetem, illetve bemutatom, hogy ezekkel az európai menekültügyre vonatkozó statisztikák előállítása milyen mértékben áll összhangban.

A kódex tizenöt, a statisztikák készítésénél figyelembe veendő alapelvet határoz meg, amelyek lefedik az intézményi környezetet, valamint a statisztikai folyamatokat és termékeket. Az alapelvek közül jelen dolgozat esetében azokat elemzem, amelyek a leginkább hatással vannak a menekültüggyel összefüggő migrációra. Azért emelem ki őket, mert ezekre az alapelvekre van legnagyobb hatással a jogszabályi környezet, illetve ezek azok, amelyek az előállított statisztikai termékeket a legjelentősebben befolyásolják.

1. intézményi környezet

1. szakmai függetlenség
2. felhatalmazás adatgyűjtésre és adathozzáférésre
3. megfelelő erőforrások
4. minőség iránti elkötelezettség
5. a statisztikai adatok bizalmas kezelése és adatvédelem
6. pártatlanság és objektivitás

7. statisztikai folyamatok

7. megalapozott módszertan
8. megfelelő statisztikai eljárások
9. nem túlzott mértékű adatszolgáltatói teher

11. statisztikai termékek

10. költséghatékonyság
11. relevancia
12. pontosság és megbízhatóság
13. időszerűség és megbízhatóság

²⁹ A Bizottság (Eurostat) és a nemzeti statisztikai hivatalok, valamint az európai statisztikák gyűjtéséért és publikálásáért felelős egyéb szervezetek rendszere. Lásd <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system> (a letöltés ideje: 2024. június 20.)

14. koherencia és összehasonlíthatóság

15. hozzáférhetőség és érthetőség

A menekültügyre vonatkozó statisztikai adatgyűjtés sajátosságait a kódex azon pontjai szerint kívánom bemutatni, amelyek az EU ilyen típusú adatgyűjtése szempontjából meghatározók. Ezek az 1./ 2., és 4., 7. / 7., 8., és 9., valamint a 11. / 10., 14. és 15. alapelvek. A nemzeti adatgyűjtő és az EU irreguláris migrációra és menekültügyre specializálódott szervezeteit feladataik és hatáskörük alapján mint az ESR részeit kezelem, amit az ESR Bizottságának 2016-ban elfogadott ajánlása is megalapoz (ESR, 2016).

Az ESR részei az Eurostat, a nemzeti statisztikai hivatalok, illetve az európai statisztika fejlesztéséért, előállításáért és közzétételéért felelős egyéb nemzeti szervezetek.³⁰ Az utóbbiaknak az ajánlás értelmében a következő kritériumoknak kell megfelelniük:

1. nemzeti jogszabály szerint (függetlenül annak formájától) közhatalmat gyakorolnak;
2. a működésüket szabályozó jogi aktus alapján felhatalmazással rendelkeznek statisztikák előállítására; továbbá:
3. nemzeti szinten felelősek az európai statisztika egy jól meghatározható területének előállításáért. Tehát statisztikai adatokat kell gyűjteniük és az EU, valamint az ESR előírásainak megfelelő outputot kell előállítaniuk.

Az ajánlás tartalmazza azoknak a szervezeteknek a listáját is, amelyek az egyéb nemzeti szervezetek kategóriájába tartoznak. Ezek: a minisztériumok, amelyek rendszerint saját működésükhöz, illetve annak elemzéséhez gyűjtenek adatokat, (jellemzően a szövetségi szerveződésű országokban) a regionális statisztikai hivatalok, a tagállamok központi bankjai, valamint a szakosodott nemzeti ügynökségek. Az utóbbiak közhatalmat gyakorolnak és működésük során statisztikákat állítanak elő, amiket aztán (az adatok ellenőrzésének és validálásának kivételével) további feldolgozás nélkül továbbítanak a nemzeti statisztikai hivataloknak, hogy azok átadják őket az Eurostatnak, illetve akár közvetlenül az Eurostatnak is továbbíthatják ezeket az adatokat. A meghatározás alapján a nemzeti adatszolgáltató szervezetek (így a nemzeti rendőrségek, bevándorlási hivatalok stb. is) az egyéb statisztikai adatszolgáltató szervezetek körébe tartoznak (Urbán, 2016: 481.).

³⁰ A 223/2009/EK rendelet 5. cikke alapján: „A Bizottság (Eurostat) karbantartja és honlapján közzéteszi a tagállamok által kijelölt Nemzeti Statisztikai Hivatalok és egyéb, az európai statisztikák fejlesztéséért, előállításáért és terjesztéséért felelős nemzeti hatóságok listáját.” (EU Statisztikai rendelet, 2009)

3.2.1.1. Intézményi környezet – felhatalmazás adatgyűjtésre (2. alapelv)

Az egyik leghangsúlyosabb szempont az adatgyűjtésre való felhatalmazás alapjának vizsgálata. Annak az intézménynek ugyanis, amelyik statisztikai adatot gyűjt, jogszabályi felhatalmazással kell rendelkeznie a hivatalos statisztikák készítését és közzétételét szolgáló adatgyűjtésre. Az európai migrációs statisztika tekintetében ennek a kritériumnak 2007 óta felelnek meg az Európai Bizottság és az ESR intézményei, mivel ekkor fogadták el a 862/2007/EK rendeletet (a továbbiakban migrációs statisztikai rendelet).³¹

Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésének jogszabályi hátterének 2007. évi megszületéséig az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexéhez képest – amelynek elfogadására 2005 februárjában került sor –, az EU a legmagasabb statisztikai döntéshozó szerve, a Statisztikai Programbizottság által, „elmaradásban” volt. Jelenleg a statisztikai rendelet 4., 5. és 7. cikkének hatálya alatt a tagállamok az Eurostatnak szolgáltatnak irreguláris migrációra és menekültügyre vonatkozó statisztikai adatokat. Ilyen jellegű (a Bizottság részére történő) adatgyűjtésre európai szinten már korábban is volt gyakorlat. Az 1985–2007-es időszakban a tagállamok és az Eurostat közötti „gentlemen’s agreement” avagy viszonyossági megállapodás alapján. Ez a megállapodás több mint 20 évig élt és szolgáltatta az Európai Bizottság részére a vonatkozó migrációs statisztikai adatokat. Az európai migrációs adatgyűjtés jogi alapokra helyezése az eddigi legnagyobb előrelépés volt, hiszen korábban elsősorban csak statisztikai adatszolgáltatásra került sor és nem adatgyűjtésre, ami problémákat vetett fel a pontosság és az összehasonlíthatóság terén. Az Eurostat menedékjogot kérelmezőkkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésének fejlődését a benyújtott menedékjogi kérelmek számának példáján az EU és az EFTA tagállamokban, 1985–89 és 2022 között az 5. sz. ábra szemlélteti. Az ábrán látható, hogy miként bővült az Eurostat adatbázisában azon országok köre (vagyis tulajdonképpen az adatlefedettség), amelyek szolgáltattak statisztikai adatot a benyújtott menedékjogi kérelmekről. Megjegyzendő, hogy az adatszolgáltató kör bővülése mögött az EU többszöri bővítése is meghúzódik.

³¹ A statisztikai rendelet a menekültügyi statisztikai adatszolgáltatáson túl több más nemzetközi vándorlással kapcsolatos statisztikai adatszolgáltatást is szabályoz.

Ország	1985	1986	1987	1988	1989		2022
Belgium	5 385	7 645	5 975	4 510	8 190		32 100
Bulgária	:	:	:	:	:		20 260
Csehország	:	:	:	:	:		1 335
Dánia	8 700	9 300	2 725	4 670	4 590		4 475
Németország (1990-ig a korábbi NSZK területe)	73 830	99 650	57 380	103 075	121 320		217 735
Észtország	:	:	:	:	:		2 940
Írország	:	:	50	50	40		13 645
Görögország	1 400	4 300	6 300	9 300	6 500		29 125
Spanyolország	2 300	2 300	2 500	4 515	4 075		116 135
Franciaország	28 925	26 290	27 670	34 350	61 420		137 510
Horvátország							2 660
Olaszország	5 400	6 500	11 000	1 300	2 240		77 200
Ciprus	:	:	:	:	:		21 590
Lettország	:	:	:	:	:		545
Litvánia	:	:	:	:	:		905
Luxembourg	80	90	100	45	85		2 405
Magyarország	:	:	:	:	:		45
Málta	:	:	:	:	:		915
Hollandia	5 645	5 865	13 460	7 485	13 900		35 495
Ausztria	6 725	8 640	11 405	15 790	21 880		109 775
Lengyelország	:	:	:	:	:		7 700
Portugália	70	120	180	250	115		1 975
Románia	:	:	:	:	:		12 065
Szlovénia	:	:	:	:	:		6 645
Szlovákia	:	:	:	:	:		500
Finnország	20	25	50	65	180		4 815
Svédország	14 500	14 600	18 115	19 595	30 335		14 045
Egyesült Királyság	6 200	5 700	5 865	5 740	16 775	:	
Izland	:	:	5	:	10		4 530
Norvégia	830	2 720	8 615	6 600	4 435		4 650
Svájc	:	8 195	10 680	16 220	24 110		23 75

5. sz. táblázat: Az Eurostat menedékjogot kérelmezőkkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésének fejlődése a benyújtott menedékjogi kérelmek számáról statisztikai adatot szolgáltató tagországok számának alakulása alapján, 1985–89 és 2022. (Eurostat 1:5, 2025) A szerző saját szerkesztése.

A migrációs statisztikai rendelet teremti meg a gyűjtött vándorlástatistikai adatok minőségének rendszeres ellenőrzését és az EU egészére kiterjedő összehasonlíthatóságának lehetőségét. Ugyancsak ez ad módot a jogszabályokra való hivatkozásra az adatgyűjtés során, és ez alapján határozták meg a menekültügyi statisztikai adatgyűjtésre vonatkozó változókat és ezek bontását is. A rendelet értelmében kiterjesztették az adatgyűjtést, aminek következtében

megnövekedett az adatlefedettség. Az Eurostat mellett az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés terén további meghatározó szervezet az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA). Az ügynökséget létrehozó rendelet (EUAA rendelet, 2021) határozza meg a szervezet feladatkörét. Az 5. cikkének 1. pontja értelmében az EUAA egyik teendője a menekültügyre vonatkozó információk gyűjtése:

„Az Ügynökség információt gyűjt és elemez a menekültügyi helyzetről az Unióban és harmadik országokban, amennyiben ez a helyzet hatással lehet az Unióra, beleértve a kiváltó okokra, a migrációs és a menekültáramlásra, a kísérő nélküli kiskorúak jelenlétére, a harmadik országok általános befogadási képességeire és áttelepítési szükségleteire, valamint harmadik országbeli állampolgárok lehetséges nagyszámú, a tagállamok menekültügyi és befogadási rendszereit potenciálisan aránytalan nyomás alá helyező érkezésére vonatkozó naprakész információkat, annak érdekében, hogy időben és megbízható információt bocsásson a tagállamok rendelkezésére, és azonosítsa a tagállamok menekültügyi és befogadási rendszereit fenyegető lehetséges kockázatokat..”.

Az ügynökség elemzi a tagállamok által szolgáltatott adatokat a harmadik országbeli menekültek beáramlása esetén és biztosítja az információk gyors cseréjét a tagállamok között. A jogszabály azonban nem tartalmaz jól körülhatárolható előírásokat arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen adatokat gyűjt az EUAA és melyek azok, amiket az elemzéseikhez felhasznál.

Az ügynökségnek így nincs explicit jogalapja a menedékjogi statisztikai adatgyűjtésre és nem statisztikai adatgyűjtésre szakosodott szervezetként látja el ezt a feladatot. Bár kétségtelen, hogy az ügynökséget létrehozó rendelet preambuluma 9. pontja tartalmaz a menekültügyi statisztikai rendelethez vonatkozó hivatkozást. Az ügynökség céljai között a következők találhatók:

1. megkönnyíti, koordinálja és erősíti a tagállamok közötti gyakorlati együttműködést és információcserét a menekültügyi és befogadási rendszerekre vonatkozóan;
2. összegyűjti és elemzi a menekültügyi helyzetre és a KEMR végrehajtására vonatkozó minőségi és mennyiségi jellegű információkat;
3. elkészíti és rendszeresen frissíti a jelentéseket és egyéb dokumentumokat, amelyek az Unió szintjén információt nyújtanak a releváns harmadik országok – többek között a származási országok – helyzetéről.

Amióta az EUAA is gyűjt menedékjogi statisztikai adatokat, eltérés fedezhető fel az ő és az Eurostat adatai között. A kezdetben jelentős különbségek – amik azzal magyarázhatók, hogy az EUAA (EASO) 2011-ben kezdte meg működését, menedékjogi statisztikai adatgyűjtési rendszere pedig csak 2013-tól működik és korábban nem rendelkezett kialakult adatgyűjtési

gyakorlattal – idővel csökkentek. Természetesen más európai uniós szervezetek is gyűjtenek feladataik végrehajtásához irreguláris migrációra és menekültügyre vonatkozó statisztikai adatokat, ilyen például a Frontex. Ezt a szervezetet a Bizottság a 2007/2004/EK rendelettel (Frontex rendelet, 2004) hívta életre. A 2. cikk értelmében a feladata az EU külső határait fenyegető kockázatok elemzése és értékelése, amihez elengedhetetlenek a tagállamok által szolgáltatott adatok. E jogi aktus jelenti a Frontex adatgyűjtési tevékenységének alapját (Urbán, 2016). Az ügynökség a tagállamok által szolgáltatott információk alapján 2018. II. negyedévéig publikálta a negyedéves „FRAN” elnevezésű nyilvános jelentéseit (lásd például Frontex, 2018), ezen túlmenően operatív felhasználás céljából természetesen EU „korlátozott terjesztésű” dokumentumokat is készít. A nyilvános jelentések online publikációját a Frontex belső döntése alapján szüntették meg (Frontex szakértő, 2023). A jelentések online publikációjának megszüntetése az európai migrációs adatközlés beszűkülését is jelentette egyben. A jelentések átfogó képet nyújtanak az illegális migrációt befolyásoló tényezőkről az EU külső határain. Emellett egyrészt visszajelzést adnak a tagállamoknak az általuk szolgáltatott adatokról, bemutatva az EU külső határain tapasztalható irreguláris migrációs helyzetet, másrészt az európai uniós jelentési mechanizmusokról szóló párbeszéd alapjául szolgálnak. A bennük szereplő adatokat a tagállamok határellenőrzésért felelős szervezeti egységei szolgáltatják.

A külső határokon észlelhető irreguláris migrációs helyzet kiértékelésére egy kilenc indikátorból álló jelzőmechanizmus szolgál, aminek egyik meghatározó eleme a tagállamokban benyújtott menedékjogi kérelmek száma (A menedékjogi kérelmek és az irreguláris migráció között összefüggés áll fenn, mivel a menedékjogi kérelmet előterjesztők egy része korábban irregulárisan érkezhetett). A Frontex az interneten is elérhető publikációiban nem a teljes adatkört, csak a tíz legtöbb menedékjogi kérelmezőt kibocsátó ország adatait tette közzé 2016-ig.

Az adatgyűjtésre felhatalmazást a Frontex működését szabályozó 2019-ből származó rendelet 12. cikk (2) bekezdése is tárgyalja (Frontex 2 rendelet). Ennek értelmében végezhet az ügynökség kockázatelemzést, statisztikai adatgyűjtést és el is végezheti ezen információk cseréjét az EU uniós szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel a harmadik országokban fennálló helyzet értékelése, képzés és a tagállamok vészhelyzeti tervezéssel kapcsolatos támogatása céljából. E feladat ellátása céljából ki kell alakítani a Frontex és az uniós szervek, ügynökségek és hivatalok között a megfelelő kapcsolatot.

Eurostat
Menekültügy és ideiglenes védelem statisztikai indikátorai
Ideiglenes védelemre vonatkozó statisztikai adatok
Menedékjogi kérelmek
A referencia-időszak végén folyamatban lévő menekültügyi eljárások
Visszavont menedékjogi kérelmek
Gyorsított menedékjogi eljárásra vonatkozó statisztikai adatok
Kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó menedékjogi statisztikai adatok
EUAA
Menedékjogi kérelmek
Menedékjogi eljárásokban hozott döntések
Visszavont menedékjogi kérelmek
Áttelepítések
Frontex (Az EUAA-tól származó adatok átvétele alapján 2017-től 2018. második negyedévéig)
Menedékjogi kérelmek
Ismételt menedékjogi kérelmek

6. sz. táblázat: Az Eurostat, EUAA és Frontex által publikált fő menekültügyi statisztikai indikátorok, illetve változók. (Eurostat, 2025; EUAA, 2024; FRAN Q2, 2018) A szerző saját szerkesztése.

Az EU-ban a legszélesebb menekültügyi statisztikai adatgyűjtést az Eurostat végzi, ami természetesen nem meglepetés, hiszen az Eurostat tölti be az EU Statisztikai Hivatalának szerepét és ennek keretében feladata az EU-ban a magas minőségű statisztikai adatok előállítása. Ezt szemlélteti a 6. sz. táblázat. Túl az adatkörök sokféleségén az Eurostat (Eurostat 6, 2025) az adatok részletezettségével (származási ország állampolgársága szerinti összetétel, nemek és korcsoportok szerinti bontás) is kitűnik a többi menekültügyi statisztikai publikáció közül. Az EUAA publikációiban (EUAA, 2024) nem érhető el a táblázatban szereplő mutatóknál részletesebb nemek vagy korcsoportok szerinti bontás. A Frontex, ahogyan azt már jeleztem nem publikál menekültügyi statisztikai adatot (FRAN Q2, 2018), illetve az utolsó megjelenő publikációjában is az EUAA-tól átvett statisztikai adatokat jelenítette meg, de statisztikai bontások nélkül.

Összegezve az előbb leírtakat, a bemutatott uniós szervezetek ugyan eltérő jogi aktusok alapján, de mind felhatalmazással bírnak (amelyek eltérő részletezettségűek, de a jogforrás jellege is eltérő, hiszen a migrációs statisztikai rendelet önálló rendelet, míg az EUAA statisztikai adatgyűjtése szektorális rendeletben szerepel) menekültügyre vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésére. Az adatgyűjtés tartalmára vonatkozó szabályozás a legeltérőbb, hiszen az

Eurostat esetében a migrációs statisztikai rendelet nagy részletezettséggel tárgyalja a gyűjtendő statisztikai adatköröket, míg az EUAA és a Frontex esetében nem tudunk pontos részletezettségű adatköröket megnevezni és az adatgyűjtést jellemzően a gyakorlati szükségletek irányítják.

3.2.1.2. Intézményi környezet – minőség iránti elkötelezettség (4. alapelv)

A menekültügyi statisztikát nemzeti szinten előállító, illetve az ezeket európai szinten feldolgozó és elemző szervezetek elkötelezettek a minőség iránt, de nem feltétlenül minden tagállamnak vannak jól lefektetett minőségi alapelvei és minőségellenőrzési eljárásai. Velük szemben az EU szintjén már más a helyzet, hiszen az Eurostat rendelkezik egy, az irreguláris és menekültügyi statisztikai adatok minőségének biztosítására kidolgozott módszerrel, ami az adatbeviteltől a feldolgozásig terjed. Az Eurostat a nemzeti statisztikai hivatalokat rendszeres időközönként átvilágítja (az ún. peer review keretében), míg az egyéb adatszolgáltatók esetében vizsgálatot szervezhet.

A migrációs statisztikai rendelet 4. cikke értelmében megvalósuló menekültügyi statisztikai adatgyűjtés során az Eurostat évente ún. megfelelőségi jelentést készít. Ha egy adott tagállam által szolgáltatott adatok nem felelnek meg a statisztikai rendelet előírásainak, az Eurostat tájékoztatja erről az illetékes nemzeti statisztikai hivatal vezetőjét, akinek az adatgyűjtésért felelős szakminisztériumokkal és hivatalokkal közösen meg kell hoznia a szükséges intézkedéseket. Amennyiben ezek sem kielégítőek, további jogi lépések meghozatalára is lehetőség van. Az elemzés körébe bevont másik szervezetnél, az EUAA-nál is létezik kidolgozott minőségbiztosítási rendszer. Ám hangsúlyozni kell, hogy ez esetben egy „frissebb” adatgyűjtési rendszerről beszélhetünk, ami átalakuláson és bővülésen megy keresztül. Ezzel párhuzamosan az adatgyűjtés minőségét biztosító eljárások is gyarapodnak és fejlődnek. A szervezet növekvő feladatkörét később mutatom be. Az EUAA esetében gyakorlatilag exponenciális fejlődésről beszélhetünk a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés tekintetében, hiszen a kezdeti, egy mutatóra kiterjedő adatgyűjtést egy több indikátorból álló, ellenőrzött, jól monitorizált változat váltotta fel.

A Frontexnél a minőségbiztosítási feladatokkal az önálló Inspection and Control Office nevű egység foglalkozik, a statisztikai adatok gyűjtését pedig útmutatók alapján végzik. Ez a Frontex belső ellenőrzési és megfelelőségi szervezeti egysége, amelyik kulcsszerepet játszik abban, hogy az ügynökség tevékenysége megfeleljen a belső szabályozásnak és európai előírásoknak, így a minőségbiztosítási szempontoknak is (Frontex szakértő, 2023).

3.2.1.3. Statisztikai folyamatok – megalapozott módszertan és megfelelő statisztikai eljárások (7. és 8. alapelv)

A menekültügyi statisztikával összefüggő módszertani ismeretek bővítésére és megújítására az eljárások lefolytatására specializálódott, nemzeti adatgyűjtő szervezetek statisztikai adatgyűjtéssel foglalkozó szakembereinek is van lehetősége.

Európai szinten ezzel az Eurostat és az EUAA foglalkozik. Ez előbbi szervezetén belül a Unit F2 Population (F2 Népesedési Egység). Utóbbi szervezet éves gyakorisággal tart munkacsoportüléseket, amelyek fő napirendi pontjai a statisztikai rendelet hatálya alá tartozó statisztikai adatszolgáltatások, így többek között a rendelet 4., 5. és 7. cikke értelmében szolgáltatott irreguláris migrációra és menekültügyre vonatkozók. Az EUAA-nál az ilyen jellegű feladatért a Menekültügyi Konzultációs Központ a felelős, aminek üléseire évente kétszer, illetve a fejlesztési igényekhez igazodva kerül sor. A megbeszélések keretében a tagállamok képviselői rendszeresen megtárgyalják a menekültügyi támogatási hivatal adatgyűjtésének lefedettségét és minőségi kritériumait, illetve tovább egyeztetik a statisztikai adatgyűjtés fejlesztését és így a továbblépés módjait.

A menekültügyi statisztikai adatgyűjtés teljes mértékben a tagállamok menekültügyi eljárással (bevándorlással és menekültüggyel) foglalkozó szervezeteinek nyilvántartásain alapul. A rögzített adatok köre egységes definíciókon nyugszik, amelyre az európai irányelvek jelentik a garanciát.³² Az adminisztratív célú adatfelhasználáskor azonban gyakori problémát jelent, hogy az adatokat különálló rendszerekben tárolják, így nem lehet végig követni egy-egy személy útját a menedékjogi eljárásban született esetleges elutasító döntéstől az ennek következtében meghozható kiutasító döntésig (Urbán, 2016: 486.).

3.2.1.4. Statisztikai folyamatok – adatszolgáltatói terhek csökkentése és költséghatékonyság (9. és 10. alapelv)

A menekültügyi statisztika terén a gyűjtendő adatok körét jogszabályok határozzák meg (Migrációs statisztikai rendelet, 2007) és ez egyben a tagállamok számára adatszolgáltatási kötelezettséget jelent az EU erre specializálódott szervezeteinek. Az adatlefedettség számos esetben azonban nem pontosan definiált, így például a harmadik országbeli állampolgárok nagyarányú beáramlásakor az EUAA-nak nyújtandó adatszolgáltatást megszabó rendelet nem határozza meg a tagállamok által átadandó részletes adatokat. Legkevésbé a kettős (többszörös)

³² Sajnos mégis számos lehetőség van félreértésre, például a tekintetben, hogy befejezettnek lehet-e tekinteni azt az eljárást, amiben megszüntető döntés született, de még lehet annak folytatását kérelmezni. Az is kérdéses, hogy a lefolytatott eljárás milyen eljárásnak minősül; ha sok folytatás kérelmezésére kerül sor, akkor előfordulhat, hogy a meghozott döntések száma meghaladja a kérelmek számát.

információgyűjtés elkerülésének elve érvényesül, hiszen az EU szintjén több szervezet és adatgyűjtési platform (Eurostat, EUAA, Frontex, IRMA, TPP³³) is egymástól függetlenül végez menekültügyi statisztikai adatgyűjtést, tehát a nemzeti szervezetek ugyanazt az adatkört több uniós szervezetnek egyaránt küldik. Különösen elgondolkodtató ez a tény azt figyelembe véve, hogy a menekültügyi eljárás során keletkező adatok köre a közös európai irányelvek miatt egymáshoz nagyon hasonló és ugyanazok a nemzeti szervezetek állítják őket elő, amelyekre így a többszöri adattovábbítással nagyobb teher hárul, vagyis a költséghatékonyság csökkentésének elve csak korlátozottan valósul meg (Urbán, 2016: 487.). A Frontex tekintetében előremutató volt 2017-től az a kezdeményezés, hogy a FRAN elemzés keretében az EUAA által gyűjtött menekültügyi statisztikai adatokat használta fel publikációiban ezáltal is a tagállami adatszolgáltatók terheit csökkentve. Ez az egysátozás adatgyűjtés irányába történő fejlődést jelenthette volna, ám mivel 2018 második negyedétől már nem publikál menekültügyi statisztikát az EUAA, ezért a felhasználói teher csökkentésének kérdése e tekintetben okafogyottá vált.

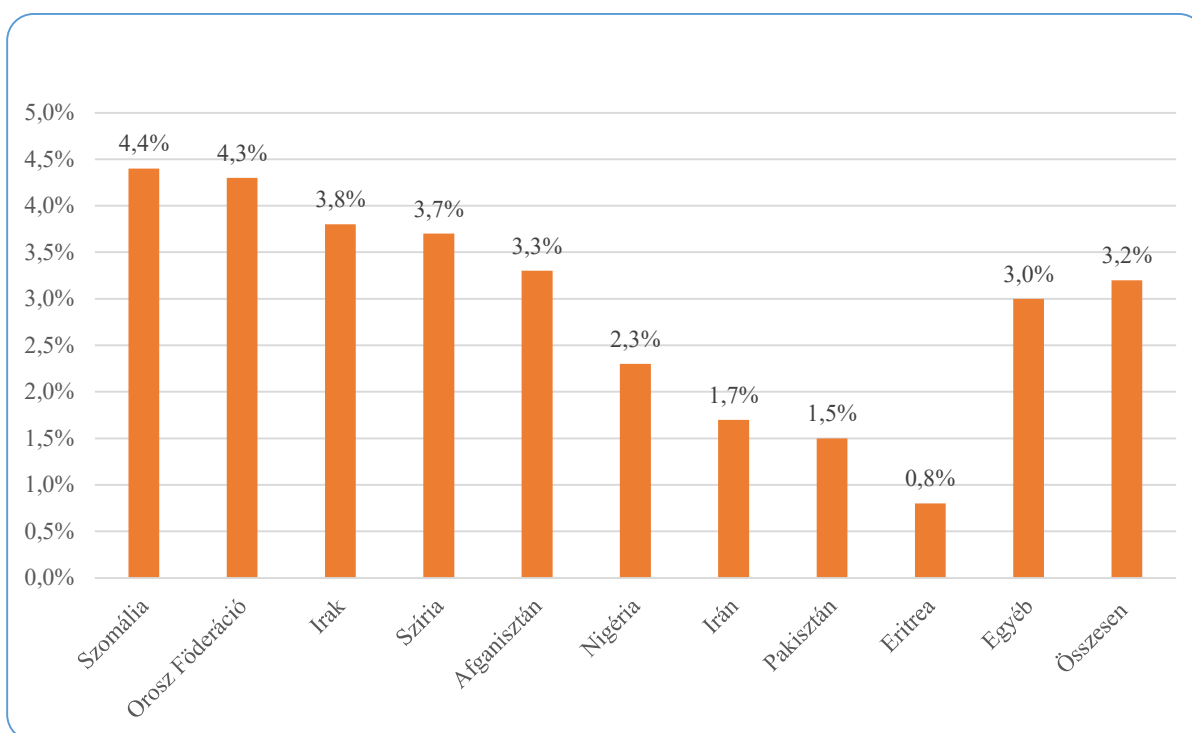
3.2.1.5. Statisztikai termékek – koherencia és összehasonlíthatóság, valamint hozzáférhetőség és érthetőség (14. és 15. alapelv)

Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexének alcímében szereplő előírásait a menekültügyi adatgyűjtés a statisztikai rendelet alapján a legmagasabb szinten (az Eurostat által) teljesíti. Az adatok, amelyeket a jogforrásban előírtaknak megfelelően gyűjtenek, több évre visszamenőleg hozzáférhetőek és egymással összehasonlíthatók.

Ahogy az már említettem, az Európai Közösségek területén az adatgyűjtés korábban egy gentlemen's agreement alapján történt, így nem minden országra vonatkozóan voltak elérhető információk. Az 1990-es évek közepétől kezdve azonban már egyre több állam szolgált vándorlástatisztikai adatokat a Bizottság számára (például a magyarországi adatok 1997 kivételével 1996-tól érhetőek el az Eurostat honlapján) (Eurostat 5, 2025). Európai szinten a vándorlástatisztikai adatgyűjtésnek a 2008-tól hatályos statisztikai rendelet alkotta meg a jogi keretét és a Bizottság is ettől az időponttól bocsát a tagállamok rendelkezésére a statisztikai rendeletben gyűjtött adatokról az adatgyűjtéshez szükséges útmutatókat. Az ESR egyéb nemzeti szervei esetében a menekültügyre vonatkozó adatok összehasonlíthatósága nem egyértelmű, hiszen gyakran eltérő nemzeti definíciókat használnak az adatok publikálásakor. Például országoként eltérő, hogy a humanitárius védelemben részesített személyek mennyi

³³ IRMA: Irregular Migration Management Application: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/irregular-migration-management-application-irma_en és TPF: Temporary Protected Platform, a letöltés ideje: 2024. február 07.

ideig tartozhatnak a védelmi kategóriához, illetve elismert menekültek és oltalmazottak esetében hány évente kell felülvizsgálni vagy egyáltalán felül kell-e vizsgálni a védelmi státust. Az ESR legmagasabb szintjén, illetve a nemzeti statisztikai hivataloknál mind a vándorlásstatisztikai, mind pedig az azokat támogató metaadatok hozzáférhetőek, de az ezen adatok előállításáért felelős egyéb nemzeti szervezeteknél (például a bevándorlási hivataloknál) a metaadatok csak ritkán érhetők el és sajnos nem minden esetben biztosított a mikroadatokhoz való kutatási célú hozzáférés sem (Urbán, 2016: 488.).

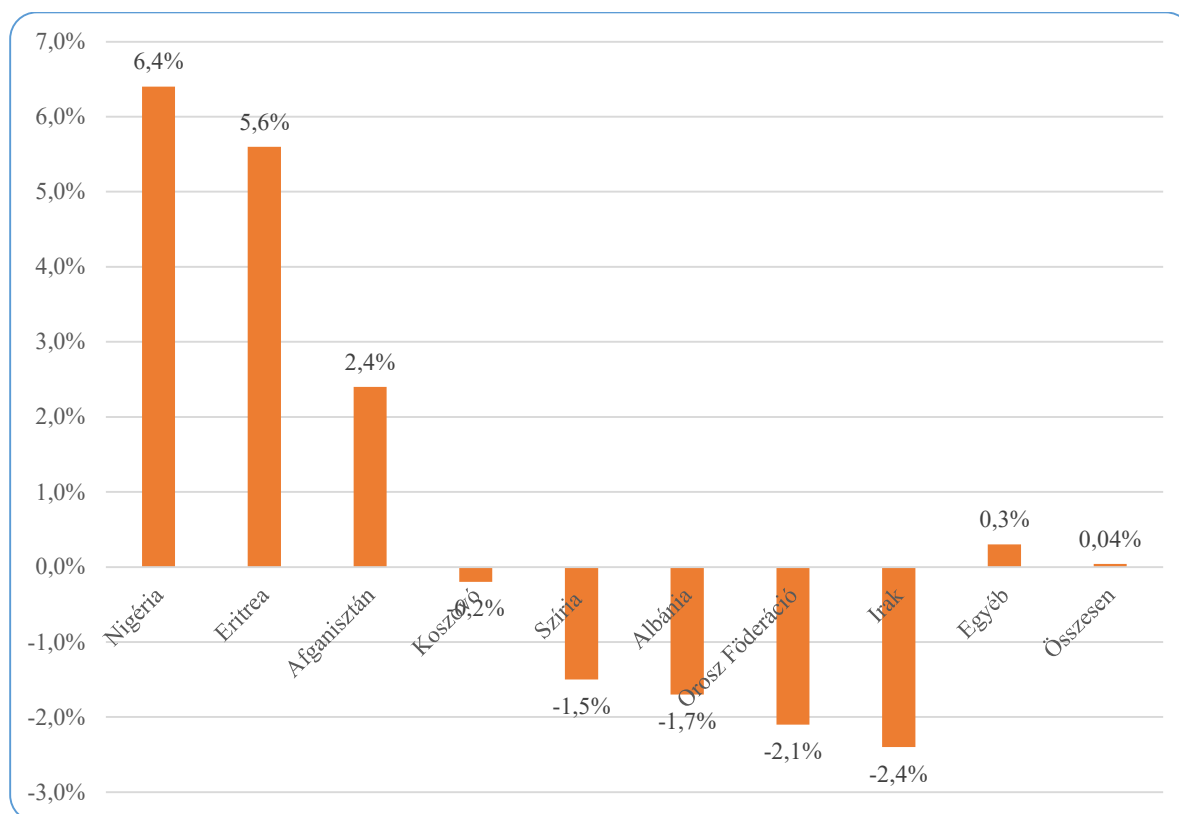


11. sz. ábra: Az EASO és az Eurostat menedékjogi kérelem adatai közötti eltérés %-ban a menedékjogi kérelmezők állampolgársága szerint (az EASO javára) 2015-ben (Eurostat 1, 2022; EASO, 2016)

A 11. sz. ábra az Eurostat menedékjogi kérelmeket tartalmazó 2015. évi adatbázisa és az EUAA (EASO) 2016-ban megjelent nyilvános táblázata alapján foglalja össze 2015 főbb menekültügyi adatait, bemutatva a két szervezet 2015. évi menekültügyi statisztikai adatgyűjtése között kimutatható néhány eltérést. Az EASO 2015. évi menedékjogi statisztikai adatokat tartalmazó nyilvános, összefoglaló kiadványa (a hivatal közzétételi rendjének megfelelően) már 2016 év elején elérhető volt, míg az Eurostat menedékjogi kérelmeket tartalmazó adatai csak később, 2016 első félévében voltak megtalálhatóak, igaz, az EASO-nál jóval részletesebb bontásban (Urbán, 2016: 488.).

Megjegyzendő, hogy a lekérdezés időpontjában az összes EU- és EFTA-tagállamra elérhetők voltak az Eurostat menekültügyi statisztikai adatgyűjtése során szerzett adatok, míg az EASO EPS (early warning and preparedness system – korai figyelmeztető és készségi rendszer) keretében folyó adatgyűjtés esetében a 2015 januártól augusztus végéig terjedő időszakra csak 30, szeptemberre 29, októbertől decemberig pedig 27 országra (EASO, 2016) vonatkozott. Bár az EASO-nak 2016 februárjában még nem volt hozzáférhető az EU- és EFTA-tagállamokban benyújtott menedékjogi kérelmekre vonatkozó minden adata, a 11. sz. ábra szerint mégis az Eurostatnál 3 százalékkal több menedékjogi kérelmet tartott nyilván mind a kilenc legjelentősebb, mind pedig az összes származási ország esetén úgy, hogy az EASO-nak kevesebb ország szolgáltatott adatot. A különbségre magyarázatul szolgálhat, hogy az Eurostat adatok később kerülnek publikálásra, az EU tagállamok később is továbbítják az Eurostatnak azokat, így részletesebb adatvalidálási folyamaton mennek keresztül már akár tagállami szinten vagy azt követően az Eurostat szintjén.

Az elsőfokú (általában közigazgatási) eljárásban hozott döntések³⁴ EUAA (EASO) és az Eurostat által közzétett számok közötti különbségeket a 12. sz. ábra szemlélteti.



12. sz. ábra: Az EASO és az Eurostat elsőfokú eljárásban meghozott döntéseinek adatai közötti eltérés %-ban 2015-ben. (EASO, 2016). A szerző saját szerkesztése.

³⁴ A menedékjogi eljárásokban hozott döntések biztosítják (pozitív elbírálás), elutasítják vagy megszüntetik a védelmi státust.

Az első fokon hozott döntések tekintetében is az EUAA (EASO) adataiban van többlet úgy, hogy az adatlefedettségben nincsen eltérés. Ez az összes döntésszám tekintetében csekély, mindössze 0,04 százalék. Igaz nem voltak elérhetők EASO-adatok az összes EU- és EFTA-tagállamra vonatkozóan (ha azok lettek volna, feltételezhetően nagyobb lenne a különbség). Itt kell kiemelni azt is, hogy vannak olyan személyek, akik korábban, tehát 2014-ben nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet, de ügyükben döntés csak 2015-ben született.

A kétféle menekültügyi statisztikai adatgyűjtés között tehát kimutathatók (a származási országok összességében nem jelentős) különbségek, de ezek mértéke a kilenc legjelentősebb (összehasonlításra alkalmas) származási ország egyike esetén sem éri el a 7 százalékot. A menekültügyi statisztikai adatgyűjtés további – a tagállamok és az EU szintjén egyaránt végrehajtott – fejlesztésével ezek az eltérések csökkenthetők lennének és ezzel gyorsabban elérhető, jobban hasznosítható menekültügyi statisztika készülhetne. Itt kell megjegyezni, hogy a PhD dolgozat tervezett leadásának idejére (2025) az EUAA honlapján már nem érhető el statisztikai adatok táblázatos és letölthető formában, vagyis az adathozzáférés sérült. A korábban letölthető Excel formátumát az EASO html-alapú adatközlésre váltotta fel 2018-ban, amelynek során a hivatal már nem tett közzé letölthető adatokat. További nehézséget jelent az EUAA statisztikai adatainak publikálásában, hogy a publikálás gyakorlati megvalósítása is változást mutat, példálózó jelleggel röviden ismertetve, 2022-ben interaktív html formátumban, 2023-ban letölthető pdf formátumú, majd 2024-ben ismét html formátumú statikus adat. Ez is az adatfelhasználás nehézkessé válásának irányába mutat.

Az EUAA, illetve az Eurostat aktuális adataira nem végezhető el az összehasonlítás, ugyanakkor elmondható, hogy az EUAA és az Eurostat adatpublikálása a havi továbbítású adatok tekintetében (menedékjogi kérelmek száma) időszerűségében jelentősen közelített egymáshoz. Ahogyan arról korábban már említést tettem, a Frontex statisztikai adatpublikációs tevékenysége szűkülő tendenciát mutat, hiszen az egyik legrészletesebb negyedéves publikációja, a FRAN 2018 II. negyedévében jelent meg utoljára az internetről letölthető összefoglaló formájában. Kérdésként merülhet fel, hogy ez az adatközlésben végbemenő szűkülés egyben jelentheti-e azt, hogy az EU szintjén az adatközlés egy egységesítés irányába mutat, hiszen egy adatforrás szolgál ki több szervezetet.³⁵ A FRAN utolsó megjelent kiadványában (FRAN Q2, 2018) található indikátorokat a 7. számú táblázatban foglaltam össze:

³⁵ pl. jelen esetben EUAA adatot használ fel a Frontex

Csoport	Változó kódja	Változó neve
Irreguláris migrációs indikátorok	IBC-1A	Illegális határátlépések észlelése a határátkelők között
	IBC-1B	Illegális határátlépések észlelése a határátkelőknél
	ILL-3A	Illegális tartózkodók felfedése
	FAC-2	Embercsempészek felfedése
	REF-4	Belépés megtagadása
	EDF	Hamis okmányok használatának felfedése
	RET-7A	Visszatérítési határozatok
	RET-7B	Hatékony visszatérések
Ország szerinti bontás	Állampolgárság	Származási ország szerinti bontás
	Észlelés helye	Tagállami bontás
	Schengen státusz	Schengen tag / társult országok megkülönböztetése
Migrációs útvonalak	Útvonal	Földrajzi migrációs útvonal (pl. Kelet-mediterrán)
Demográfiai jellemzők	Nem	Nők aránya
	Kiskorúak	Kísérő nélküli kiskorúak aránya
Menedékkérelem típusa	Ismételt menedékkérő	Ismételten benyújtott kérelmek aránya

7. sz. táblázat: A FRAN 2018 második negyedévére készített elemzésében az irreguláris migráció kimutatására alkalmazott mutatók összefoglalása. (FRAN Q2, 2018) A szerző saját szerkesztése.

Az irreguláris migráció értékelésére a Frontex 2017-től 2018 második negyedévéig megjelenő FRAN kiadványában egy 8 változóból álló indikátorrendszert alkalmazott. El kell mondani, hogy 2017-ig ez az indikátorrendszer még 9 változóból állt és tartalmazta a Frontex saját forrása segítségével gyűjtött menedékjogi kérelmek számának adatát is. 2017-től ez megváltozott, mert ekkortól a Frontex az EASO EPS rendszerében gyűjtött gyakorlati célú menedékjogi statisztikai adatokat használta a kiadványához. Ez a változás a tagállami adatszolgáltatók körében feltételezhetően hozzájárult az adatteher csökkenéséhez, hiszen így megjelenéséig egy másik adatcsatornán átvett statisztikai adatok újrahasznosítása történt.

Az anyag országok szerinti bontást is tartalmaz, hiszen szerepel benne az adott eseményben érintett személy állampolgársága, az észlelés országa, illetve schengeni tagság szerinti bontás is. Természetesen szerepel benne az észlelés helyzete (belföld, tengeri- vagy szárazföldi határ, illetve légi határ) földrajzi helye (ország), illetve alapvető demográfiai jellemzők, így a nők és kísérő nélküli kiskorúak szerepének kiemelése is. Az anyag megkülönbözteti továbbá az elemzés szempontjából a menedékkérelem típusa szerint is a kérelmezőket.

3.3. A menekültügyi statisztikai adatgyűjtések a statisztikai rendelet alapján

A konzisztencia érvényesülésének vizsgálata érdekében a továbbiakban részletesen bemutatom az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtést, aminek egyik legfontosabb pillére a migrációs statisztikai rendelet (862/2007/EK rendelet), illetve az adatok Bizottságnak történő továbbítását támogató, a rendelethez készült módszertani útmutatók, amelyek tulajdonképpen a rendelethez kapcsolódó végrehajtási rendeletnek is tekinthetők (Eurostat, 2020; Eurostat, 2021; Eurostat, 2023). Ismertetésem célja, hogy felderítsem az ESR-ben található párhuzamosságokat, amelyek megnehezítik a tagállamok vándorlásstatisztikai adatszolgáltatását a Bizottság számára úgy, hogy az egy időben a többszörös adatszolgáltatások miatt többletterhet rónak rájuk.

A statisztikai rendelet 4. cikke és annak 2020. évi módosítása (Eurostat, 2020) értelmében a tagállamok havonta, negyedévente és évente szolgáltatnak menekültügyi statisztikai adatokat. A rendelet 4. cikkének értelmében havonta a következő adatokat kell eljuttatni a Bizottságnak:

1. a referencia- (adott naptári) időszakban nemzetközi védelmet kérelmező személyek és családtagjaik statisztikai adatai;
2. azoknak a személyeknek a száma, akiknek a referencia-időszak végén elbírálás alatt álló nemzetközi védelem iránti kérelmük van egy adott EU tagállam nemzeti hatósága előtt;
3. a referencia-időszakban visszavont menedékjogi kérelmek száma, a 2013/32/EU európai parlamenti tanácsi irányelv (2013/32/EU irányelv) 27. és 28. cikkében említett kifejezett, illetve hallgatólagos visszavonás³⁶ szerinti bontásban.

A 2020. évi rendeletmódosítás következtében ((EU) 2020/851 rendelet) a 4. cikk első bekezdése a következő adatfelvételekkel egészült ki:

1. a referencia- (vagyis adott naptári) időszakban első kérelmet benyújtó személyek és családtagjaik száma;
2. a referencia- (vagyis adott naptári) időszakban nemzetközi védelmet előterjesztő személyek és családtagjaik közül azok, akiknek kérelmét gyorsított eljárásban bírálták el;
3. a referencia- (vagyis adott naptári) időszakban ismételt nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személyek és csatlakozó családtagjaik száma.

Ezeket a havi statisztikákat a tagállamoknak kor, nem és az érintett személyek állampolgársága, valamint a kísérő nélküli kiskorúak száma szerinti bontásban kell eljuttatniuk

³⁶ Hallgatólagos visszavonásnak nevezzük, amikor a kérelmező nem érhető el az eljárás során.

a Bizottságnak. Ezeknek a statisztikáknak egy naptári hónapra kell vonatkozniuk és a referencia-időszakot követő két hónapon belül kell eljuttatniuk az Eurostathoz.

A tagállamok negyedévente a következő adatokat szolgáltatják:

1. elutasított menedékjogi kérelmek száma;³⁷
2. menekültként elismertek és a menekült jogállást visszavonó határozatokban szereplő személyek száma.

A 2020. évi rendeletmódosítás következtében ((EU) 2020/851 rendelet) a 4. cikkének e bekezdése a következő adatkörökkel egészült ki:

3. a menekültjogállást megszüntető vagy annak megújítását elutasító elsőfokú határozatok hatálya alá tartozó személyek.
4. A kiegészítő védelemben részesített és a kiegészítő védelmi státust visszavonó határozatokban szereplő személyek száma.

A rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a rendeletmódosítás következtében úgy módosult, hogy

1. a tagállamoknak a kiegészítő védelmi jogállást megszüntető vagy annak megújítását elutasító elsőfokú határozatok hatálya alá tartozó személyek statisztikai adatait is át kell adnia a Bizottságnak,
2. valamint az ideiglenes védelemben részesített és az ideiglenes védelmi kategóriát visszavonó határozatokban szereplő személyek számát is továbbítani kell (ez a védelmi kategória csak a Bizottság által meghatározott rendkívüli helyzetekben hívható életre, amikor az EU-nak nagyszámú menedékkérő beáramlásával kell szembenéznie), továbbá
3. a nemzeti jog alapján humanitárius védelemben részesített, illetve a humanitárius védelmi státust visszavonó határozatokban szereplő személyek számát is át kell adni a tagállamoknak (lásd a non-refoulement elvét).

Az (EU) 2020/851 rendelet vagyis a statisztikai rendelet 2020. évi módosítása azt is előírta, hogy a fenti statisztikákat a már korábban is hatályban levő kor, nem és állampolgárság szerinti bontáson túl a kísérő nélküli kiskorúakra is meg kell adni, az elsőfokú elutasító határozatokban szereplő személyek számának kivételével. Az éves gyakorisággal küldendő

³⁷ Az elutasított menedékjogi kérelmezők esetében kérdésként merül fel, hogy milyen döntésnek minősül az az eset, amikor a kérelmező nem kap menekültstátust, viszont oltalmazottit kap. Statisztikailag ez menedékkérelm elutasításnak és pozitív döntésnek számolható. Kérdés azonban, hogy a tagállamok ezt miként valósítják meg a gyakorlatban.

adatok köréről két kivétellel³⁸ elmondható, hogy azok jogorvoslati eljárásban (közigazgatási vagy bírósági eljárás lezárásaként)³⁹ hozott döntésekre vonatkoznak:

a menedékjogi kérelmet elutasító döntéssel szembeni fellebbezés eredményeként hozott, jogerős határozatokban szereplő személyek számára vonatkozó tagállami adattovábbítási kötelezettség egészült ki a következő alábontásokkal:

1. a fellebbezés eredményeként menedékjogot megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma. Ez a statisztikai rendelet 2020. évi módosításának során bevezetett új adatkör, amely részletesen a következő alábontásokat tartalmazza:
2. fellebbezés eredményeként kiegészítő védelmet megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
3. fellebbezés eredményeként átmeneti védelmet megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
4. fellebbezés eredményeként kiegészítő védelmi státust megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
5. közösségi vagy tagállami áttelepítési programban részt vevő személyek száma;
6. a nemzetközi védelmet előterjesztő személyek és az ilyen kérelmekbe családtagként belefoglalt személyek közül, akik a befogadás olyan anyagi feltételeiben részesültek, amelyek megfelelő életszínvonalat biztosítanak a kérelmezőknek a 2013/33/EU európai (2013/33/EU irányelv) parlamenti és tanácsi irányelv 17. cikkével összhangban.

A statisztikai rendelet 4. cikkének hatálya alatt kell továbbá a Dublin III. rendelet (604/2013/EU rendelet) értelmében a tagállamoknak adatot szolgáltatni a Bizottságnak a többi tagállamnak átadott menedékkérőkről. Ezek a statisztikák részletezve a következők:

1. a menedékkérők visszavételére vagy a róluk való gondoskodásra irányuló kérelmek száma;
2. a rendelkezések, amelyek az 1. pont alatt szereplő kérelmek alapulnak;
3. az 1. pontban említett kérelmekre adott válaszként hozott határozatok;
4. az átadások száma, amelyekhez a 3. pontban említett határozatok vezetnek;
5. az információkérések száma.⁴⁰

³⁸ Kísérő nélküli kiskorú menedékjogi kérelmezők és a tagállami áttelepítési programban résztvevők esetében.

³⁹ A magyar eljárásrendben státusvisszavonás csak közigazgatási eljárásban képzelhető el, státus viszont a menedékkérők felülvizsgálati eljárásban is szerezhető.

⁴⁰ A dublini eljárás során az információkérés azt a formális lépést jelenti, amikor egy tagállam (amelyhez a menedékkérelmet benyújtották) információt kér egy másik tagállamtól annak érdekében, hogy megállapítsa: vajon az a másik tagállam felelős-e a kérelmező menedékkérelmének elbírálásáért (Dublin III. rendelet 34. cikk).

A statisztikai rendelet 2020. évi módosítása ezt a statisztikai adatszolgáltatást is érintette, amelynek következtében további adatszolgáltatási kötelezettségeket írtak elő, így az alábbi adatköröket is továbbítani kell a tagállamoknak az Eurostatnak:

1. a menedékkérők visszavételére vagy átvételére irányuló felülvizsgálati kérelmek száma;
2. azok a rendelkezések, amelyeken az előbbiekben szereplő kérelmek alapulnak;
3. az 1. pontban szereplő kérelmekre válaszul hozott határozatok;
4. azon átadások száma, amelyekre az előbbi pontban említett határozatok eredményeképpen kerül sor.

A rendelet 2020. évi módosítása kiterjedt arra is, hogy ezeket a statisztikákat nem szerinti, valamint kísérvél érkező és kísérő nélküli kiskorúakra terjedően kell a tagállamoknak szolgáltatni az Eurostatnak. A tagállamok adatszolgáltatási kötelezettsége egy naptári évre vonatkozik és a statisztikai adatokat a referencia-időszak végét követő három hónapon belül kell átadniuk. Az (EU) 2020/851 számú rendelet alapján az adatszolgáltatási kötelezettség első referenciaéve 2021.

A statisztikai rendelet 5. cikkének (Az illegális belépés és tartózkodás megelőzésére vonatkozó statisztikák) értelmében a tagállamoknak a Bizottság részére a következő statisztikai adatokat kell továbbítaniuk:

1. a harmadik ország állampolgárainak külső határon a tagállamok területére való belépésének elutasítása;
2. azon harmadik országbeli állampolgárok számadata, akikről megállapították, hogy a bevándorlásra vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján illegálisan tartózkodnak az országban.

Az 1. pontban szereplő statisztikákat a tagállamoknak az (EU) 2016/399 rendelet 14. cikkének (5) bekezdésének megfelelő bontásban ((EU) 2016/399 rendelet) kell megadniuk.

Az adatszolgáltató országban illegálisan tartózkodó személyekre vonatkozó statisztikai adatot kor és nem, valamint az adott személyek állampolgársága szerinti bontásban kell megadni. Az adatoknak egy naptári évre kell vonatkozniuk és a referenciaév végét követő három hónapon belül kell átadni a Bizottságnak.

A tematikai kapcsolódás miatt a következő adatkör a statisztikai rendelet 7. cikke alapján továbbított adatok köre, amely csoportba a visszatérésekre vonatkozó statisztikák tartoznak. A rendelet 7. cikke alapján a tagállamok kötelesek a Bizottságnak eljuttatni:

1. azon harmadik országbeli állampolgárok számát, akikről megállapítják, hogy illegálisan tartózkodnak az országban és akik a tagállam területének elhagyására vonatkozó közigazgatási vagy bírósági határozat tárgyát képezik;

2. a tagállamoknak szükséges továbbítani azoknak is a számát, akik a közigazgatási vagy bírósági határozat vagy aktus következtében ténylegesen elhagyták a tagállam területét.

Az adatokat a tagállamoknak állampolgárság szerinti bontásban kell átadniuk. A 2020. évi rendeletmódosítás rendelkezett arról is, hogy a tagállamoknak ezeket az adatokat a visszaküldés és a kapott segítség típusa, valamint célország szerinti bontásban kell továbbítaniuk. A 2020-ban elfogadott rendeletmódosítás vezette be a kor, nem, valamint kísérő nélküli kiskorúra vonatkozó bontásokat is. Az adatszolgáltatásnak három naptári hónapnak megfelelő referencia-időszakra kell vonatkoznia és az adatszolgáltatásnak a referencia-időszakot követő két hónapon belül kell eleget tenni.

A statisztikai rendelet módosítása érintette a rendelet 6. cikke alapján a tagállamok által a Bizottságnak szolgáltatott adatkört is, vagyis a tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező személyek statisztikai adatszolgáltatását. A rendelet 6. cikke alapján a tagállamok a következő adatokat kötelesek eljuttatni a Bizottságnak:

1. a referencia-időszakban tartózkodásra jogosító engedélyt először kapott harmadik országbeli állampolgárok száma, az engedély kiállításának oka, az engedély érvényességének időtartama, valamint ezen személyek kor és nem szerinti bontása alapján;
2. a referencia-időszakban kiállított olyan engedélyek, amelyeket a harmadik országbeli állampolgár bevándorló jogállásában vagy tartózkodás okában bekövetkezett változás miatt adtak ki. A tagállamoknak ezt az adatszolgáltatást is az engedély kiállításának oka, az engedély érvényességének időtartama, továbbá kor és nem szerinti bontásban kell továbbítaniuk;
3. a tagállamoknak szintén továbbítani kell a Bizottságnak (Eurostat) a referencia-időszak végén érvényes engedélyek számát, állampolgárság, az engedély érvényességének időtartama továbbá kor és nem szerinti bontásban;
4. szintén a statisztikai rendelet 6. cikkének hatálya alatt szükséges a tagállamoknak átadni a Bizottságnak a referencia-időszak végén érvényes huzamos tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezők számát, az engedély kiállításának oka, az érvényességének időtartama, valamint kor és nem szerinti bontásban.
5. A statisztikai rendelet módosítása vezette be a referencia-időszak alatt kiadott huzamos tartózkodásra jogosító engedélyek adatszolgáltatását is.

A tartózkodásra jogosító engedélyek esetében a kor és nem szerinti adatszolgáltatás a statisztikai rendelet 2020-ban elfogadott (EU) 2020/851 számú módosításával került elfogadásra és a tagállamoknak ezek alapján először a 2021-es referenciaévre vonatkozóan kellett adatot szolgáltatni, az adatszolgáltatás határidejét a referencia-időszak végét követő fél

évben határozták meg. A harmadik országbeliek állampolgársági kategóriáira vonatkozó statisztikai adatokat kötelező jelleggel kell szolgáltatni, míg az EU-állampolgárokat önkéntes alapon. A 862/2007/EK rendelet, vagyis a statisztikai rendelet alapján az első referencia-időszak 2008. január volt; az első referenciaév adatait pedig legkésőbb 2009. február végéig adhatták át a tagállamok. A statisztikai rendelet 2007-ben történő hatályba lépése az európai vándorlásstatisztikai adatgyűjtés és továbbítás terén forradalmi jelentőséggel bírt, hiszen egységes keretbe foglalta az addigi többnyire önkéntes adatgyűjtéseket.

Hasonló jelentőséggel bírt a statisztikai rendelet módosításának elfogadása is, amelyre hosszú előkészítő tárgyalások után került sor. A rendeletmódosítással foglalkozó tárgyalásokat az Európai Unió Tanácsa Statisztikai Munkacsoportjának keretében kezdték meg a tagállamok szakértői 2018 júniusában. A tárgyalássorozat négy egymás utáni soros uniós elnökség koordinálása mellett zajlott és végül 2020 első félévében sikerült a tagállamoknak olyan kompromisszumos javaslatot elfogadni, amely alapján elkezdődhetett a háromoldalú tárgyalás az Európai Unió Bizottsága, a Tanács, valamint az Európai Parlament képviselői között és végül az Európai Parlament el tudta fogadni a rendelet módosítását.

3.3.1. Az adatszolgáltatás körének további bővítési lehetőségei

Az elfogadott rendeletmódosítás alapján a Bizottság az új adatgyűjtések és bontások megvalósíthatóságának vizsgálatára

„...többek közt a megfelelő adatforrások és előállítási technikák rendelkezésre állásának –, a kapott statisztikák minőségének és összehasonlíthatóságának, valamint a kapcsolódó adatgyűjtések költségeinek és terheinek tesztelése érdekében kísérleti projekteket hoz létre, amelyeket a tagállamok önkéntes alapon folytatnak le.” ((EU) 2020/851 rendelet).

Az ún. kísérleti projektek jellemzően olyan statisztikai adatszolgáltatásokra térnek ki, amelyeket a módosítást előkészítők az EU Statisztikai Munkacsoportjának tárgyalásai során a tagállamok ellenállása miatt első körben nem emeltek be a rendeletbe.

A rendelet módosítása megnyitotta az utat az interoperabilitás bővítése előtt is, mivel kitér arra, hogy az Eurostatnak az új statisztikák bevezetése előtt meg kell vizsgálnia, hogy azok alapulhatnak-e uniós szintű adminisztratív adatforrásokon ((EU) 2020/851 rendelet 9. cikk). A kísérleti projekteknek a következő, a statisztikai rendeletben definiált adatszolgáltatásokra kell kitérnie:

A módosított rendelet a következő megállapításokat teszi a menekültügyi statisztikákkal kapcsolatos adatszolgáltatások terén:

- meg kell vizsgálni, hogy a 4. cikkben szereplő valamennyi statisztika vonatkozhat-e egy naptári hónapra;
- a 4. cikk (1) bekezdésében szereplő adatszolgáltatásoknál szükséges megvizsgálni, hogy rendelkezésre állnak-e a kérelem részleteire vonatkozó egyéb információk (azokra vonatkozó adat, akik mentesültek a gyorsított eljárás vagy a határon lefolytatott eljárás alól; azon személyekről adat, akik nem szerepelnek az Eurodac-ban; a befogadás anyagi feltételeiben részesült személyekre vonatkozó részletesebb demográfiai bontás; kísérő nélküli kiskorúak, akik mellé képviselőt neveztek ki; életkor megállapítását célzó eljárások, az eljárás eredményével) ((EU) 2020/851 rendelet 9. cikk);
- a menedékjogra vonatkozó kérelmek elutasításának indoka szerinti adatszolgáltatás (elfogadhatatlanság miatt elutasított; rendes eljárás, illetve gyorsított eljárás keretében nyilvánvaló megalapozatlanság miatt elutasított; azon az alapon elutasított, hogy a kérelmező a származási országában jogosult a védelemre);
- a közigazgatási szervek vagy bíróság által jogállást megadó vagy visszavonó határozatok alá tartozó személyek, valamint a felülvizsgálati eljárás során a jogállást megadó vagy visszavonó határozatok alá tartozó személyek a megszüntetésre, vagy kizárásra vonatkozó határozatok szerinti bontásban;
- személyes meghallgatást követően hozott határozatok száma;
- a befogadás anyagi feltételeit csökkentő vagy megvonó elsőfokú határozatok;
- a fellebbezések időtartama.

A dublini eljárásokra kiterjedő statisztikai adatszolgáltatásokkal kapcsolatban a rendelet a következőre tér ki:

- a Dublini eljárások adatkör tekintetében a kísérleti projektek a kor és állampolgárság szerinti bontások megvalósíthatóságát tekintik célnak.

Míg a tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikai tekintetében a következő adatkörök megvizsgálását tartja szükségesnek:

- első tartózkodási engedély iránti kérelmek állampolgárság, nem, kor, kérelmezés oka, szerinti bontásban, a tartózkodás státusának megváltozása miatt kérelmezett engedélyek elutasításának száma;
- családegyesítés okából kiállított engedélyek, a harmadik országbeli állampolgár családegyesítőjének jogállása szerint.

A bevándorlással kapcsolatos jog végrehajtására vonatkozó adatszolgáltatás (EIL adatszolgáltatás) terén pedig a következő területeken lehet kísérleti statisztikát megvalósítani:

- a tagállam területén illegálisan tartózkodó és ország elhagyásra kötelezett személyek száma, a határozatok vagy jogi aktusok indokai szerint;
- beutazási tilalom alatt álló személyek száma;
- az őrizetet vagy őrizet helyetti alternatív intézkedést elrendelő közigazgatási vagy bírósági határozatok száma, ennek időtartama, az alternatív intézkedés típusa szerint;
- a visszaküldött személyek száma a célország, a határozat vagy intézkedés típusa szerinti bontásban (hivatalos uniós visszafogadási megállapodással összhangban, nem hivatalos visszafogadási mechanizmussal, nemzeti visszafogadási megállapodással).

Az adatok továbbítására az eDamis online⁴¹ rendszere szolgál, ahol az adatszolgáltatásra a referencia-időszak végétől számítva két hónap áll rendelkezésre az adatszolgáltató tagországoknak, miután a statisztikai adatokat az Eurostat validálás után közzéteszi a honlapján.

A statisztikai rendeletben szereplő adatkörök döntő többsége „flow” jellegű. Kivéve az adott év végén tartózkodásra jogosító engedéllyel, valamint a huzamos tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezők statisztikai adata, mely stock adatot tartalmaz, illetve a hónap végén folyamatban levő eljárások száma, ami tulajdonképpen „stock” statisztikára vonatkozik.

A továbbított adatok alapegysége a személy, még abban az esetben is, ha egy család tagjai együtt nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet. Egy ember csak egyszer szerepelhet a referencia-időszakra vonatkozó statisztikában kivéve, ha ez alatt ügyében több döntést is hoztak.

3.3.2. Tájékoztatási politika

A tagállamoktól kapott adatokat az Eurostat a honlapján teszi közzé egyrészt interaktív táblázat, másrészt statisztikai publikáció formájában. A jelenleg nyilvánosan hozzáférhető, legnagyobb lefedettségű európai vándorlást statisztikai adatok legkorábban a referencia-időszakot követő két hónap elteltével tölthetők le teljeskörűen az Eurostat adatbázisából, a „Demográfiai és társadalmi jellemzők” (Population and social conditions) menüpontban található, menekültügyi és dublini eljárásokat tartalmazó adatkörből.⁴² Az Eurostat

1. internetes adatbázisa tartalmazza a statisztikai rendelet 4., 5., 6. és 7. cikke alapján gyűjtött valamennyi statisztikai adatot, amelyeket a tagállamok felelős hatóságai a referencia-időszak leteltét követően a táblázatban jelölt határidővel, vagyis két, három, illetve hat hónapon belül

⁴¹ Lásd: <https://wikis.ec.europa.eu/spaces/IFS/pages/83690047/6.6+Transmission+method+EDAMIS> (a letöltés ideje: 2025. május 02.)

⁴² <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (a letöltés ideje: 2025. május 02.)

szolgáltatnak számukra. Ezeket az adatokat validálás után a Unit F2 Population frissíti a honlapon.

2. a menedékjogi eseményeket tömör, írásos formában pedig az „*Asylum quarterly report*” (Negyedéves menedékjogi jelentés) mutatja be.
3. a kiadott első tartózkodásra jogosító engedélyek főbb bontások szerinti jellemzőit a „*Statistics explained*” elnevezésű kiadványa ismerteti a megelőző referenciaévre vonatkozóan. A statisztikai publikáció a referencia-időszakot követő negyedik negyedév elején jelenik meg.
4. szintén negyedéves gyakorisággal jelentet meg sajtóközleményeket, amelyek a széles nyilvánosságot tájékoztatják a menekültügy terén tapasztalható legfontosabb tendenciákról.

A statisztikai rendelet hatálya alatt megvalósuló adatgyűjtés jelentős értékű adatkört „testesít meg”, hivatalos voltát tekintve időszerű és közvetlenül elősegíti a megalapozott szakpolitikai döntéshozatalt. A fejezetben leírtak azonban azt is alátámasztják, hogy az Eurostat hivatalos statisztikai adatai, amelyek leírják és követik az eseményeket, nem teszik lehetővé a gyors elemzést és a gyorsan változó menekültügyi eseményekbe való beavatkozást, hiszen a negyedéves statisztikai adatok is csak a referencia-időszakot követő mintegy két hónap késéssel kerülnek fel a szervezet honlapjára (Urbán, 2016: 495.).

3.4. Hivatalos és gyakorlati statisztika közötti különbség és a menekültügyi korai figyelmeztető és készenléti rendszer

Az EU-ban a közös menekültügyi rendszer működésével összefüggésben szükség van a hivatalos statisztikai adatszolgáltatásnál időszerűbb, az eseményeket nem utólag követő, hanem azokra gyorsan reagálni vagy azokat előre jelezni képes menekültügyi adatszolgáltatásra is. Ebből a célból jött létre az EASO rendelet 9. cikke és a Dublin III. rendelet 33. cikke alapján az Early Warning and Preparedness System (EPS), aminek keretében havi rendszerességgel gyűjtik a menedékjogi statisztikai adatokat, különböző indikátorok alapján. Az EPS szerinti adatszolgáltatásban jelenleg az EU tagállamok, illetve Norvégia és Svájc vesznek részt. A rendszer 2013-ban kezdte meg tényleges működését és a keretében folyó menedékjogi statisztikai adatszolgáltatás folyamatos fejlődésen megy keresztül, jelenleg a harmadik szakaszánál tart.

A 2013-ban indult első szakaszban az adatgyűjtés csupán a következőkre terjedt ki:

1. a benyújtott menedékjogi kérelmek száma állampolgársági kategóriák szerint (itt külön adatkört jelentettek a nyugat-balkáni országokból érkező menedékkérők statisztikai adatai a megnövekedett kérelmező szám miatt);
2. az adott időszak végén fel nem dolgozott, folyamatban levő ügyek.

Az EPS 2014-től kezdett, második szakaszában az előbbinél már részletesebb, az állampolgársági kategóriákra is kiterjedő adatszolgáltatás folyt a következőkről:

1. a benyújtott menedékjogi kérelmek száma állampolgárság szerint;
2. az adott időszak végén folyamatban levő ügyekben szereplő személyek száma állampolgárság alapján;
3. a visszavont menedékjogi kérelmekben szereplő személyek száma;
4. az elsőfokú eljárás során meghozott döntések száma állampolgárság és döntéstípus szerint.

A második szakasz adatgyűjtése az adatköröket és az adattovábbítás módját tekintve az elsőnél már kidolgozottabb volt.⁴³ Az EPS jelenlegi, 2015-ben indult harmadik szakasza, megőrizve a második szakaszra jellemző indikátorokat, kiegészült az egyéb módon lezárt eljárásokban szereplő személyekre a befogadásra és visszatérésre (kiutasítás és átadás a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamnak a Dublin III. rendelet értelmében) vonatkozó adatokkal. Ez a közvetlen gyakorlati célokat szolgáló, európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés elsősorban az időszerűségében különbözik a statisztikai rendelet szerintitől, mivel az adatok már a referencia-időszak végét követő tizenöt napon belül továbbításra kerülnek az EUAA-nak.

Az EPS hatálya alá tartozó adatgyűjtésekről minden hónap végén kétféle publikáció jelenik meg: az egyik az EUAA honlapján⁴⁴ nyilvánosan, a másik viszont csak a tagállamok szakértői számára érhető el. Az első, a „Latest Asylum Trends” (Legfrissebb Menekültügyi Tendenciák) 2013 óta (először adott hónapban, 2 hónap időközzel) jelenik meg, gyorsabb hozzáférést biztosítva ezáltal az Eurostathoz képest a legfontosabb európai menekültügyi statisztikai mutatókhoz. Ez a publikáció rövid szöveges elemzés formájában tájékoztat a benyújtott menedékjogi kérelmek számáról, a kérelmezők állampolgárság szerinti összetételéről, valamint a menekültjogi döntések típusáról és számáról. A publikáció kezdetben pdf formátumban jelent meg az EUAA honlapján, jelenleg pedig az információk interaktív html formátumban kerülnek ki az EUAA honlapjára. A havi publikáción túl az EUAA a megelőző referenciaévet bemutató elemzését is elkészíti, melyet szintén interaktív html formátumban

⁴³ Az első szakaszban az adatszolgáltatás még Word formátumban, a másodikban már Excel-ben folyt.

⁴⁴ <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/data-analysis-and-research> (a letöltés ideje: 2025. május 02.)

jelentet meg a honlapján. Az EUAA adatgyűjtése rugalmasabb a statisztikai rendelet 4. cikke szerintinél, ugyanis gyorsabban képes reagálni a változásokra. Továbbá rövidebb időszakokra is biztosít néhány fontos jelzőszámot (például az első fokon született döntések állampolgársági kategóriák szerinti bontásban) hasznos információt jelenthetnek az országinformációs központoknak,⁴⁵ de lényeges még a kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott menedékjogi kérelmek száma is, mivel esetükben különösen nagy anyagi és humán erőforrás-ráfordítást igénylő csoportról van szó. Azt is át kívánom tekinteni, hogy jelenleg az EU-ban a menekültügyi statisztikai adatok gyűjtési, illetve a hozzá kapcsolódó egyéb (pl. feldolgozási, közzétételi) feladatokat mely szervezetek végzik.

Jelenleg az EU-ban a menekültügyi statisztikai adatok gyűjtési, feldolgozási és közlési folyamatait az ESR részeként több szervezet is végzi. Ezen szervezetek eltérő jogi felhatalmazással rendelkeznek az adatgyűjtésre, de a számukra átadott adatkör kisebb eltérésektől eltekintve szinte azonos. Érdemes megvizsgálni, hogy mi a legfontosabb különbség az előbbieken ismertetett két statisztikai adatgyűjtési és -publikálási típus között (Eurostat, illetve EUAA adatközlése).

A Bizottság (Eurostat) által közölt menekültügyi statisztikai adatoknak meg kell felelniük az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexében lefektetett irányelvek szigorú előírásainak. Így áttételesen azoknak az egyéb nemzeti ügynökségeknek is képviselniük kell ezeket, ahol a statisztikák a jogszabályokban rögzített menekültügyi eljárások „melléktermékeként” keletkeznek. Ezt nevezzük hivatalos statisztikának. Mivel a hivatalos statisztikának szigorú validálási és minőségbiztosítási szempontoknak kell megfelelnie, ezek időszerűségében lemaradás mutatkozik a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtéshez képest. Esetükben ugyanis hosszabb idő telik el az események bekövetkezése után, amíg a statisztika felhasználói (szakpolitika-alkotók, kutatók stb.) hozzáférhetnek a menekültügyi statisztikai mutatókhoz. Ahogyan arról már szó volt, például 2021 januárjában teljeskörűen a 2020 novemberi menedékkérelem-adatok voltak elérhetők, ami a korábbi adatpublikálási gyakorlathoz képest jelentős fejlődést jelent a rendszerben. Az EUAA EPS rendszerének keretében folytatott menekültügyi statisztikai adatgyűjtés időszerűségében megelőzi az Eurostatét, mivel a legfontosabb menekültügyi statisztikai mutatók, így például az elismerésekre vonatkozó adatkör tekintetében már a referencia-időszakot követő első negyedévben megjelennek a szervezet honlapján. A naprakész adatok lehetővé tehetik, hogy a

⁴⁵ Az országinformációs központok a menekültügyi döntésekben szereplő menedékkérők származási országáról háttér-információkat biztosító szolgálatok.

döntéshozók az aktuális társadalmi, gazdasági vagy migrációs helyzethez igazodó releváns politikákat alakítsanak ki, hiszen a statisztikai trendek előrejelezhetik a lehetséges válságokat. A korai hozzáférés lehetővé teszi a proaktív beavatkozást.

Az operatív és gyakorlati célú adatgyűjtéstípusnak az EUAA rendelet 2. cikke szerint a nagy menekültügyi terhelést elszenvedő országok számára hatékony segítségnyújtást kell szolgáltatnia, ami akkor valósulhat meg, ha az információ el is jut oda, ahol szükség van rá.

A kétféle adatgyűjtés és -publikálás főbb jellemzőit a 8. sz. táblázat szemlélteti.

	Hivatalos statisztika	Gyakorlati statisztika
Alapja	Jogszály (rendelet) Útmutatónak kötelező megfelelés, konvenciók alkalmazása	Gyakorlati megállapodások A megfelelőség minden fél közös érdeke
Minősége	Írásba foglalt módszerek Validálási eljárások Ellenőrzött, pontos, megbízható	Harmonizáció megállapodások által Bontások a szükségesség elve szerint Rendszeres, gyors, időszerű
Gyakorlat	Munkacsoportok által támogatott A statisztika nem a nemzeti statisztikai hivataloknál keletkezik	Hálózatok, egyeztető ülések által alakul ki Az adatszolgáltató a statisztika előállítója Rugalmas végrehajtás, a fejlődés folyamatos
Termék	Az adatokat statisztikai évkönyvekben, hivatalos adattárakban teszik közzé A statisztika további szakpolitikai intézkedések meghozatalának alapja	Eseményekhez igazodó figyelemfelkeltő összefoglalók Online portálok Bizonyítékot szolgáltat a korai előrejelzéshez és felkészüléshez

8. sz. táblázat: A hivatalos és gyakorlati statisztika közötti különbség főbb jellemzői. A szerző saját szerkesztése.

A gyakorlati statisztikai adatok gyűjtése időszerűségében messze megelőzi a hivatalos statisztikáét, ám a felhasználók számára elérhető adatok köre szűkös, csak néhány fontosabb mutatóról (többek között a benyújtott kérelmek számáról) alkotható kép, de nem lehet hozzáférni például a döntések részletes bontásához, mert nincsenek előre definiált bontások, hanem ad-hoc igényekhez igazodnak, ezáltal a statisztikai felhasználó változó adatkörnyezettel szembesül.

Az ilyen típusú adatgyűjtés célja, hogy a tagállamok a KEMR keretein belül fejlesszék együttműködésüket. Módszereinek kialakítását rugalmasabb feltételek jellemzik, mint a hivatalos statisztikáét: egyeztető üléseken (és nem jogi normában előírt munkacsoportok keretében) születik megállapodás a gyűjtött adatok köréről és a fejlesztések módjáról. A 8. sz.

táblázat szerint a két típus által gyűjtött adatok köre azonban nagyfokú hasonlóságot mutat. Az adatok forrása a gyakorlati adatgyűjtésnél ugyanaz, mint a hivatalos statisztikák esetében, így a minőségbiztosítási szempontokat ebben az esetben is figyelembe veszik. Logikusnak tűnik tehát annak felvetése, hogy az EU szintjén a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés és -publikálás folyamatát egységesítsék, elősegítve ezzel a költséghatékonyság irányelvének érvényre jutását. Meg kell fontolni a hivatalos és a gyakorlati statisztikai adatgyűjtés, illetve -előállítás összekapcsolását is. Ennek megvalósulásával ugyanis a költséghatékonyság javítása mellett csökkennének az adatszolgáltatók terhei is, mivel jelenleg nemzeti szinten a statisztikákat majdnem azonos adatkörrel, hivatalos és gyakorlati statisztikai célra egyaránt előállítják. Az összekapcsoláshoz azonban az Eurostat (Bizottság) emberi és anyagi ráfordításait is növelni kell, hogy javuljon a hivatalos menekültügyi statisztikai adatok megjelenésének időszerűsége, hiszen a validálási folyamatok gyorsabb lefolytatásához feltételezhetően mind humánerőforrás, mind pedig technikai fejlesztések szükségesek. Lényeges, hogy a statisztikai adatok legyenek gyakorlati célokra is felhasználhatók, valamint nagyobb részletességgel elérhetők a felhasználók széles köre számára.

A gyakorlati kódex időszerűséggel és megbízhatósággal kapcsolatos irányelvei nehezen egyeztethetők össze egymással és nagy kihívás elé állítják a statisztikai rendszert, mivel nehéz a referencia-időszak után rövid időn belül megbízható adatokat publikálni, hiszen ez adatszolgáltatói oldalon is nehézségbe ütközhet, de a magas minőségű adatok előállítása is jelentősebb időt igényel. A legnagyobb nehézséget azonban az jelenti, hogy az EU szintjén közzétett menedékjogi statisztikai adatok kumuláltak, vagyis a tagállamokban a regisztrált, menedékjogi eljárásokban érintett személyek száma összeadódik. Így problémaként merül fel az EU statisztikai rendszerének szintjén, ha egy személy a referencia-időszakban kérelmet nyújt be Horvátországban, majd Ausztriában és a menedékkérők útvonalán tovább haladva Németországban is.⁴⁶ Ily módon bár az egyes tagállamokban regisztrált menedékjogi eljárásokban szereplő személyek számára vonatkozó statisztika helytálló, (a több országban benyújtott kérelmek miatt) az EU egészét tekintve viszont már nem. Következésképp nem lehet pontosan megadni, hogy az EU-ban hány fő nyújtott be menedékjogi kérelmet. Az első kérelmező fogalmát ezért nemcsak tagállami szinten kellene alkalmazni a statisztikai adatgyűjtés során, hanem uniós szinten is. A probléma kiküszöbölésére fontos lenne egy egységes EU-s menekültügyi nyilvántartás létrehozása a menedékjogi eljárásokkal kapcsolatos,

⁴⁶ Ez valószínűleg az európai menekültügyi és a statisztikai rendszer megalkotóinak abból az idealisztikus elképzeléséből fakad, hogy a potenciális menedékkérő az első biztonságos célországban megvárja az eljárás lefolytatását és nem vándorol tovább másik uniós tagállamba (így statisztika is csak egyszer készül róla).

egységes statisztikai adatgyűjtés mellett, de ha ez nem is valósítható meg, legalább jól működő adatszere lenne szükség a tagállamok között. A jó és megbízható statisztika alapja az adatok pontos rögzítése, ezért az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés megbízhatóságának fejlesztése érdekében elengedhetetlen, hogy ez az EU-ba lépő menedékkérők esetén is megtörténjen.

A menekültügyi statisztikai adatok megbízhatóságát azonban veszélyeztetheti a menedékkérők – kétségtelenül nem gyakori – tömeges beáramlása, illetve az, ha megtagadják az adatszolgáltatást, vagyis nincs lehetőség a regisztrálásukra, vagy téves, hamis adatok alapján történik a regisztrációjuk. Az európai menekültügyi statisztika megbízhatóságának érdekében az Eurodac rendszerre lehetne támaszkodni és azt átalakítva (mivel jelenleg csak a 14 évnél idősebbek adatait tartalmazza – a 2024-ben elfogadott új Eurodac rendelet alapján már a 6 évnél idősebb gyermekek adatait is rögzíteni fogják)⁴⁷ a nyilvántartott adatokat (az EU-ba való belépés helyéről) – természetesen anonimizált formában – elérhetővé kellene tenni az európai menedékjogi statisztika előállításához, statisztikai adatmodul segítségével is.

Az európai menekültügyi statisztika megbízhatóságának érdekében az Eurodac rendszerre lehetne támaszkodni, de ehhez szükséges a rendszer átalakítása és fejlesztése, mivel 2024 előtt csak a 14 évnél idősebbek adatait tartalmazta. A 2024-ben elfogadott új Eurodac rendelet alapján a 6 évnél idősebb gyermekek adatait is rögzítik⁴⁸. Az EU-ba való belépés helyéről nyilvántartott adatokat – természetesen anonimizált formában – elérhetővé kellene tenni az európai menedékjogi statisztika előállításához, statisztikai adatmodul segítségével is.

3.5. Az EU menekültügyi statisztikai adatgyűjtéséről tett megállapítások alapján levont következtetések

A nemzetközi migrációs statisztikák kialakulása és fejlődése szorosan összefügg a migráció növekvő jelentőségével és a globális népességmozgások változó mintázataival. A migrációs statisztika történeti fejlődése során a szakemberek már a 19. század végén felismerték

⁴⁷ Az EU tagállamai a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelettel (Eurodac rendelet, 2000) létrehozták az ún. Eurodac adatbázist, amely lehetővé teszi számukra annak meghatározását, hogy melyikük jogosult és köteles a menekültügyi vagy idegenrendészeti eljárás lefolytatására a menedékkérők, az illegális határátlépők vagy a területükön illegálisan tartózkodó személyekkel szemben.

⁴⁸ Az EU tagállamai a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelettel (Eurodac rendelet, 2000) létrehozták az ún. Eurodac adatbázist, amely lehetővé teszi számukra annak meghatározását, hogy melyikük jogosult és köteles a menekültügyi vagy idegenrendészeti eljárás lefolytatására a menedékkérők, az illegális határátlépők vagy a területükön illegálisan tartózkodó személyekkel szemben.

az egységes fogalmak és adatgyűjtési eljárások szükségességét. Az adatok előállításának módja és felhasználása az idők során folyamatosan változott, míg kezdetben főként határátlépések nyilvántartásán alapult, később előtérbe került a regiszterek és adminisztratív források használata. A módszertani fejlődés során a statisztikusok célja az volt, hogy a rendelkezésre álló növekvő adatmennyiségből megbízható, összehasonlítható és releváns információt nyerjenek, amely megfelel a minőség, időszerűség és összehasonlíthatóság kritériumainak. Ennek érdekében nemzetközi ajánlások és normák születtek, amelyek meghatározzák a fogalmakat és adatgyűjtési gyakorlatokat. A nemzetközi migrációs statisztika iránti igény már a 19. század végén megjelent, de az első ajánlások a második világháborút követően születtek. Az 1953-as ajánlás lefektette a migráció fogalmainak és adatgyűjtési módszereinek alapjait, két fő módszert javasolva a nemzetközi migráció mérésére. Az egyik a határátlépések statisztikai számbavétele és a népesség-nyilvántartásokon alapuló adatgyűjtés. Fontos megjegyezni, hogy az 1953-as ajánlás a korszak technikai és társadalmi adottságaihoz igazodott, abból indult ki, hogy a migrációs adatok gyűjtésének fő lehetősége a határforgalom ellenőrzésekor van, hiszen akkoriban sok ország fenntartotta a szigorú határellenőrzést és ezen ellenőrzés részeként statisztikai adatlapokat vettek fel a ki- és beutazókról. Az ajánlás tárgyalta továbbá a migrációban részt vevők főbb kategóriáit, valamint a tartózkodási idő szándéka szerinti csoportosítás lehetőségeit is.

Az 1950-es évek közepétől a migráció természete és a statisztikai környezet is jelentősen átalakult. A hatvanas-hetvenes évekre a fejlett országok egy része – összhangban a nemzetközi kereskedelem és utazás fellendülésével – már a határellenőrzés enyhítésében volt érdekelt, hogy gyorsítsa az átutazó forgalmat. Ez a szemléletváltás azt eredményezte, hogy a korábbi, határátlépési adatokra építő módszer egyre kevésbé bizonyult megfelelőnek. Az 1970-es években több ország leépítette a rendszeres határellenőrzést, így más forrásokból kellett adatot nyerni a migrációról. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy még azon országok esetében is, amelyek földrajzilag elszigeteltek (például csak tengeri vagy szárazföldi határral rendelkeznek), a növekvő migrációs mozgások miatt nem lehetséges minden részletes adatot határforgalmi eszközökkel összegyűjteni (Urbán, 2022: 366.). Ezzel párhuzamosan új migrációs kategóriák jelentek meg mint például a szezonális munkavállalók kategóriája. Az 1953-as ajánlás ilyen csoportokra még nem adott útmutatást, ezért időszerűvé vált a nemzetközi ajánlások felülvizsgálata.

1976-ban az ENSZ Statisztikai Bizottsága új, átdolgozott ajánlásokat fogadott el (United Nations, 1976). Ezek már figyelembe vették az időközben bekövetkezett társadalmi-gazdasági változásokat. Az új ajánlások rugalmasabban kezelték a migráns fogalmát és a migráció

időtartamát. Központi fogalom maradt a hosszú távú migráns (aki általában egy évnél hosszabb időre változtat lakóhelyet), és a szokásos lakóhely definíciója, de már felvetődött, hogy ez a merev meghatározás nehezen írja le a modern, többszörös vagy ide-oda vándorlás jelenségeit. Az 1976-os ajánlások kiemelték azt is, hogy a statisztikai gyakorlatok aszimmetrikusan fejlődtek: a bevándorlási adatok gyűjtése sokkal részletesebbé és rendszeresebbé vált, mint a kivándorlási adatoké, különösen a tipikus befogadó országokban. Emiatt a nemzetközi adatokban torzulások jelentkeztek, hiszen a bevándorlók számáról és jellemzőiről lényegesen több információ áll rendelkezésre, mint a kivándorlókról. A korszak végére az is bebizonyosodott, hogy az 1953-as definíciókat és módszereket a tagállamok eltérően értelmezték és alkalmazták. Sok helyen saját nemzeti meghatározásokat vezettek be, ami rontotta az adatok összehasonlíthatóságát.

A következő nagy felülvizsgálatra több mint két évtizeddel később került sor. Az 1980-as és 1990-es években a nemzetközi migráció jelentősége ugrásszerűen megnőtt. A hidegháború végével és olyan többnemzetiségű államalakulatok széthullásával, mint a Szovjetunió és Jugoszlávia, emberek milliói váltak potenciálisan érintetté a migrációs folyamatokban. A Föld népessége 1990 és 2024 között 5 milliárd főről 8 milliárdra, tehát 53%-kal növekedett, miközben az ekkor nem származási országukban élő migránsok száma 154 millióról 304 millióra, azaz 98%-kal emelkedett. A világ népességéhez viszonyítva a migránsok aránya 3%-ról 4%-ra nőtt – növekvő népességszám mellett – ebben az időszakban, ami jelzi, hogy a migráció demográfiai folyamatokban betöltött szerepe is nőtt.

Széles körű nemzetközi egyeztetések és kérdőíves felmérések után végül 1998-ban adták ki a frissített ajánlásokat (United Nations, 1998). Ezek az ajánlások igyekeztek reagálni az addig megjelent új jelenségekre – például a rövid távú és körkörös migrációra –, valamint a globalizáció és a mobilitás felgyorsulására. Új fogalmak és kategóriák kerültek bevezetésre vagy pontosításra – például a cirkuláris migráció fogalma, amelyre később, 2016-ban az ENSZ EGB Európai Statisztikusok Konferenciája külön ajánlást is kiadott (UNECE, 2016). Az 1998-as ajánlások továbbra is a szokásos lakóhely koncepciójára épültek, de felhívták a figyelmet arra, hogy a társadalmi változásokra könnyebben reagáló definíciók irányába kell mozdulni, mivel a modern világban az emberek egyre könnyebben és gyakrabban változtatnak lakóhelyet. Az ezredforduló után a migráció mérésének módszerei tovább fejlődtek. Számos ország áttért a regiszter alapú népesedési statisztikákra, amelyekben a központi népesség-nyilvántartás adatait összekapcsolják más adminisztratív adatforrásokkal. Ez a fejlődés hatékonyabbá tette az adatelőállítást, de rámutatott az adminisztratív adatok korlátaira is. Például a szokásos lakóhellyel rendelkező népesség fogalmának megfelelő adatokat pusztán adminisztratív

forrásokból előállítani nehézkes, mert a ki- és bejelentkezések nem mindig követik a valós tartózkodási szándékot. Mindazonáltal az ENSZ ajánlások kritikája is megfogalmazódott. Több szakértő felteszi a kérdést, hogy az olyan fogalmak, mint a hosszú távú migráns (aki 12 hónapnál tovább tartózkodik a célországban) vagy a szokásos lakóhely fogalmai mennyire alkalmasak a mai mobil társadalmak leírására. Gyakori, hogy valaki turista vízummal érkezik egy országba, majd munkát vállal és hosszabb távra marad, esetleg később állampolgárságot is szerez – ezek a státuszváltások a merev definíciókban nehezen követhetők. Felmerült az is, hogy az ENSZ definíciói túl komplexek és csak a legfejlettebb statisztikai rendszerrel bíró országok képesek maradéktalanul megfelelni nekik (például az összes szükséges adminisztratív adat összekapcsolásával).

Az EU a migrációs statisztikák terén kezdetben főként koordinációs és támogató szerepet játszott, majd az idő előrehaladtával saját jogi keretet teremtett az adatok gyűjtésére és publikálására. Az EU különleges helyzetben van, hiszen a tagállamok közötti szabad mozgás elve (a schengeni térségben) és a közös politikai igények indokoltá tették az összehasonlítható és megbízható migrációs statisztikák rendelkezésre állását. Az 1980-as évektől kezdve az EU országai és az Eurostat között informális megállapodások működtek, ekkortól egy ún. „gentlemen’s agreement” keretében a tagállamok önkéntesen szolgáltatottak migrációs statisztikai adatokat az Eurostat számára. Ez a viszonyossági alapon nyugvó együttműködés több mint 20 évig biztosította az alapvető adatok cseréjét, ám nem volt kötelező erejű, így adatszolgáltatási hiányosságok, késlekedések és összehasonlíthatósági problémák jelentkeztek. Fordulópontot a 2007-es év hozott, amikor az Európai Unió Tanácsa és Parlamentje elfogadta a 862/2007/EK rendeletet a migrációs statisztikákról. Ez a jogszabály – gyakran migrációs statisztikai rendelet néven említik – először teremtett kötelező jogi keretet arra, hogy a tagállamok egységes definíciók és módszerek alapján szolgáltatassanak adatokat az Eurostatnak. A migrációs statisztikai rendelet hatálybalépése óta az Eurostat rendszeresen gyűjt és publikál egységes menetrend szerint adatokat, a tagállamok számára pedig kötelező az adatszolgáltatás. Ez jelentősen javította az összehasonlíthatóságot és az adatok megbízhatóságát, hiszen a korábbi ad-hoc adatszere helyét standardizált eljárások vették át.

Fontos kiemelni, hogy az EU-ban több intézmény is foglalkozik migrációs és különösen menekültügyi statisztikai adatokkal. Az Eurostat az EU hivatalos statisztikai hivatala, amely a migrációs statisztikai rendelet alapján gyűjti a tagállami adatokat és gondoskodik közzétételükről. Emellett azonban léteznek szakosodott uniós ügynökségek is, amelyek operatív célból gyűjtenek adatokat: ilyen például a Frontex, az EU Külső Határőrizeti Ügynöksége, valamint az EUAA (European Union Agency for Asylum, korábban EASO –

Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal). Már a Frontexet létrehozó 2004/2007/EK rendelet is előírta, hogy az ügynökség elemezze az EU külső határait fenyegető kockázatokat, amihez elengedhetetlen a tagállamok adatközlésére támaszkodni (Frontex rendelet, 2004). A Frontex rendszeres jelentései (pl. negyedéves kockázatelemző jelentések, FRAN jelentések) átfogó képet adtak 2018 júniusáig, amíg megjelentek az irreguláris migrációs folyamatokról – például az illegális határátlépések számáról, útvonalairól és a főbb származási országokról. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Frontex nyilvános jelentései sokáig csak összefoglaló adatokat tartalmaztak és 2016-ig például csupán a legtöbb menedékkérőt kibocsátó top 10 ország adatait tették közzé, a teljes részletes adatkészletet nem.

Az EUAA (korábban EASO) ezzel párhuzamosan a menedékjogi kérelmekkel és menekültügyi eljárásokkal kapcsolatos adatokat gyűjti, elsősorban a Korai Figyelmeztető és Készenléti Rendszer (Early warning and preparedness system, EPS) keretében. Ez egy operatív célú adatgyűjtés, amelynek során a tagállamok havi gyakorisággal szolgáltatnak friss információkat a benyújtott menedékkérelmek számáról, a döntések típusairól stb. Az Eurostat és az EUAA közötti munkamegosztásban az előbbi a hivatalos statisztikát publikálja, utóbbi pedig a gyakorlati, operatív statisztikai adatgyűjtést hasonlóan a Frontex korábbi gyakorlatához.

Megállapítható, hogy az EU menekültügyi statisztikai rendszerében kirajzolódik egy sajátos kettősség. Egyrészt ott van a hivatalos statisztikai adatgyűjtés, amelyet a jogszabály ír elő (migrációs statisztikai rendelet). Ez széles adatkört fed le – például a menedékkérelmek számát, a döntések kimenetelét, az állampolgárság szerinti bontást stb. – és az Eurostat minden tagállamtól begyűjti ezeket az adatokat, majd havi vagy éves bontásban megjelenteti. A hivatalos adatok minőségileg ellenőrzöttek, azonban időbeliség szempontjából korlátozottak, mivel jellemzően késéssel válnak nyilvánossá (az adatok begyűjtése, validálása és feldolgozása miatt). Másrészt létezik a gyakorlati (operatív) adatgyűjtés, főként az EUAA koordinálásával, amely jóval frissebb, akár heti szintű információkat is szolgáltat a folyamatban lévő menekültügyi helyzetről. Az operatív adatok köre folyamatosan bővül és változik az aktuális igényekhez igazodva – például egy válsághelyzetben külön adatokat gyűjtenek a szíriai menekültekről, vagy a kiskorú kérelmezőkről. Ugyanakkor ezeket az adatokat az EUAA jellemzően csak belső célokra (tagállamok támogatására, kockázatelemzésre) használja, illetve korlátozott nyilvános jelentésekben teszi közzé. Az operatív statisztikák publikációja nem olyan részletes és hozzáférhető, mint a hivatalos Eurostat adatoké, ezek többnyire összesített trendeket, grafikonokat közölnek és az adathozzáférés a nagyközönség számára korlátozott. Ennek következtében a kutatók, egyetemi hallgatók, újságírók stb. számára kevésbé állnak

rendelkezésre a legfrissebb részletes adatok. A kettősségből fakadóan ugyanarról a jelenségről (pl. hány menedékkérelmet nyújtottak be az EU-ban) kétféle szám is lehet.

A statisztikai rendszerek számára állandó kihívás egyensúlyt találni az adatok gyors rendelkezésre állása és a megbízhatóság között. Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe előírja az időszerűség és pontosság elvét, de ezek néha ellentmondásba kerülnek, mivel ha túl gyorsan publikálják az adatokat, fennáll a hibák lehetősége; ha viszont megvárják a teljes validálást, addigra az adatok részben elveszthetik aktualitásukat. A menekültügyi statisztikáknál különösen kritikus ez a kérdés, mivel válsághelyzetekben (mint a 2015-ös európai migrációs válság) naprakész adatokra volna szükség a megfelelő reagáláshoz. Az EU jelenlegi rendszere úgy próbálja feloldani ezt a dilemmát, hogy a Eurostat gondoskodik a megbízható, de lassabb adatszolgáltatásról, míg az EUAA és a Frontex gyorsan gyakorlati adatokat bocsátanak a döntéshozók rendelkezésére. A megbízhatóságot egy másik tényező is befolyásolja, ez pedig a duplikáció az adatokban. Jelenleg az Eurostat által közzétett menedékkérő statisztikák EU-összesítése egyszerűen a tagállami adatok összege, így ha egy személy több országban is benyújt menedékkérelmet, az többszörösen számít bele az EU összes adatba. Emiatt pontosan nem lehet megmondani, hogy hány egyedi menedékkérő van az EU-ban egy adott évben, csak azt, hogy hány kérelmet regisztráltak összesen. Ennek a problémának a kezelésére vezették be részben az első kérelmező fogalmát (first time applicant) a statisztikákban tagállami szinten, de uniós szinten ennek alkalmazása még hiányzik. Egy uniós szintű nyilvántartás – vagy legalább hatékony adatcsere – lenne szükséges ahhoz, hogy az ugyanazon személy által több országban benyújtott kérelmek kiszűrhetők legyenek. Bár létezik az EURODAC rendszer (amely ujjlenyomat alapon regisztrálja a menedékkérőket és illegális határátlépőket) és a 2024-ben elfogadott új Eurodac rendelet ((EU) 2024/1358) javít ezen valamelyest – például lejjebb vitte az adatgyűjtés alsó korhatárát 6 évre és elvben lehetővé teszi több adat rögzítését –, de a statisztikai és operatív adatbázisok összekapcsolása továbbra is jövőbeni feladat. Ha ez sikerülne, az uniós menekültügyi statisztikák megbízhatósága és részletessége nagymértékben javulhatna.

A kihívásokat összefoglalva elmondható, hogy az ENSZ és egyéb nemzetközi ajánlások sokszor csak elméleti hivatkozási alap maradtak. Az országok egy része saját adatigényeire szabva alakította ki rendszereit, ami globális szinten fragmentált képet eredményez. Ez komoly nehézség elé állítja az olyan szervezeteket, mint az ENSZ vagy az EU, amelyek globális vagy regionális összesítéseket szeretnének készíteni.

Az olyan jelenségek, mint a többszöri vándorlás (cirkuláris migráció), a tranzitmigráció, a klímamigráció, vagy a digitális nomádok megjelenése további módszertani újításokat

igényelne. A jelenlegi statisztikai rendszer nehezen méri például azt, ha valaki évente több hónapot külföldön dolgozik majd visszatér. Ez sem a klasszikus bevándorló, sem a turistakategóriába nem illik jól.

A felhasználók részéről igény van gyors adatokra (pl. valós idejű migrációs helyzetkép válság esetén), ugyanakkor igény van részletes adatokra is (pl. részletes bontás demográfiai, gazdasági jellemzők szerint). A kettő összehangolása nehéz. A gyors adatok gyakran aggregáltak és előzetesek, míg a részletesek később érkeznek. Ez a kettősség a menekültügyi statisztikában különösen szembeötlő, ahol az EUAA EPS gyorsjelentései nem publikusak teljes mélységben, az Eurostat részletes adatai pedig késve jelennek meg.

Az EU-ban már meglévő koordinációt (Eurostat–EUAA–Frontex együttműködés) még szorosabbra kell fűzni. Különösen fontos egy uniós szintű menekültügyi adatbázis vagy nyilvántartás létrehozása, amely lehetővé teszi a személyek anonimizált nyomon követését és így elkerülhető a többszörös számbavétel. Ha teljesen egységes nyilvántartás nem is valósítható meg rövid távon, legalább egy hatékony adatmegosztási mechanizmus szükséges a tagállamok között, hogy például a többszörös menedékkérelmek azonosíthatók legyenek.

Álláspontom szerint a költséghatékonyság és az adatszolgáltatói terhek csökkentése érdekében érdemes megfontolni a hivatalos statisztikai adatgyűjtés és a gyakorlati statisztikai adatgyűjtés összekapcsolását. Jelenleg párhuzamosan folyik a két adatgyűjtés (nemzeti szinten is sokszor ugyanazokat az adatokat továbbítják külön az Eurostatnak és külön gyakorlati célból). Ha ezeket össze lehetne vonni vagy legalábbis szorosabban integrálni, azzal csökkenne a kettős adatszolgáltatásból eredő tagállami teher. Ehhez azonban az EU intézményeinek – különösen az Eurostatnak – növelni kellene kapacitásait (humánerőforrásban és technikailag egyaránt), hogy a beérkező adatok gyorsabb ellenőrzése és feldolgozása megtörténhessen. Az egyik javasolt irány, hogy az Európai Bizottság (Eurostat) akár előzetes adatokat is megjelenítsen operatív célból a honlapján. Például havonta közzé tennék a tagállamoktól kapott előzetes menedékkérő számokat, melyeket később felülírnak a végleges adatokkal. Ez hasonló gyakorlat, mint amit bizonyos gazdaságstatisztikáknál (pl. GDP becslések) láthatunk és javítaná az adatok időszerűségét a felhasználók számára.

Úgy vélem, hogy az EU statisztikai rendszerében át kell értékelni a nemzeti statisztikai hivatalok szerepét a migrációs adatok tekintetében. Célszerű biztosítani, hogy a statisztikai hivatalok közvetlen hozzáférést kapjanak a migrációval kapcsolatos adminisztratív adatokhoz (pl. idegenrendészeti, menekültügyi nyilvántartásokhoz). Ezzel garantálható, hogy a hivatalos statisztikák elkészítése során a lehető legjobb minőségű és legteljesebb adatkör álljon rendelkezésre. Ugyanakkor a nemzeti statisztikai hivataloknak azt is fel kell ismerniük, hogy a

gyakorlati adatigények továbbra is megmaradnak: az intézmények helyi szinten azonnal felhasználható információkat igényelnek (például menekültellátó kapacitások tervezéséhez). A nemzeti statisztikai hivatalok feladata így kettős. Egyrészt integrálhatják és feldolgozhatják az adminisztratív adatokat hivatalos statisztikává, másrészt aktívabban részt kell vállalniuk az operatív adatrendszerek tervezésében és metodológiai támogatásában. Végző soron egy egységes adatgazdálkodási rendszer kialakítása indokolt EU-szinten, ahol világos szerepek vannak. A nemzeti hatóságok gyűjtik és elsődlegesen felhasználják az adatokat saját működésükhöz, a statisztikai hivatalok pedig garantálják az adatok minőségét, összehasonlíthatóságát és a széleskörű terjesztést.

A migrációs statisztikai rendszerek folyamatos fejlesztése elengedhetetlen a globális és regionális folyamatok megértéséhez. A jövőben a hangsúly az adatok integrációján, gyorsabb közzétételén és az adatok jobb felhasználhatóságán lesz. Csak így biztosítható, hogy a migrációs – és azon belül a menekültügyi statisztikák – valóban betöltsék kettős szerepüket, ami abban rejlik, hogy egyszerre szolgálják a tudományos megismerést és a gyakorlati döntéshozatalt.

4. A KOCKÁZATKEZELÉS ELMÉLETE ÉS A MENEDÉKJOGGAL ÖSSZEFÜGGŐ MIGRÁCIÓ TERÉN ALKALMAZHATÓ ELEMZÉSI MÓDSZEREK

Ennek a fejezetnek a célja, hogy bemutassam, milyen kockázati tényezőket rejt a migráció, azon belül is a menedékjoggal összefüggő migráció. Ehhez indokolt megismerni a kockázat fogalomrendszerét, valamint a kockázatkezelési eljárást, valamint a menedékjoggal összefüggő migrációs mozgások lehetséges elemzési módszereit. Mindezt annak szellemében, hogy bemutassam: jobb minőségű, időszerűségükben javuló adatokból, amelyek a KEMR keretén belül egy egységes adatgyűjtő rendszer segítségével előállhatnak, milyen jellegű elemzések lennének megvalósíthatók. Az ilyen elemzések operatív támogatást nyújthatnának például egy túlterhelést okozó migrációs beáramlás esetén, elősegítve a rendészeti és menedékjogi eljárásokhoz szükséges technikai és humán erőforrás-kapacitás megtervezését. Ugyanakkor a KEMR feladata túlmutat a válságkezelésen. A KEMR biztosítja azt a jogi és szakpolitikai keretet, amelyen belül az EU adatgyűjtési rendszerei működnek a menekültügy területén, és elősegíti az adatok egységesítését, megosztását és elemzését a hatékonyabb migrációkezelés és szakpolitikai döntéshozatal érdekében.

4.1. A kockázat fogalma és történeti áttekintése

A kockázat számos területen meghatározó a mindennapi életünkben, az üzleti döntésektől kezdve a migrációs folyamatokig. A kockázat általánosságban egy negatív hatásra utalhat, de egyre inkább teret nyer az a szemlélet, hogy lehetőségként is értelmezhető, hiszen a kockázat által kiváltott hatás nemcsak káros, hanem pozitív is lehet. A megfelelő migrációs kockázatkezelés fontos része annak az egyensúlynak, amely reagál a társadalmi környezetre, csökkenti a migráció társadalomra gyakorolt kockázatát és erősíti a nyereséget jelentő oldalát (Aven, 2016: 5.). Tekintsük át, hogy hogyan jutottunk el a kockázat kezdeti, negatív konnotációval bíró értelmezéstől a napjainkban használt „pozitív kockázat” fogalmáig.

A kockázat és a kockázatértékelés jelentős múlttal rendelkezik, hiszen már 2400 évvel ezelőtt az athéniaiak is alkalmaztak valamilyen kockázatértékelést, mielőtt döntést hoztak (Aven, 2016: 1.). A terület tudományos irodalma azonban nem bír ilyen hosszú történelemmel. Kialakulásának kezdete az 1900-as évek elejére datálható. Bár, már az ősember is mérlegelte a kockázatot, az első tudományos igényű munkák a 20. század közepén láttak napvilágot a

témában. A kockázatkezelés ma is használt elméletének és módszertanának kialakulása pedig a század 80-as éveire tehető.

A történelemben visszafelé haladva látható, hogy a korai társadalmak kiszolgáltatottsága különböző veszélyeknek jelentősen nagyobb volt, mint jelenleg, kockázatnak kitettségük viszont az évek során nőtt. Ha a két fogalom közötti különbséget megvizsgáljuk, megállapítható, míg a veszély a cselekvőtől függetlenül létezik, addig a kockázat mindig egy döntési folyamattal hozható összefüggésbe (Aven – Renn, 2010). A korai társadalmak tehát leginkább olyan veszélyekkel néztek szembe, amelyek a gondviseléssel, a sorsszerűséggel vagy Isten akaratával voltak magyarázhatók. Természetes, hogy a társadalmi fejlődéssel párhuzamosan a társadalmaknak egyre sokrétűbb kockázatokkal kell szembenézniük. A modern társadalmak technikai fejlettsége egyszerre szüntetett meg egyes kockázati típusokat és szült újfajta, addig nem is létezöket. Így magas technológiai fejlettségi szinten sincsen teljes biztonság, mivel olyan komplex rendszerekről beszélhetünk, ahol a biztonsági intézkedések ellenére is bekövetkeznek rendszerbalesetek, amelyek nehezen akadályozhatók meg újabb biztonsági intézkedésekkel, mivel azok tovább növelhetik a rendszerek komplexitását és így a kockázatot (Vasvári, 2015: 30.).

A kockázatkezelés módszertanát manapság a társadalomtudományok szinte valamennyi területén használják (Aven, 2016: 1.). Éppen ezért a kockázat definiálására különböző értelmezési keretek kínálnak alternatívát. A kockázat egyértelmű meghatározásának megalkotását az is megnehezíti, hogy a fogalmat éppúgy használjuk a hétköznapi életben, mint a különböző tudományok területén. A köznyelvben a kockázat fogalma alatt azt a személyt, tárgyat vagy jelenséget értjük, aki vagy ami veszélyt okozhat. A kockázat fogalmának tudományos meghatározására pedig többféle megközelítés is létezik (például közgazdasági, szociológiai, pénzügyi stb.), mivel kontextusfüggő fogalom, hiszen a különböző tudományterületek különböző típusú bizonytalanságokkal dolgoznak. Éppen ezért a migrációkutatás terén sincs a kockázat fogalma egységesen definiálva.

A kockázat ténye azzal magyarázható, hogy a jövőt nem tudjuk előre teljes bizonyossággal megjósolni, mivel alakulása nagyban függ a jelenben zajló eseményektől (Renn, 1992, idézi Vasvári, 2015: 31.). Kijelenthetjük, hogy általában nincs olyan tevékenység vagy folyamat, ami minden beavatkozás nélkül, kockázatmentesen tudna működni hosszú távon. Bernstein szerint a rendelkezésünkre álló információmennyiség soha nem teljes, vagy pontos, így a bizonytalanság az élet állandó velejárója (Bernstein, 1998). Klinke és kutatótársa Renn (Klinke – Renn, 2002: 1080.) meghatározták ennek a bizonytalanságnak az összetevőit. Négy alkotóelemet azonosítottak: a változékonyságot, a véletlen mérési hibákat, a

meghatározhatatlanságot és a tudáshiányt. A kockázat leírására szolgáló egyik elem a bekövetkezés valószínűsége, a másik a valóság egy jövőbeni állapota (Renn, 1992), vagyis a kockázat hatása, a harmadik pedig a hatás aggregálása (Renn, 1998) (idézi: Vasvári, 2015: 31.), amelynek az eredménye a kockázat nagysága. Bunni (Bunni, 2003: 881.) a kockázatot úgy írja le, mint egy esemény bekövetkezésének valószínűsége és következményeinek szorzata, vagyis: $R = P \times C$ (ahol R a kockázat, P a valószínűség, C pedig a következmény). Ez a megközelítés matematikai pontosságot sugall, azonban fontos felismerni, hogy alkalmazhatósága erősen függ attól, mennyire mérhetők a valószínűségek és a következmények. Ha ezek csak bizonytalanul becsülhetők vagy egyáltalán nem számszerűsíthetők, akkor a képlet használata korlátozott. Emellett ez a definíció lényegében kizárja azokat a kockázati tényezőket, amelyek nem számszerűsíthetők, így leszűkíti a kockázat értelmezési körét a csak mérhető esetekre.

A klasszikus, negatív kockázatértelmezéstől való eltávolodás alapjait Knight fektette le. Különbséget tett bizonytalanság és a kalkulálható kockázat között. Tehát a kockázat mérhető, a bizonytalanság pedig nem (Knight, 1921: 15.). A kockázat valószínűsíthető bizonytalanság, ami negatív következménnyel járhat. Knight megközelítése előkészítette a terepet annak a éhez, hogy a kockázat vállalása a nyereség forrása is lehet. A fordulópont az 1960-as években következett be, a vállalati kockázatkezelés és a stratégiai döntéshozatal térnyerésével párhuzamosan jelent meg először az a felismerés, hogy a kockázat nemcsak kerülendő tényező, hanem potenciális haszon forrása is lehet, ha megfelelően kezelik.

A migrációkutatásban a pozitív kockázattelfogás fokozatosan, 2010 után kezdett megerősödni, amikor a migrációt egyre inkább stratégiai erőforrásként is kezdték tekinteni. A legtöbb meghatározás – tudományterülettől függetlenül – a kockázatot valamiféle negatív hatással hozza összefüggésbe. Acik és szerzőtársai viszont szakítanak a migráció hagyományos, elővigyázatossági megközelítésével és rámutatnak, hogy a migráció, mint kockázat nem kizárólag fenyegetés, hanem lehetőség is. Ez a megközelítés rávilágít a migrációs folyamatokkal kapcsolatos előnyökre. Ezáltal megpróbál egyensúlyt kialakítani a migrációban érintett személyekkel kapcsolatban felmerülő kockázatok terén, azaz megjelenik a kockázat pozitív értelmezése (Acik et al., 2022: 478.). Számos kutatás és nemzetközi szervezet – például az ENSZ – álláspontja szerint a megfelelően menedzselt migráció hozzájárulhat a fogadó társadalom gazdasági vagy demográfiai kihívásainak kezeléséhez. Leszűkítve ezt a kijelentést a kutatási témára elmondható, hogy a megfelelően menedzselt menekültüggyel összefüggő migráció is támogathatja a fogadó ország társadalmi folyamatainak kezelését (United Nations, 2019).

4.2. A kockázatkezelési eljárás

A kockázattal foglalkozó tudományos nézetek két részterületét különböztetjük meg. Az egyik arra használja a kockázatkezelési eljárást, hogy a bizonyos tevékenységekben rejlő kockázatokat tanulmányozza, míg a másik a módszerek fejlesztését végzi, annak érdekében, hogy képes legyen felmérni, leírni és kezelni a kockázatot (Aven, 2016: 1.). Ez utóbbi, általános megközelítés szolgáltatja az elméletet, azaz a kockázatkezelési eljárás módszertanát, ami az egyes szakterületek kockázatkezelési feladatainak ellátásakor használható.

Minden szervezet irányításának alapvetése, hogy hozzásegítse azt az intézményt, amelyért felelős a kitűzött céljainak elérésére úgy, hogy egyben megpróbálja minimalizálni azon kockázatokból esetlegesen eredő károkat, amelyek problémát jelenthetnek a szervezet céljainak megvalósításában (Csonka et al., 2009: 16.). Ehhez elengedhetetlen a kockázatkezelési eljárás alkalmazása, amely során a potenciális váratlan események vagy körülmények azonosíthatók, ellenőrizhetők és a káros következményeik csökkenthetők. A kockázatkezelési eljárás négy összetartozó tevékenységet foglal magában: a kockázat azonosítása és elemzése, a kockázat értékelése, a kockázat kezelése, valamint a monitoring. A kockázatkezelési eljárás akkor működhet maximális hatékonysággal, ha a benne érintettek teljes mértékben azonosulnak a célokkal és ha az eljárás megfelel az előre definiált igényeknek. Ha a kockázatkezelési rendszer jól működik, akkor az adott területen tevékenykedő döntéshozók által meghozott döntések kellő alapossággal és hatékonyan vizsgálhatók. (Peltier, 2005).

A változásokhoz való alkalmazkodás és így a kockázatkezelés végigkísérte az emberiség történelmét, tulajdonképpen túlélésünk egyik biztosítéka, ahogyan ezt már Darwin is megállapította. *„A túlélés nem a legerősebb, de nem is a legintelligensebb fajnak adatik meg, hanem annak, amelyik leginkább képes alkalmazkodni a változásokhoz.”* (Darwin, 2004).

Charles Darwin gondolata és a kockázatkezelés között szoros kapcsolat mutatható ki, hiszen céljaink megvalósítása során azonosítani kell a kockázatokat és reagálni kell rájuk. Kockázatkezelési eljárást azért szükséges folytatni, mivel segítségével a kitűzött céljainkat hamarabb és nagyobb hatásfokkal érhetjük el (Gyaraki – Mátyás, 2021: 40.). A célok eléréséhez vezető úton különböző kockázatokkal kell szembenézni. Akkor lehet reális a kitűzött cél, ha előre számba vesszük a lehetséges veszélyeket, valamint kockázatokat.

Kockázatkezelési eljárást általában akkor kell lefolytatni, ha valamilyen új elvégzendő feladat merül fel vagy megváltozik a környezet (például egy háborús konfliktus, ami tömeges kényszerszermigrációt okozhat), azaz az igény ismertté válását követően közvetlenül szükséges

végrehajtani úgy, hogy az esetlegesen keletkező új kockázatokat is elemezzük. A migráció – mint kívülről érkező környezeti hatás – különféle kockázatokat hordozhat, amelyek elsősorban nem magából a migráció tényéből, hanem a fogadó társadalom felkészületlenségéből eredhetnek. Ezek közé tartoznak a társadalmi feszültségek (pl. integrációs nehézségek, a társadalom polarizációja), gazdasági nyomás (munkaerőpiaci verseny, költségvetési terhelés), az intézmények túlterhelése, valamint politikai és biztonsági kihívások. E kockázatok mértéke attól függ, hogy a migrációt milyen mértékben és módon képes kezelni a befogadó állam és társadalom.

A kockázatok azonosítása után az eljárás első lépése a kockázatelemzés. A kockázatelemzés általánosságban alkalmazott fogalma a közgazdaságtanból származik, azonban mára több tudományterület is átvette a gyakorlati alkalmazását. Ez a szemlélet egy matematikai modell, amelynek középpontjában a kockázatból eredő haszon vagy veszteség valószínűségi eloszlása áll. A lehetséges kockázatok azonosítása után a kockázatelemzés során azt kell megvizsgálni, hogy milyen területeken jelentkezik a legnagyobb kockázat. A kockázatelemzés során számos fenyegetés azonosítható. Peltier szerint a fenyegetés az, ami potenciálisan kárt okozhat, a kockázat pedig a fenyegetés által jelentett veszély valószínűsége és hatása együttvéve, tehát ebben a megközelítésben a Peltier még a kockázat klasszikus, negatív értelmezését használja. A fenyegetések között vannak teljesen nyilvánvalók, de fontos, hogy az adott viszonyrendszerben lehetséges minden fenyegetést azonosítsunk, akár milyen csekély is a bekövetkezésük valószínűsége. Az alacsony veszélyszintet jelentő források a kockázati szintek besorolásakor szelektálhatók. Először azokat a kockázatokat szükséges figyelembe venni, amelyek nagy valószínűségű és jelentős hatású fenyegetést képviselnek (Peltier, 2005: 45.). A lehetséges kockázatok meghatározásakor szükséges több forráskönyv elkészítése, amelyekben a fenyegetések szimulációját készítik el a szakértők. A fenyegetések három kategóriája különböztethető meg: összefoglalóan beszélhetünk természeti fenyegetésről (például: árvizek, lavinák, tornádók), környezeti fenyegetésről (például: környezetszennyezés, áramkimaradás) és emberi tevékenységek által kiváltott vagy társadalmi fenyegetésről (például: túlnépesedés, gazdasági válságok). Az emberi tényező okozta fenyegetések két alcsoportra bonthatók, egyrészt beszélhetünk véletlen eseményekről, amelyek nem hozhatók szándékossággal összefüggésbe, ide sorolható egy vírus elterjedése, másrészről viszont lehetséges a szándékos fenyegetés is, amely során a tudatosan elkövetett károkozásról beszélhetünk, többek között a terrorcselekmények vagy a dezinformációs kampányok esetében (Renn, 1998: 69.).

A fenyegetés három összetevő mentén értelmezhető. Az első a cselekvő aktor, aki vagy ami lehet személy, műszaki eszköz vagy természeti tényező. A második a befolyásoló tényező, ami arra ösztönöz egy aktórt, hogy cselekedjen vagy egy esemény bekövetkezését előre mozgítsa. A kiváltott cselekedetek lehetnek véletlenszerűek vagy szándékoltak, az egyetlen befolyásoló tényező, ami szándékolt és véletlenszerű is lehet egyben, emberi eredetű. A harmadik tényező az eredmény. Tudnunk kell, hogy a fenyegetés milyen eredménnyel járhat. A fenyegetések fogalmi keretének elemi részét képezik a bekövetkezett események által kiváltott hatások is. A kockázatelemzés során az összes potenciális fenyegetést fel kell mérni (Peltier, 2005: 46.).

A kockázatkezelési eljárás következő lépése a kockázatértékelés, amely kapcsán szükséges megvizsgálni, hogy milyen ellenőrző tevékenységeket és védelmi mechanizmusokat kell beépíteni a folyamatokba, hogy elkerüljük, vagy később csökkenteni tudjuk a kockázatból eredő veszteséget. A kockázatértékelés célja tehát az adott szervezet működését befolyásoló döntések megfelelő előkészítése és a döntéshozók munkájának támogatása. Ehhez kapcsolódóan a szakszerűen dokumentált kockázatértékelési eljárás teszi lehetővé, hogy az adott rendszer vagy intézmény szintjén a kockázatértékelés magas színvonalú legyen (Peltier, 2005: 2.).

A kockázatértékelés kvalitatív, illetve kvantitatív változatát különböztetjük meg. A kvalitatív kockázatértékelés előnye, hogy rangsorolja a kockázatokat és beazonosítja azokat a területeket, ahol azonnali beavatkozásra és fejlesztésre van szükség. Hátránya, hogy nem szolgál mérhető eredménnyel a kockázatok lehetséges hatásairól, így a költség-nyereség típusú vizsgálatok elvégzését megnehezíti. A kvantitatív kockázatértékelés előnye éppen abban rejlik, hogy a kockázatok várható hatásairól mérhető eredménnyel szolgál, ami felhasználható a költség-nyereség típusú vizsgálatok készítésekor. A hátránya ugyanakkor, hogy az értékelésre kialakított skálától függően az értékelés eredménye megtévesztő lehet, ezért kvalitatív kiegészítő elemzésre is szükség van az eredmény értelmezéséhez. Az adott helyzethez legjobban illő kockázatértékelési módszer kiválasztására csak a két kockázatértékelési módszer előnyeinek és hátrányainak vizsgálata után van mód. A kvalitatív kockázatértékelés a fenyegetések és kockázatok szisztematikus áttekintését foglalja magában a biztosítékok és ellenintézkedések figyelembevételével. Eredményeképpen a kockázatértékelési szakértők értékelik a fenyegetések és kockázatok elhárítására hozott intézkedések költségét, illetve a kockázatok és fenyegetések elhárításával járó előnyöket (Peltier, 2005).

Peltier a kvalitatív módszer több egymásra épülő lépését ismerteti:

1. A kockázatértékelés készítésekor azt kell meghatározni, hogy mely terület kockázati kitettségét szeretnénk értékelni.
2. Ezután létre kell hozni egy alkalmas szakértői csoportot.
3. Össze kell állítani a potenciális veszélyek listáját. Amikor a kockázatok listája elkészült mindegyik potenciális kockázatot definiálni kell.
4. A kockázatok meghatározását követően a beazonosított kockázatokhoz pontszámot szükséges rendelni az alapján, hogy milyen gyakran következhet be az adott kockázat. A kockázat bekövetkeztének valószínűségét alacsony értéktől magas szintig szokás kategorizálni.
5. Ezt követően annak meghatározása válik szükségessé, hogy beazonosítsuk a lehetséges veszteségek mértékét.
6. Végül a kockázati faktor összetett mutatójának megállapítása válik szükségessé. A kockázati faktor értékei az alacsony szintet jelentő 2-estől a magas kockázatot jelentő 10-es értékig terjedhetnek.

A legfontosabb feladat tehát annak meghatározása, hogy mekkora a kockázat szintje, mely a bekövetkezés valószínűségéből és a következmények hatásából adódik és leggyakrabban mátrixban ábrázoljuk. A kockázat szintjének meghatározását két különböző módon közelíthetjük meg. Az egyszerűbb módszer szerint nem vesszük számításba az ellenőrző tevékenységeket. Ez használható elsődleges kockázatértékelésként, ami a közvetlenül meghozandó intézkedésekről ad áttekintést és így már a kockázatkezelés részét képezi. A másik megközelítés számításba veszi a már elérhető ellenőrző tevékenységeket, amelyek alapján meghatározza a kockázat szintjét. Ez utóbbi eljárás alkalmas annak utólagos ellenőrzésére, hogy mennyire hatásosak az ellenőrző tevékenységek. Egy rendszer kockázatnak való kitettségét magas, közepes vagy alacsony kockázati szintként szokták jellemezni (Peltier, 2005: 51.)

A kockázatértékelés kimenetele határozza meg, hogy milyen lépéseket kell tenni a kockázat kezelésére. Szembesülhetünk azzal is, hogy a felmerülő kockázat nem jelent túlzott fenyegetést a kitűzött tevékenység szempontjából, ezért annak szintje még elfogadható. A magas színvonalú kockázatelemzéssel és -értékeléssel biztosítható, hogy a feladat végrehajtása során csak azok a kontrollfunkciók és biztosítékok „élesednek”, amelyekre valóban szükség van.

A kockázatkezelési eljárás két utolsó lépése – a kockázatkezelés és a monitoring, azaz ellenőrzés és visszacsatolás – határozza meg, hogy egy szervezet vagy rendszer miként reagál az azonosított kockázatokra. Peltier (Peltier, 2005) értelmezésében ezek a lépések túlmutatnak

a technikai döntéshozatalon. A kockázatkezelés és a monitoring nem csupán műszaki vagy adminisztratív folyamatok, hanem társadalmi és nem ritkán politikai értelmezések termékei is, mivel a kockázatok mindig olyan fenyegetések mentális reprezentációi, amelyek valódi veszteségekkel járhatnak. (Renn, 1998: 50.)

A kockázatokat nem minden esetben lehet teljesen kiküszöbölni, ezért kezelési stratégiát kell választani. Ez alapvetően lehet az elkerülés, a csökkentés, az áthárítás vagy az elfogadás. A választott kezelési mód valójában egy üzleti döntésre hasonlít, amit egyszerre befolyásol a kockázat mértéke, a védelmi költségek, valamint a szervezet kockázatvállalási hajlandósága (Peltier, 2005).

A kockázatkezelés során a döntéshozók korábban azonosított és értékelt kockázatok alapján konkrét beavatkozásokat hajtanak végre. Ezek célja, hogy csökkentsék a káros hatás valószínűségét, minimalizálják a bekövetkezés következményeit, vagy teljesen megszüntessék a veszélyforrást. A gyakorlatban ez történhet például technológiai fejlesztések, jogszabályi módosítások, pénzügyi tartalékok képzése vagy szervezeti átalakítás révén. Peltier szerint azonban a kockázatkezelés nem csupán racionális válasz, hanem egyfajta kollektív döntés arról, hogy mit tekintünk elfogadható kockázatnak. Egy adott veszélyforrás kezelésének módja nem független a társadalmi normáktól, politikai érdekektől vagy intézményi kultúráktól (Peltier, 2005).

A monitoring vagyis az ellenőrzés és visszacsatolás fázisa azt biztosítja, hogy a megtett intézkedések eredményessége értékelhető legyen és szükség esetén újratervezés vagy korrekció történjen. A monitoring magában foglalja a kockázatkezelési stratégiák folyamatos felülvizsgálatát, a mutatók rendszeres mérését, valamint a váratlan hatások azonosítását. Peltier (Peltier, 2005) kritikusan megjegyzi, hogy a monitoring gyakran formálissá válik, amely inkább az elszámoltathatóság látszatát szolgálja mintsem a valós visszacsatolást.

Klinke és szerzőtársa, Renn szerint a kockázatkezelési eljárás korábbi szintjein is jelentkezik hasonló probléma. Már a kockázatértékelési és -kezelési fázisok is olyan intézményi és politikai környezetben zajlanak, amelyek eleve meghatározzák a kockázati problémák megfogalmazását, befolyásolják, hogy mely kockázatokat vegyék komolyan és meghatározzák, hogy milyen stratégiákat tekintenek elfogadhatónak. (Klinke – Renn, 2002: 1073.)

Mind a kockázatkezelés, mind a monitoring lépései azt a kérdést vetik fel, hogy ki hozza meg a döntést, milyen tudás alapján és milyen érdekek mentén. A kockázatokról való döntéshozatal mindig kontextusfüggő. Ami az egyik szervezet vagy közösség számára elfogadható kockázat, az egy másik számára tarthatatlan. Ezért szükséges kiemelni, hogy a kockázatkezelési eljárások normatív dimenzióval is rendelkeznek (Renn, 1998: 51).

4.3. Migrációs kockázatkezelési eljárás

A menekültüggyel összefüggő migrációval kapcsolatos kockázatkezelési eljárás az állami és nemzetközi intézmények által alkalmazott politikai, jogi és adminisztratív mechanizmusok összességét jelöli. Ez a kockázatkezelés nem pusztán technikai feladat, hanem komplex társadalmi és politikai kihívás, amely etikai megfontolásokat is felvet. A hatékony kockázatkezeléshez átfogó, integrált és dinamikus megközelítésre van szükség. Ez magában foglalja a kockázatok pontos azonosítását és értékelését, a proaktív szakpolitikai válaszok kidolgozását, a nemzetközi együttműködést és a társadalmi párbeszéd erősítését. A cél nem csupán a kockázatok minimalizálása, hanem a menekültüggyel összefüggő migrációban rejlő lehetőségek – például gazdasági növekedés, kulturális gazdagodás – kiaknázása is, a stabilitás és a jólét megőrzése érdekében mind a befogadó, mind a kibocsátó országok, mind pedig maguk a migránsok számára.

A kockázatkezelési eljárás klasszikus négy lépése – elemzés, értékelés, kezelés és monitoring – a migrációkutatás kontextusában is értelmezhető, különösen a migrációs politikák, határigazgatás, menekültügyi rendszerek vagy társadalmi integráció szempontjából. A menekültüggyel összefüggő migráció kockázata gyakran a politikai diskurzus része, ahol a menedékkérők, de akár az elismert menekültek potenciális gazdasági, társadalmi vagy biztonsági kockázatként jelennek meg. Ugyanakkor e négy lépés alkalmazása egy tudományosan megalapozott, átláthatóbb és igazságosabb rendszer kialakítását is szolgálhatja.

A kockázatelemzés fázisában az adatok gyűjtésére, a migrációs trendek és mintázatok elemzésére fókuszálunk. Ebbe beletartozik a menekültüggyel összefüggő migrációs hullámok forrásainak vizsgálata (például háborús konfliktusok, klímaváltozás, gazdasági egyenlőtlenségek), a menedékkérők, menekültek vizsgálata demográfiai szempontok alapján (például kor, nem, végzettség) illetve a potenciális társadalmi vagy biztonsági hatások előrejelzése.

A kockázateértékelési szakaszban az elemzett információk alapján sor kerül annak meghatározására, hogy az egyes kockázatok mekkora valószínűséggel következhetnek be és milyen hatással járhatnak. A migrációban ez lehet a nemzetbiztonságra gyakorolt hatás értékelése, a menekültügyi rendszer túlterhelődésének kockázata, a társadalmi kohézió gyengülésének lehetősége (például integrációs nehézségek, munkaerőpiaci átrendeződés).

A kockázatkezelés magában foglalja a konkrét intézkedések meghozatalát, esetünkben határellenőrzések szigorítása vagy lazítása, menekültügyi eljárások módosítása (például

gyorsított eljárások), visszaküldési elvek kialakítása vagy akár integrációs programok finanszírozása.

Végül a monitoring során történik a kockázatkezelési döntések hatásának folyamatos nyomon követése és visszacsatolása, mint például menekültügyi döntések arányosságának vizsgálata, visszaküldési hatékonyság monitorozása, integrációs programok eredményességének értékelése. Az EU monitoring-rendszerei például az EUAA adatgyűjtései segítik a visszacsatolást. A menekültüggyel összefüggő migrációs kockázatkezelési eljárás során lehetőség nyílik különböző kockázati tényezők vizsgálatára, melyek vonatkozhatnak egyrészt az egyes ilyen jellegű migrációval kapcsolatos egyéni kockázatokra, másrészt pedig strukturális, országokra vagy régiókra jellemző kockázatokra, ideértve a származási, cél- és tranzitországokat. A menekültüggyel összefüggő migráció kockázatkezelési eljárása lehet többdimenziós, például politikai, gazdasági, kulturális, szociális, illetve bűnügyi, rendészeti nézőpontra is kiterjedhet.

A migráció kölcsönviszonyt jelent, vagyis egy a különböző lokális kultúrformák közötti kapcsolatrendszer. Az elvándorló, kivándorló személy hiányt hagy maga után, amelyet a helyi közösség betölt, akár újonnan bevándorló személyekkel, de az is lehetséges, hogy nem tudja ezt a hiányt pótolni. A bevándorló új szokásrendet, kultúrát hoz magával, alkalmazkodik (legalább bizonyos mértékig) a helyi népességhez, de a helyi népesség is észrevétlenül átkölcsönöz újabb szokásrendeket, melyeket eddig talán idegennek érzett. A migráció – beleértve a menekültüggyel összefüggő migrációt is – tehát új típusú kölcsönviszonyt, azaz egymásra hatást jelent (Ritecz, 2017: 34.). Az új kihívásokkal párhuzamosan a társadalom részéről egyaránt felmerül az igény, az érintett intézményrendszerektől – különösen a migrációkezelésben érintett szervektől pedig – elvárás, hogy feladataikat hatékonyan és eredményesen lássák el. Az eredményes működés egyik biztosítéka lehet a megfelelően kialakított és alkalmazott kockázatkezelési eljárás. A folyamatosan változó geopolitikai környezet újabb és újabb kihívásokkal állítja szembe a migráció kezelését érintő területeket.

A kockázatelemzés célja tehát, hogy minél nagyobb számban álljon rendelkezésre megbízható, releváns és értékelhető információ, amely a döntéshozatali folyamatokat támogatja, legyen szó stratégiai tervezésről, operatív beavatkozásról vagy krízishelyzetek kezeléséről. Ezen információk lehetővé teszik a valószínűsíthető kockázati események előrejelzését, a lehetséges következmények mérlegelését, valamint az alkalmazandó válaszingedmények meghatározását. A kockázatkezelési eljárás tehát nemcsak technikai vagy adminisztratív gyakorlat, hanem stratégiai eszköz is egyben, de ezek mellett – a korábban említettek értelmében – társadalmi, politikai és normatív dimenziói is vannak. A

kockázatkezelés hozzájárul az általános biztonság növeléséhez is, a biztonság átfogó megközelítése alapján a biztonság megteremtéséhez szükséges a migrációs kockázatok kezelése is.

A konstruktivista biztonságelmélet szerint az objektív valóságot nem tudjuk megismerni, az állami érdekek percepciókon alapuló konstrukciók, a biztonság észlelése pedig befolyásolható. A konstruktivista biztonságelmélet újítása a szektorális biztonságfelfogás létrejötte, a biztonsági komplexum elmélete, illetve a biztonságiasítás kérdésköre is. Amikor egy bizonyos terület biztonságiasításáról (szekurizáció) beszélünk, akkor azt értjük alatta, hogy az állam felhatalmazással rendelkezik, hogy bármely szükséges eszközt megragadjon a fenyegetés elhárítására. Mindezt úgy, hogy a különböző szektorokban eltérően értelmezik a fenyegetés mibenlétét (Vajkai, 2015: 37.). A szekurizáció elsősorban a migrációhoz kapcsolódó negatív társadalmi hatásokra és az azokból fakadó társadalmi félelmekre fókuszál. Ezzel szemben háttérbe szorul a migráció kialakulásának, fennmaradásának, illetve további eszkalációjának mélyebb, strukturális és oksági összefüggéseinek elemzése (Hautzinger, 2018: 25.). A biztonság ma elterjedt átfogó értelmezése szerint a katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti biztonságot is magában foglalja (Krajnc, 2019: 100.), mely tartalmazza a migrációból, mint társadalmi folyamatból származó biztonsági kihívások kezelését is.

A 2019-ben kiadott Global Risks Report (The Global Risks Report, 2019) szerint a migráció egyike a tíz legösszetettebb és legkomplexebb kihívásoknak, amelyet világszerte kezelni kell. A biztonságot és a nagyobb kormányzati kontrollt népszerűsítő szakpolitikák a migráció negatív következményeire helyezik a hangsúlyt. Így a szakpolitikai nyomás alatt a migráció kezelése általában azon a bevett felfogáson alapul, hogy a migrációnak csak káros következményei lehetnek és veszélyeket hordoz. A veszélyelhárító paradigmának nevezett megközelítések összesítik magukban a hagyományos kockázatkezelés alapjait. Itt a kockázat fenyegetésként jelenik meg anélkül, hogy figyelembe vennék a kockázatok közötti kapcsolatot és a kockázat pozitív hatását, vagyis a nyereség lehetőségét.

Összességében elmondható, hogy a menekültüggyel összefüggő migráció kockázatkezelési eljárása nem csupán a kezelését szolgáló eszköztár, hanem egyben tükrözi az államok és nemzetközi szervezetek e jelenséghez való hozzáállását, értékrendjét és politikai prioritásait. A migrációkutatás szerepe kulcsfontosságú abban, hogy ezeket a folyamatokat kritikai nézőpontból vizsgálja, és hozzájáruljon egy igazságosabb és emberközpontúbb migrációs és menekültügyi rendszer kialakításához.

4.4. A migránsokat érintő kockázat

A migráció neoklasszikus közgazdasági elmélete szerint (Todaro, 1980) a migránsok migrációs szándékuk megvalósításakor tudatosan vagy esetleg kevésbé tudatos formában, de kockázatértékelést végeznek azzal kapcsolatban, hogy vajon találnak-e megfelelő védelmet, munkalehetőséget és képesek lesznek-e jövedelemforrásaikat diverzifikálni, ezáltal elegendő jövedelemre szert tenni maguk és családjuk fenntartása érdekében. A költségek és a haszon kifejezhetők többek között kézzel fogható anyagi javakban, valamint pszichés vagy mentális haszon formájában (Sjaastad, 1962:83.). A kockázatelemzés elvégzése (költség-haszon mérlegelése) a kényszermigránsokra is érvényes, akik útrakelésükkel csökkenthetik a kockázatot, hiszen az otthonmaradásukkal esetleg csak nagyobb kockázatot vállalnának, kiváltképp egy konfliktusok által sújtott területről indulva.

A migrációs mozgásokban – különösen az irreguláris migrációban – jellemzően azok vesznek részt, akik rendelkeznek elegendő anyagi forrással az utazási és az esetleges embercsempészekkel történő illegális határátlépés költségeinek fedezésére. Az irreguláris migrációban résztvevőket (az illegálisan belépő menedékkérőket is) – különösen a fejlődő világból a fejlett világba indulókat – számos fenyegetés érheti, melyek közül kiemelhető az anyagi források szűkössége, amely bizonyos esetekben abból is fakadhat, hogy az utazás esetleg a tervezettnél tovább tart és a tranzit- vagy célországban nem találnak munkalehetőséget, amellyel az utazásukat és a létfenntartásukat fedezni tudnák, ezáltal illegális helyzetük elhúzódhat. Szintén fenyegetést jelenthet, ha nem találnak szállást, nem jutnak hozzá a szociális ellátórendszerhez, megfelelő védelemhez vagy akár az oktatási rendszerhez a tranzit- vagy célországban.

Mivel az esetek döntő többségében a jogszerű belépésüket és tartózkodásukat igazoló okmányokkal sem rendelkeznek, így könnyen kihasználhatják őket és könnyen válhatnak erőszakos események áldozatává. Arra vonatkozóan azonban megfelelő reprezentatív kutatások nem állnak rendelkezésre, hogy mekkora ennek a kockázatnak a bekövetkezési valószínűsége (McNicoll, 2020: 134.). Természetesen kvantitatív adatok rendelkezésre állnak az útközben életüket vesztett személyekről, ám ennek, valamint a tematikájához szorosan kapcsolódóan a migrációban részes országok kockázatának elemzésére jelen dolgozat keretei között nem tér ki.

A migránsokat és a befogadó közösségeket érintő lehetséges kockázatokat tárgyalja a Globális Migrációs Egyezmény is. Az ENSZ 164 tagállama 2018. december 10-én fogadta el a biztonságos, rendezett és szabályos migrációt előírányzó Globális Migrációs Egyezményt. Ezen

egyezmény 23 célkitűzésének lényege, hogy megteremtse a migrációhoz kapcsolódó nemzetközi együttműködés kereteit⁴⁹. Az Egyezmény elismeri, hogy a migráció az emberiség történelmének szerves része, és hogy a migráció a

„[.....] prosperitás, az innováció és a fenntartható fejlődés forrása globalizált világunkban, illetve azt, hogy e pozitív hatások optimalizálhatók a migráció irányításával.” (United Nations, 2019: 3.).

A Globális Egyezmény 7. célkitűzése, hogy a migráció során a migráns részéről felmerülő sérülékenységet és a migrációval járó kockázatot csökkentse. Mindezt olyan szakpolitikák és gyakorlatok alkalmazásával, amelyek nem növelik veszélyeztetettségüket és sérülékenységüket (United Nations, 2019: 23) a.). Az Egyezmény olyan átfogó szakpolitikai és együttműködési kapcsolatok kialakítását sürgeti – csökkentve a migránsok kockázatnak kitettségét –, amely minden migránsnak megfelelő támogatást nyújt, függetlenül a migrációs státuszuktól (United Nations, 2019: 23) b.), de egyben törekszik arra, hogy érdemi választ adjon az államok és helyi közösségek által megfogalmazott indokolt aggodalmakra, miközben figyelembe veszi, hogy a társadalmak különböző szinten tapasztalnak demográfiai, gazdasági, társadalmi és környezeti változásokat, amelyek egyrészt a migráció mozgatórugói lehetnek, másrészt annak következményeként is megjelenhetnek (United Nations, 2019: 4.). Az Egyezmény kimondja azt is, hogy szorgalmazni kell az egyes migráns státuszok közötti átjárhatóságot, továbbá tájékoztatni kell a migránsokat a jogaikról és kötelezettségeikről, hogy ne rekedjenek meg illegális helyzetben a tranzit- vagy a célországban (United Nations, 2019: 23) h.), ezáltal csökkentve a migrációból eredő kockázati kitettségüket. A Paktum 11. célkitűzése (United Nations, 2019), hogy az államhatárok igazgatása regionális, illetve bilaterális együttműködés keretében valósuljon meg. Ez az elv az egyes államok, a migránsok és a migránsokat befogadó közösségek biztonságát is erősíti, ugyanakkor megelőzheti az irreguláris mozgásokat továbbá elősegítheti a biztonságos és reguláris határátlépést.

Olyan migrációs rendszereket szükséges tervezni és működtetni, amelyben érvényesül az országok természetes igénye a migrációból eredő kockázatok enyhítésére. Ez a kockázat nem kizárólag a migrációból származó, a tranzit- és befogadó társadalmakra gyakorolt káros hatásokat jelenti, hanem akár a nyereség elmaradását is. A kockázatok csökkentése érdekében is szükséges a globális, regionális, illetve szubregionális szabályozás és a szintek közötti

⁴⁹ A V4 tagországok és köztük Magyarország nem támogatta az Egyezmény elfogadását és nem is írta alá azt, mivel aggályosnak találták, hogy a dokumentum elkerülhetetlen és összességében pozitív jelenséggént láttatja a migrációt.

koordináció azért, hogy a migrációs folyamatok irányítása fenntartható legyen (Kincses, 2022: 29.).

Nem minden egyes migráns szembesül ugyanolyan mértékű kockázattal, hiszen a kockázat mértéke függ a migráns társadalmi-gazdasági jellemzőitől is. Ilyen lehet az, hogy a migráns reguláris vagy irreguláris, a nem, a kor, vagy egyéb jellemzők, például a családi állapot, a származási ország, a vallási hovatartozás, a képzettség vagy valamely sérülékeny csoporthoz való tartozás, stb. Az utazás körülményei, a határátlépések veszélyessége szintén olyan tényezőként jelennek meg, amelyek növelik az illegális migrációban résztvevők fenyegetésnek és így kockázatnak való kitettségét, hiszen például minél hosszabb az út amelyre vállalkoznak, annál jobban megnő a fenyegetéseknek való kitettség (McNicoll, 2020: 134.). Az utazás során tapasztalt nehéz fizikai körülményeket, így például a hatóságok elől való rejtőzködést, az illegális határátlépést csak tovább nehezítheti a tranzit országok bizonytalan politikai helyzete, ami az illegális migrációban résztvevők kockázatoknak való kitettségét szintén tovább növeli.

Egy optimálisan működő migrációs rendszernek, amely az EU külső dimenzióit egyaránt számításba veszi, arra is figyelemmel kell lennie, hogy a migránsokat ne tegye ki olyan kockázatnak, amely útjuk során akár az életük elvesztésével is fenyegetheti őket, vagyis szükséges biztosítani a legális migrációs útvonalakhoz való szélesebb körű hozzáférést.

Nemcsak az jelenthet kockázatot, hogy egy migráns illegálisan lépi át az országhatárt, hanem az is, ha egy már jogszerűen ott tartózkodó – esetleg integrációs nehézségek miatt – elhagyja az adott országot és így egyes meghatározó társadalmi funkciók ellátatlanul maradnak. Migrációs kockázatról nemcsak negatív esemény bekövetkeztekor beszélhetünk, tehát nemcsak fenyegetés esetében, hanem akkor is, amikor a migrációból származó valós vagy vélt nyereség elmarad: például esetleg integrációs nehézségek által gerjesztett megélhetési nehézségek miatt a migráns orvos kivándorol, így egy társadalmi funkció betöltetlen lesz.

4.5. A menekültüggyel összefüggő migráció elemzésének és előrejelzésének lehetőségei

Minden elemzés elengedhetetlen kiindulópontja a megfelelő adat. Ahhoz, hogy a rendelkezésre álló adatok minőségéről információval rendelkezünk, szükséges egy egységes kritériumrendszer felállítása, amely mentén értékeljük az adatokat. Egy lehetséges értékelési rendszer szempontjainak a következő kritériumokat szükséges tartalmazni: gyakoriság, a használt fogalmak és azok harmonizációja, adatlefedettség, pontosság, időszerűség, valamint a minőségbiztosítási szempontok (Bijak et al., 2017: 14.). A gyakoriság azt fedi le, hogy milyen

gyakran frissítik az adatokat, vagyis azt, hogy mennyi idő telik el két mérés között. Ezen túlmenően fontos, hogy olyan fogalmakat használjanak az elemzésbe bevont szakemberek, amelyek jól illeszkednek a menekültüggyel összefüggő migráció fogalmi struktúrájába. Emellett az is lényeges, hogy az adatok felhasználói egységesen alkalmazzák őket, vagyis harmonizált fogalomhasználat kialakítása szükséges.

Adatlefedettség alatt azt értjük, hogy az adatok térben és időben mennyire fedik le azt a jelenséget, amelyről információval szeretnénk rendelkezni. Azt a tényezőt, amely megmutatja, hogy mennyire megbízhatóan ábrázolja az adat a valóságot, pontosságnak nevezzük. Az adat időszerűsége pedig azt jelenti, hogy milyen gyorsasággal érhetők el az adatok a rendelkezésre állásukat követően. Ugyanakkor minőségbiztosítási szempontok is elengedhetetlenek ahhoz, hogy kiszűrjük az esetleges hibákat még az adatok megjelenése előtt, illetve hogy lássuk, mennyire felelnek meg az adatok az előre definiált minőségi kritériumoknak. Az itt felsorolt szempontok egyben az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexének elemei is, amint azt a disszertáció harmadik fejezetében láthattuk.

A demográfiai folyamatok közül a menekültüggyel összefüggő migrációt a legnehezebb elemezni, illetve előre jelezni. Ennek az az oka, hogy a menekültüggyel összefüggő migráció a nemzetközi migráció egyik, kényszermigrációhoz köthető alkategóriája, amelyet fegyveres konfliktus, valamilyen erőszakos esemény, kényszer vagy az emberi jogok megsértése vált ki. A felsorolt tényezők azt eredményezik, hogy a menekültüggyel összefüggő migrációt jellemzi a legnagyobb fokú bizonytalanság (Bijak et al., 2017: 42.). A menekültügyi migrációs folyamatokat – komplexitásuk és a bennük résztvevő személyektől való függésük miatt – nehézségbe ütközhet elemezni és hatékony szakpolitikai választ adni rájuk (Anderson, 2019). Ez problémát jelent a migráció rövid vagy akár hosszú távú szabályozása terén is. Meglévő ismereteink alapján a menekültüggyel összefüggő migrációra jellemző bizonytalanságot kategorizálhatjuk, mérhetővé tehetjük, és leírhatjuk a jelenséget és mozgatórugóit egyaránt. A menekültüggyel összefüggő migrációban rejlő bizonytalanság megjósolhatatlan eseményeket, azok mozgatórugóit és az emberi viselkedésben rejlő, előre nem meghatározható tényezőket jelenti. Bijak és szerzőtársa Czaika az állatvilágból vett metaforával próbálja jellemezni a migrációt: a reguláris, szabályozott migráció a fehér hattyúhoz hasonlítható, vagyis megjósolható, kezelhető és nem igényel különösebb figyelmet. A ritka fekete hattyúval a véletlenszerű megjelenésű, kis valószínűséggel bekövetkező, ám jelentős hatást kifejtő és súlyos következményekkel járó események jellemezhetők. Ez utóbbi eseményre példa lehet egy váratlan nagy kiterjedésű természeti katasztrófa, amely akár tömeges kényszermigrációt is kiválthat. Továbbá beszélhetünk szürke orrszarvúkról is, ezzel olyan események írhatók le,

amelyek hatása szintén jelentős, viszont tulajdonképpen láthatók és megjósolhatók is: olyan jelenségek, amelyek előttünk vannak, érzékeljük őket, de mégsem veszünk róluk tudomást. A fekete hattyúhoz hasonlítható eseményekben rejtve van az előrejelezhetőség nehézsége, a szürke orrszarvúk esetében a hiba az előrejelzést követően a cselekvés kivitelezésében lakozik. Az adott migrációs jelenség kategorizálása idővel változhat, ilyen például a menekültüggyel összefüggő migráció, amely a fekete hattyúval jellemzett váratlan eseménytől elmozdulhat a szürke orrszarvúval leírt eseményig. A menekültüggyel összefüggő migráció mozgatórugói, volumene és bekövetkezésének időpontja előre pontosan nem határozható meg. A 2015-ben tapasztalt nagy volumenű beáramlás óta tudjuk, hogy hasonló, jelentős következményekkel járó események bekövetkezhetnek, de pontos információval nem rendelkezünk a bekövetkezés körülményeiről, legfeljebb csak várható nagyságrendjéről és összetételéről (Bijak – Czaika, 2021: 12.).

Migrációs döntések a személyes szükségletek tükrében születnek úgy, hogy meghozataluk egyaránt függ a helyzettől és a környezettől is, amelyben megszületnek. A migrációs szándék valósággá válása több ösztönző tényező együttes hatásától függ. A döntés megszületésére egyaránt hatást gyakorol az a környezet, amelyben a migrációs szándék megfogalmazódott, és amelyben meghozzák azt. Egy menekültügyi migrációs elemző rendszernek egyszerre kell kezelni eltérő bizonytalansági faktorokat, így az episztemikus és a szerencsén múló bizonytalanságot egyaránt. Minden menekültüggyel összefüggő migrációs elemzésnek azonosítania kell a kiváltó tényezőket, azt a komplex rendszert, amelyben ezek a tényezők találkoznak, egymásra hatással vannak, valamint meg kell határozni ennek a rendszernek az erősségét, azaz hogy ezen tényezők milyen mértékben és milyen valószínűséggel befolyásolják a leendő migránsok szándékait. A jelenleg ismert módszerek, amelyek a migrációs bizonytalanságot igyekeznek kezelni, ráhelyezhetők egy idősíkra. Rövidtávon alkalmazhatók a korai figyelmeztető rendszerek, amelynek célja, hogy időben észlelje a közelgő válságokat, rendkívüli eseményeket vagy kockázatokat és lehetővé tegye a gyors reagálást és megelőző intézkedéseket. Középtávon a probalisztikus vagy valószínűségi előrejelzés alkalmazható, amely nem egyetlen biztos kimenetelt, hanem lehetséges kimenetek egy teljes skáláját adja meg valószínűségi eloszlás formájában. Ez a megközelítés nem csak azt mondja meg, hogy mi várható, hanem azt is, milyen eséllyel következhetnek be különböző forgatókönyvek. Hosszútávon a scenáriók felállítása jelent megoldást. A scenárióelemzés célja nem a jövő megjósolása, hanem a lehetséges jövőképek szisztematikus feltérképezése és a bizonytalanság tudatos kezelése. Az említett módszerek megbízhatósága azonban csökken az időhorizont bővítésével. A menedékjoggal összefüggő migrációs mozgások elemzésére a többi

migrációs mozgástól eltérő elemzési módszert szükséges alkalmazni. Ennek elemzésére megalapozott eljárást a statisztikai és közgazdaságtani módszerek adnak, amelyek az általánosított lineáris modellek csoportjába tartoznak és a lineáris regresszió általánosítását jelentik. A migrációs mozgások terén Willekens és Baydar dolgozták ki az eljárás gyakorlati alkalmazását, amelyben a kibocsátó és célterületeket, a politikai és gazdasági környezetet, valamint ezek egymásra gyakorolt hatását vizsgálták (Bijak et al., 2017: 11.). A szerzőpáros a következő egyenletet hozta a modell alkalmazására:

$$(1) m_{ijt} = N_t w_{it} p_{ijt}.$$

E képletben m_{ijt} az i országból kiinduló migrációs mozgást jelöli j országba t évben, ahol N_t az adott évre jellemző teljes migrációs szintet mutatja. A w_{it} az általánosító hatás, vagyis annak a valószínűsége, hogy a migrációs mozgás kezdetét veszi i országban. A p_{ijt} az elosztási hatás, vagyis annak a valószínűsége, hogy az i országból kiinduló migráció célországa j ország. Ezzel a megközelítéssel az (1) képlet valamennyi eleme magyarázható szociökonomiai változókkal, amelyek közé a menekültüggyel összefüggő migrációt kiváltó tényezők egy része is sorolható (mint pl. fegyveres konfliktus, háború stb.).

Az általánosított lineáris modellek használatának egyik területe a gravitációs modellek alkalmazása, ahol a migrációt befolyásoló meghatározó tényező a modellbe bevont országok népességnagysága, gazdasági jellemzőik, illetve földrajzi távolságuk. A fizikai analógián alapuló, a newtoni tömegvonzást a gazdasági és társadalmi térfolyamatokra alkalmazó gravitációs modell az 1920–30-as évek fordulóján jelent meg a USA-ban. Klasszikus alkalmazását a nagyvárosi vonzásterületek valamilyen szempontú lehatárolása jelentette. Az általánosított lineáris modellek elméleti alapját a push-pull-faktor elméletek adják: vagyis a migráció szintje N_t összefüggésben áll a világszerte tapasztalt általános politikai stabilitással vagy instabilitással. A push-faktorok, vagyis a migrációt kiváltó tényezők, amelyek lehetnek a kibocsátó országokban tapasztalt fegyveres konfliktusok, megalázó bánásmód, vagy kínzás tartoznak az általánosító hatások w_{it} körébe. A pull-faktorok közé azok a tényezők sorolhatók, amelyek egyes célországokba jelentősebb mértékben vonzzák a menedékkérőket. Ez lehet valamilyen szakpolitika, jogszabályrendszer vagy hozzáférés bizonyos szolgáltatásokhoz, ez jelenti a p_{ijt} elosztási hatást. A változók mindegyike magyarázható valamely véletlenszerű folyamattal. A migrációs mozgások teljes szintje, vagyis az N_t megközelíthető valamely véletlenszerű modellel, leggyakrabban autoregressziós eljárással, amelyeket az utólagos változók (megfigyelések, amelyek értékét teljes mértékben ismerjük) előrejelzésére használunk bizonyos időpillanatokban, általában időrendben. Ez a modell alkalmas számos migrációs

jelenség, így a menedékjoggal összefüggő migráció előrejelzésére is. A menedékjoggal összefüggő migráció jellemzésére leggyakrabban alkalmazott kvantitatív modellek az általánosított lineáris modellek csoportjába tartoznak. Ezek a modellek összetettségükben különböznek, illetve abban, hogy mekkora figyelmet fordítanak bizonyos migrációt kiváltó mozgatórugóknak vagy tényezőknek, ám közös jellemzőket is mutatnak. Az alkalmazott elemzési modellek többsége makroszinten vizsgálja a menedékjoggal összefüggő mozgásokat, országszintű elemzési egységekre terjednek ki és éves gyakorisággal készülnek (Bijak et al., 2017: 22.).

A menekültüggyel összefüggő migráció elemzésére szolgáló modellek három csoportja különböztethető meg. Az első csoportba az egyszerű regressziós eljárások tartoznak (ezek lehetnek egyváltozós és többváltozós modellek. Azt vizsgálják, hogy egy vagy több független változó milyen hatással van egy függő változóra. Másképpen: a regresszió segítségével összefüggést modellezünk változók között.). Célja lehet, hogy előrejelzést készítsünk (pl. jövőbeli értékek becslése), feltárhatunk vele összefüggéseket (pl. hogyan befolyásolja az életkor a jövedelmet), de használhatjuk hatások számszerűsítésére is (pl. egy egységnyi változás a független változóban mekkora változást idéz elő a függő változóban). A menekültüggyel összefüggő regressziós modellek egyes országokra készülnek és jellemzően gyenge magyarázó erővel bírnak.

A menekültüggyel összefüggő migrációs mozgások elemzésére használt második eljárás a panel regressziós eljárás, ahol panel szintű adatok elemzésére nyílik mód időben ismétlődően. Ezek az eljárások a menedékjoggal összefüggő migráció magyarázatára szolgálnak és a menedékjogi mozgások kiváltó okait, többféle makroszintű folyamatot és a migrációt kiváltó okok különböző összetevőit vizsgálják, bár az előrejelző képességük korlátozott.

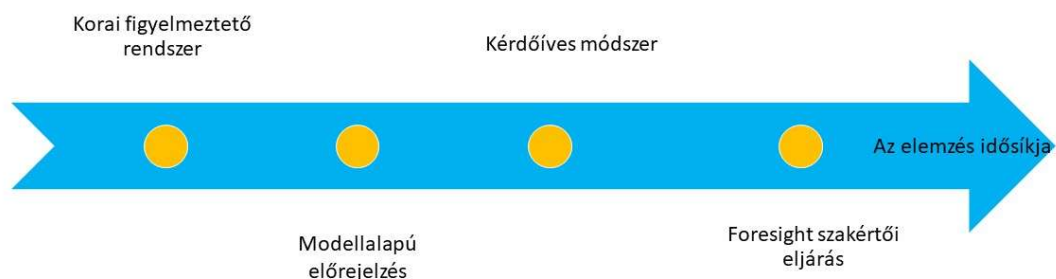
A harmadik csoportba, az összetett elemzési eljárások csoportjába az idősor elemzések és a strukturális logisztikus regressziós modellek tartoznak. A strukturális regressziós modell egy összetett statisztikai módszer, amely ok-okozati kapcsolatok vizsgálatára szolgál több változó között, nem csupán korrelációkat vizsgál, hanem feltételezett oksági (kauzális) kapcsolatokat elemzi. Az ebben a csoportban lévő legtöbb elemzési eljárás előrejelzés céljával készül és alkalmas az eljárásban rejlő bizonytalansági tényező kimutatására is, továbbá viszonylag kevés magyarázó változót tartalmaznak, amelyek késedelemmel állnak csak rendelkezésre és a menedékjoggal összefüggő migráción túl a migrációs mozgások egyéb körét is lefedik.

Az egyszerű regressziós modellek nem alkalmasak a menedékjoggal összefüggő migrációs folyamatok magyarázatára vagy előrejelzésére. Az itt szereplő másik két eljárás alkalmazhatósága is korlátozott, a panel regressziós eljárások pedig a migráció mozgatórugóinak vizsgálatára alkalmasabbak, magyarázó erejük azonban csupán lehetőség. Az ennél bonyolultabbak, mint a logisztikus regressziót vagy az idősoros elemzéseket alkalmazó eljárások megfelelőbbek az előrejelzésre, de nem képesek a menedékjoggal összefüggő migráció részletes mozgatórugóinak meghatározására. E módszertani korlátok ellenére a menekültügyi elemzés és előrejelzés készítés között szoros összefüggés mutatható ki: az elemzés tárgya azonos, de az elemzett időszak eltérő, módszertani megközelítésük is azonos alapokat hordoz: elemzésnél és előrejelzésnél is alkalmazhatók a regressziós eljárások. E szoros kapcsolat nem csupán a módszertani megközelítésben, hanem a gyakorlati alkalmazhatóság területén is megmutatkozik. Az elemzések során feltárt tényezők – például a migrációs nyomás forrásai, a célországok vonzereje, vagy a biztonsági környezet változásai – egyúttal alapját képezhetik a jövőbeni mozgások előrejelzésének is. Az előrejelzési eljárások ugyan különböző megközelítéseket alkalmaznak, de mindegyik arra törekszik, hogy időben és térben értelmezhető képet adjon a várható migrációs folyamatokról. Ennek megfelelően a következőkben célszerű áttekinteni a migrációs előrejelzések főbb típusait és jellemzőit (Bijak et al., 2017: 22.).

A migrációs előrejelzéseknek négy csoportja különíthető el: az első csoportba a korai előrejelző rendszerek, a másodikba a modellalapú előrejelzések, a harmadikba a kérdőíves előrejelzések, míg a negyedikbe a foresight eljárások tartoznak, amelyek elképzelik, feltárják és felméri a lehetséges jövő egy tartományát. A felsorolt eljárásokban azonos, hogy mindegyik a jövőben lezajló migrációs mozgásokat kívánja feltárni, azonban ezt eltérő módon próbálják elérni. A menekültügyi előrejelzés módszerének kiválasztásakor nem a lehetséges módszereket kell elsőként feltérképezni, hanem először azt szükséges eldönteni, hogy milyen céllal, kinek és milyen időskiban készül az elemzés.

Korai figyelmeztető rendszerek segítségével elemezhető pár hétre vagy hónapra előre a közeli jövő. A menedékjoggal összefüggő migrációs mozgások terén a fogadó országok gyakorlati felkészülését támogatják és tervezhetővé teszik a források lekötését. E rendszerek gyors reakciót tesznek lehetővé, amennyiben a migrációs folyamatokról és azok mozgatórugóiról kellő adat áll rendelkezésre és így nowcasting vagyis ultrarövid távú előrejelzések készítése lehetséges a segítségükkel (Sohst – Tjaden, 2020: 9.). Jellemüket tekintve megkülönböztethetünk kvalitatív és kvantitatív nowcasting eljárásokat. Kvalitatív eljárásra példa az IOM eljárása, amely megfigyelésen alapuló információ alapján végzi el a

menedékjoggal összefüggő migrációs mozgások előrejelzését. Vannak azonban olyan korai figyelmeztető rendszerek is, amelyek kvantitatív adatokon nyugszanak, például olyan figyelmeztető rendszer, ami műholdfelvételek segítségével térképezi fel egyes területről kiinduló migráció nagyságát. Korai figyelmeztető rendszerekkel olyan események is elemezhetők, amelyek a migrációt kiváltják, így amikor a migrációt kiváltó tényezők mutatója elér egy kritikus szintet a rendszer jelzést ad.



13. sz. ábra: A menedékjoggal kapcsolatos migráció elemzésének lehetséges idősíkjá. A szerző saját szerkesztése.

A korai figyelmeztető rendszer módszertana többféle eljárást alkalmaz, amelyek az interjútól, a közgazdasági modelleken át egészen a gépi tanulásig terjedhetnek. A korai figyelmeztető rendszer működtetése szempontjából legfontosabb a gyűjtött adatkörök körültekintő kiválasztása és annak biztosítása, hogy ezek az adatok kellő gyorsasággal rendelkezésre álljanak a lehető legpontosabb elemzés elkészítése érdekében. Ezek a rendszerek megfelelően alkalmazhatók a krízishelyzetek felderítésére, de előrejelzések nem készíthetők segítségükkel. Magas színvonalú működtetésükhöz az adatok gyors beérkezésén túl nélkülözhetetlen az adatok beérkezést követő haladéktalan feldolgozása.

A KEMR szintjén korai figyelmeztető rendszer az EUAA ún. Korai Figyelmeztető és Készenléti Rendszere (EPS), amely azért jött létre, hogy időszerű, pontos és összehasonlítható adatok álljanak elő az EU-ban benyújtott menedékkérelmek számáról, a kérelmezők

jellemzőiről és a menedékjogi kérelmek feldolgozásának állásáról. Az EPS keretében 2012 óta gyűjt a menedékjogi eljárásra adatokat az EASO, majd utódja az EUAA. Habár az adatgyűjtési eljárás már több, mint 10 éves múltra tekint vissza, de –elsősorban a jogszabályi környezet miatt – az adatgyűjtés hiányosságai is ismertek: az EU szintjén a menedékjogi eljárások adatai nem integráltak más migrációs adatokkal, amelyek vonatkozhatnak reguláris (vízum kérelmek, áthelyezés) vagy irreguláris migrációs adatokra (illegális határátlépés, a belépés megtagadása vagy illegális tartózkodás), bár az ún. interoperabilitási rendeletek előrevetítik az adatintegráció lehetőségét. Az integrálással a vízumkérelmekből, a vízummentes beutazás lehetőségének megvalósulásából vagy a külső határon irreguláris események feltárásából lehetőség nyílna az elemzésére vagy akár előrejelzésére (Sohst – Tjaden, 2020: 12.).

Az EUAA elemzési rendszere összhangban áll az 13. sz. ábránál vázolt idősíkkal, hiszen ultra rövid távú előrejelzés (nowcasting) során az EPS adatok segítségével próbál visszatekintve értelmezni múltban végbement eseményeket és korai figyelmeztetést kiadni, míg valószínűségi módszerekkel a jövőt kívánja feltárni, valamint a különböző forgatókönyvek vázolásával az eseményszálak összejátszásának lehetséges jövőbeli kimenetelét elemzi (Albertinelli et al., 2020: 11.).

Térjünk rá az idősíkon elhelyezkedő következő lehetséges elemzési eljárásra, vagyis a modell-alapú elemzés készítésre. A modell-alapú előrejelzések statisztikai módszerek segítségével igyekeznek a jövőt, mint a múlt történéseiből következő eseményt elemezni. Ezen módszerek széles körben elterjedtek a migrációs események elemzésekor. Modell-alapú előrejelzések segítségével több évre előre is lehet nagy pontosságú előrejelzéseket készíteni, de 10 évnél hosszabb időtávra a bizonytalansági tényező olyan jelentős, hogy ilyen hosszú távra az alkalmazhatóságuk korlátozott. A modell-alapú előrejelzések egyaránt magukba foglalnak valószínűségi (probabilisztikus), illetve determinisztikus (az adott körülmények fennállása mellett, minden esetben bekövetkező) eljárásokat. A modell-alapú előrejelzések körébe tartoznak az idősorelemzések, amelyek múltbeli adatok alapján megállapított jellegzetességeket vetítenek rá jövőbeli eseményekre. Az idősorelemzések kizárólag múltbeli adatokon nyugszanak és nem tartalmaznak magyarázó tényezőket. Megbízható megállapítások legalább 20 év adatainak ismeretében állíthatók elő segítségükkel. A leggyakrabban használt modellek, így például az ARIMA (Autoregresszív integrált mozgóátlag modell) modellek viszonylag könnyedén használhatók statisztikai szoftverekkel, akár R programmal is⁵⁰. A kizárólag múltbeli adatokra való támaszkodás jelenti a modell általános alkalmazhatóságának korlátait.

⁵⁰ Vö. <https://cran.r-project.org/> (a letöltés ideje: 2025. június 06.)

Múltbéli adatok nem feltétlenül érhetők el minden évre, illetve ha időben rendelkezésre is állnak, egyes országoknál előfordulhat adathiány. Ezen túl a migrációs adatok minősége jellegéből adódóan (mivel a migrációs esemény rögzítése nem minden esetben dokumentált megfelelően, illetve a migráció egy személy életében – ellentétben a születéssel és a halállal – nem egyszeri esemény) nem kielégítő. Az idősorelemzés jellemzően figyelmen kívül hagyja az emberi viselkedés migrációs döntésekre gyakorolt hatását. Ha rendelkezésre is állnának jó minőségű adatforrások, akkor is olyan váratlanul bekövetkező geopolitikai vagy természeti események léphetnek fel, amelyek alapvetően befolyásolhatják a migrációs folyamatokat. A menekültüggyel összefüggő migráció elemzésére pontosan az olyan események miatt, amelyek váratlanul következhetnek be, viszonylag kis mértékben alkalmazhatók.

A közgazdasági modellek magyarázó erejüknél fogva térnek el az előbbiektől, mivel olyan migrációs elméleteken alapulnak, amelyek oksági viszonyt feltételeznek a migrációt kiváltó tényezők és a ténylegesen bekövetkezett migrációs események között. A magyarázó változók közé tartozik a kibocsátó, illetve a befogadó országok munkaerőpiaci helyzete, a nyelvismeret vagy a gravitációs modellekhez hasonlóan a földrajzi távolság, a közös történelem. A közgazdasági modellek közül azért a gravitációs modellek szerepe meghatározó, mivel földrajzi és társadalmi változókat is felhasználnak a modellépítéshez. A közgazdasági modellek alkalmazhatóságát gyengíti, hogy segítségükkel a migrációt kiváltó tényezők és a megfigyelt migrációs jelenség közötti kapcsolatot történeti adatok vagy migrációs szempontból hasonló tulajdonságokkal rendelkező országok adatainak felhasználásával, becsléssel lehet meghatározni (Sohst – Tjaden, 2020: 10.).

Az idősíkon előrehaladva a menekültügyi elemzések következő csoportjába a kérdőíves felmérések tartoznak, amelyek hasonlóan a statisztikai elemzésekhez, idődimenziójuk alapján középtávon alkalmazhatók. Ezek az elemzések és előrejelzések készülhetnek olyan kérdőívek felhasználásával, amelyeket migrációkutatás céljából vettek fel, de készíthetik őket nagymintás lakossági adatfelvételek kiegészítő kérdőíveként is. A modell-alapú elemzésekkel és előrejelzésekkel ellentétben a kérdőíves felmérésen alapuló modellek nem veszik figyelembe a bizonytalansági tényezőket.

A kérdőíves felmérésre alapozott kutatások legjellemzőbb típusa a migrációs szándékot mérő felmérés. Ezeknek a felméréseknek a kezdetei az 1990-es évekig nyúlnak vissza, amikor a Kelet-Európából a történelmi változások hatására Nyugat-Európába feltételezhetően elinduló migrációt szerették volna jobban megismerni a kutatók. A migrációs szándék felmérésére készített kutatások előnye a többi kutatással szemben abban található, hogy ezek az adatok könnyen elérhetők, megismételhető az adatok előállítás, valamint összehasonlíthatók időben

és más országok adataival is. A migrációs szándék vizsgálatával foglalkozó kutatások alapvető problémája, hogy belőlük nehéz meghatározni, mekkora arányban lesz a migrációs szándékból valóság. Migrációs szándék kutatások végezhetők menekülő népesség esetében is a migrációs szándék felmérésére pl. tranzitorszámban vagy átmeneti befogadóhelyen tartózkodó menekülő népesség körében a további migrációs szándék felmérésére. A migrációsszándék-vizsgálatok hatékonyságát jelentősen befolyásolja a geopolitikai környezet, ami jelentős hatással van a szándék tényleges megvalósulására. A kérdőíves módszerek közé sorolható a szakértői kérdőívek felvétele, amelynek során migrációval foglalkozó meghívott szakértők csoportja mond véleményt a jövőben bekövetkező migrációs eseményekről. A szakértői felmérés bevett módszere a Delphi-módszer, ami egy jövőre vonatkozó csoportos előrejelzési módszer. Előnye, hogy a csoportos véleményalkotás csökkenti az egyéni véleményformálásból adódó hiba lehetőségét. Általában idősorlemzés kiegészítésére használják, illetve akkor, amikor kevés adat érhető el egyéb forrásból (Sohst – Tjaden, 2020: 11.).

A foresight eljárás is a szakértői kérdőíves eljárások csoportjába sorolható, a lehetséges eljárások közül ez bír a legmeghatározóbb stratégiai erővel. Tartós, makroszintű folyamatokat tud előrejelzni, mint például a klímaváltozásból vagy a digitalizáció terjedéséből eredő változások. Ezen eljárásnak több módszere is elterjedt, így például a trendelemzés, a horizont-elemzés vagy a leggyakrabban használt szcenárió-építés, ami eltérően a többi eljárástól a lehetséges jövőbeli események egész csoportját mutatja be. Az elemzés eredménye olyan történet-szálak összessége, amelyek bizonyos feltételek bekövetkezésekor történhetnek meg, így az egyes esemény-szálak közti összefüggés kimutatása az elemzés fő célja.

A rendelkezésre álló módszerek egyike sem mindenható, vagyis az alkalmazott módszer kiválasztásakor figyelembe kell venni a kutatás célját. Az egyes módszerek használata során meg kell vizsgálni módszertani korlátaikat, de elmondható, hogy minél tágabb az elemezni kívánt időszak, annál jelentősebb a módszerek bizonytalansága. Amennyiben a prioritás a bizonytalanság csökkentése, akkor rövid távú elemzések készítése jöhet számításba, ám fontos, hogy a jövőbeli elemzési sík bekövetkezésére lehetőségként tekintsenek a szakértők. Elemzés készítésekor célszerű többféle eljárást alkalmazni, majd az egyes eljárások eredményeit összehasonlítani és eldönteni, melyik eljárás eredménye hordoz magában kisebb fokú bizonytalanságot (Sohst – Tjaden, 2020: 11.).

A menedékjoggal összefüggő migráció elemzésére legalkalmasabb modellnek a korai figyelmeztető rendszer tekinthető, amely jól meghatározott statisztikai adatokból és mutatókból képes jelzést adni az olyan menedékkérők nagyszámú beáramlásáról az EU területére, amely túlterhelheti az EU tagállamainak menedékjogi eljárások lefolytatásáért felelős hatóságait.

Ennek az elemzőrendszernek azonban az a hátránya, hogy csak rövid időtávra tud megbízható előrejelzést adni és ez egyben csökkenti a rendészeti szervek, valamint a menedékjogi eljárások lefolytatásáért felelős uniós és más tagállami hatóságok felkészülésének lehetőségét. A korai figyelmeztető rendszer előnye egyben az egyik hátránya is: működtetéséhez jól definiált és nagyszámú statisztikai adatra van szükség. Ennek előnye, hogy a statisztikai adatok a rendszer és a belőlük képzett mutatók pontosan definiáltak, hátránya pedig a szükséges mutatók nagy számában van, hiszen ezek előállítása és továbbítása az elemzés előállításáért felelős hatóságnak egyrészt túlzott terhet jelenthet, másrészt időben rendelkezésre kell állnia az adatoknak, vagyis a statisztikai értelemben vett időszerűség kiemelten fontos. Továbbá, ha valamely adat nem áll rendelkezésre, a korai figyelmeztetés elkészítése is késedelmet szenvedhet, ami természetesen negatív hatással van az előrejelzés kidolgozására.

Egy egységes uniós menekültügyi adatvagyon-gazdálkodás megoldásként szolgálna a lehetséges problémák egy részére, hiszen a tagállamoknak nem jelentene adatszolgáltatói tehernövekedést, hogy a hivatalos és gyakorlati statisztikai adatokat is elő kell állítani, mivel a data poolból mindkét típusú adat kinyerhető. Az ilyen jellegű adatvagyon-gazdálkodás olyan stratégiai és operatív tevékenységek összessége, amelyek célja a rendelkezésre álló adatok értéként való kezelése, azok minőségének, hozzáférhetőségének, biztonságának és hasznosíthatóságának biztosítása. Ez az eljárás nem csupán az adatok gyűjtését és tárolását jelenti, hanem az adatokból származó társadalmi, gazdasági vagy közigazgatási érték célzott kiaknázását is. Az adatvagyonnal történő gazdálkodás középpontjában az áll, hogy az adat – mint nem fizikai, de értékkel bíró erőforrás – strukturáltan, átláthatóan és célorientáltan legyen kezelve a szervezeti működés támogatása érdekében. Természetesen az adathiányra nem jelent megoldást ez a rendszer sem, hiszen ha nem áll rendelkezésre adat, akkor az elemzés és a korai figyelmeztetés sem működhet (OECD, 2019). A menekültügy területén az adatvagyonnal történő gazdálkodás megvalósítása jelentős potenciált hordoz az állami működés hatékonyságának javítására, a jogbiztonság, valamint a kutatásalapú szakpolitika kialakítására.

4.6. A kockázatkezelési eljárás vizsgálata során tett megállapítások összegzése

A fejezet elején a kockázat elméleti meghatározásával és értelmezési kereteivel foglalkoztam, bemutattam a kockázatkezelés eljárásait, majd ismertettem a migráció sajátos kockázatait és az azok elemzésére szolgáló módszereket.

A kockázat jellemzően valamilyen negatív következmény lehetőségét jelenti, ám a fogalom értelmezése az idők során árnyaltabbá vált. A modern megközelítések szerint a kockázat nem csupán veszélyt hordoz, hanem akár pozitív kimenetel (nyereség) lehetőségét is magában foglalhatja. A migrációs folyamatok kapcsán ez azt jelenti, hogy a migráció esetleges negatív hatása mellett annak potenciális hasznait is érdemes mérlegelni. Egy jól kezelt bevándorlás hozzájárulhat a fogadó ország gazdasági fejlődéséhez vagy demográfiai problémáinak enyhítéséhez.

A kockázat fogalma interdiszciplináris: másként értelmezi a közgazdaságtan (pl. várható haszon és veszteség számítás formájában), a szociológia vagy éppen a biztonságstudomány. Migrációs kontextusban sincs egységes definíció, hiszen a jelenség komplexitása miatt eltérő tudományterületek (demográfia, jog, politológia, biztonságpolitika stb.) saját szempontjaik szerint közelítik meg.

A kockázatkezelés tudománya a 20. században alakult ki és mára a döntéshozatal számos területén alkalmazzák. Alapvető célja, hogy a szervezeteket és társadalmakat hozzásegítse céljaik biztonságos megvalósításához úgy, hogy minimalizálja a nem kívánt eseményekből adódó károkat. A kockázatkezelés elmélete két fő irányt foglal magába: egyrészt az egyes specifikus területek kockázatainak elemzését, másrészt az általános módszertani fejlesztést annak érdekében, hogy bármilyen szektorban hatékonyan lehessen azonosítani és kezelni a kockázatokat. A migráció területén is mindkét aspektus fontos. Szükség van a migrációból eredő sajátos kihívások feltárására, de egyúttal olyan módszertanra is, amely segít a kockázatok rendszerszintű kezelésében.

A kockázatkezelés folyamata négy egymással összefüggő lépésből áll:

1. Kockázatok azonosítása és elemzése: Elsőként fel kell deríteni az adott területen fennálló összes lehetséges fenyegetést és bizonytalansági tényezőt. A fenyegetés itt tág értelemben értendő, vagyis ide tartozik minden, ami potenciálisan kárt okozhat. Ezek lehetnek a természeti fenyegetések (pl. természeti katasztrófák, járványok), környezeti-technikai fenyegetések (pl. ipari balesetek, infrastruktúra-kimaradások) és emberi vagy társadalmi fenyegetések (pl. tömeges munkanélküliség, társadalmi kirekesztés). A migráció és azon belül a menekültüggyel összefüggő migráció kontextusában egyaránt számolni kell a fegyveres konfliktusok kiváltotta kényszervándorlással vagy embercsempész-hálózatok tevékenységével. A kockázatelemzés során nem elegendő a nyilvánvaló fenyegetésekre koncentrálni, minden releváns tényezőt figyelembe kell venni, még ha bekövetkezési valószínűségük csekély is. Az elemzés célja, hogy feltárja,

mely területeken a legnagyobb a kockázat mértéke és milyen ok-okozati kapcsolatok állnak fenn a fenyegetések között.

2. Kockázatértékelés: Miután azonosítottuk a lehetséges kockázatokat, meg kell becsülni bekövetkezésük valószínűségét és a várható következmények súlyosságát. A kockázatértékelés lehet kvalitatív vagy kvantitatív. A kvalitatív értékelés rangsorolja a kockázatokat és kiemeli a kritikus területeket, de nem ad számszerű eredményt a hatásokról. Ezzel szemben a kvantitatív értékelés mérőszámokat rendel a kockázatokhoz (például becsült pénzügyi veszteség vagy bekövetkezési valószínűség), ami hasznos lehet a költség-haszon elemzésekhez.
3. Kockázatkezelés: E fázisban kerül sor a konkrét intézkedések kidolgozására és végrehajtására az elfogadhatatlan kockázatok csökkentése vagy megszüntetése érdekében. A menekültüggyel összefüggő migráció terén kockázatkezelési lépés lehet határőrizeti intézkedések szigorítása (a beáramlás csökkentése érdekében), befogadó intézmények kapacitásbővítése (a hatás csökkentésére), nemzetközi együttműködés a menekülthullámok kezelésére (kockázatok megosztása, áthárítása), vagy akár bizonyos kockázatok tudatos vállalása humanitárius megfontolásból. Fontos hangsúlyozni, hogy a kockázatkezelés nem pusztán megfontolt, racionális döntés, hiszen ennek mindig van egy normatív dimenziója is. Ahogy Klinke és Renn (Klinke – Renn, 2002: 1074.) is rámutatnak, a kockázatokról való döntéshozatal kontextusfüggő; a társadalmi értékek és érdekek befolyásolják, hogy mely fenyegetéseket vesszük komolyan és milyen válaszokat tartunk megfelelőnek.
4. Monitoring és visszacsatolás: A folyamat utolsó lépése a megtett intézkedések folyamatos nyomon követése és szükség esetén korrekciók bevezetése. A monitoring biztosítja, hogy a kockázatkezelés dinamikus legyen, azaz reagáljon az új fejleményekre, értékelje a beavatkozások eredményességét és tanuljon az esetleges hibákból. A menekültüggyel összefüggő migráció területén monitorozni kell, hogy a bevezetett intézkedések (pl. új menekültügyi eljárások, integrációs programok) mennyire hatékonyak. Csökkent-e a rendszer túlterheltsége, javult-e a társadalmi kohézió, mérséklődtek-e a biztonsági kockázatok. A visszacsatolás alapján finomítani lehet a politikákat. Peltier (2005) figyelmeztet, hogy a monitoring sokszor formalitássá silányul, ha pusztán adminisztratív kötelezettségnek tekintik; ezért fontos a valódi önreflexió kialakítása.

Megállapítottam, hogy a menekültüggyel összefüggő migrációhoz kapcsolódó kockázatok kezelése komplex feladat, amely egyszerre érinti az állami intézményrendszert, a

nemzetközi együttműködést és a társadalmi percepciókat, hiszen kockázatkezelési kerete a biztonság, jog, politika és társadalom metszéspontjában helyezkedik el. Egyszerre kell biztosítani a biztonságot (a társadalmi stabilitást, közrendet), betartani a nemzetközi jogi kötelezettségeket (pl. menekültek védelme), valamint figyelembe venni a közvélemény érzékenységét és a migrációs mozgásokban résztvevő emberek jogait. A kockázatkezelés négy lépése a menekültüggyel összefüggő migráció területén is értelmezhető, de tartalmuk sajátos:

- Kockázatelemzés: ide tartozik a menekültüggyel kapcsolatos statisztikai adatok gyűjtése, trendek és kiváltó okok elemzése. Megvizsgálhatjuk a menekültüggyel összefüggő migráció terén a hullámokat kiváltó push-tényezőket (háborúk, politikai elnyomás, környezeti katasztrófák) és a vonzó pull-tényezőket (célországok gazdasági lehetőségei, kedvező menekültügyi szabályok).
- Kockázatértékelés: a begyűjtött információk alapján fel kell mérni, hogy mekkora eséllyel következhetnek be bizonyos nemkívánatos forgatókönyvek, és azok milyen hatással járnának (pl. mekkora a valószínűsége egy hirtelen tömeges beáramlásnak egy instabil szomszédos régióból és az milyen mértékben terhelné túl a fogadó ország menekültügyi, szociális vagy egészségügyi rendszerét).
- Kockázatkezelés: konkrét szakpolitikai válaszok kidolgozását jelenti. Ide sorolható a határőrizet szigorítása vagy éppen rugalmassá tétele a helyzet függvényében, a menekültügyi eljárások módosítása (pl. gyorsított eljárás krízis idején), a visszaküldési mechanizmusok fejlesztése, a befogadó kapacitások bővítése, illetve integrációs programok indítása a társadalmi feszültségek megelőzésére.
- Monitoring: a menekültügyi helyzet folyamatos megfigyelését és a politikák hatásvizsgálatát takarja. Az EU-ban például az EUAA rendszeresen gyűjt adatokat a menedékkérelmek alakulásáról és az egyes országok rendszerének terheléséről. A monitoring kiterjedhet továbbá az integráció sikereinek vagy kudarcainak értékelésére (pl. munkaerőpiaci mutatók, iskolai eredmények a menekült státusszal rendelkezők körében), valamint a visszaküldési folyamatok nyomon követésére.

A kutatás során megállapítottam, hogy a menekültüggyel összefüggő migrációs mozgások elemzése a demográfiai folyamatok elemzésén belül az egyik legnehezebb feladat. Ennek oka, hogy az ilyen migrációt kiváltó tényezők (háború, üldöztetés, etnikai konfliktusok stb.) és időbeli alakulása rendkívül bizonytalan. A menekültügyi válságok gyakran váratlanul és rövid idő alatt bontakoznak ki, volumenük nehezen prognosztizálható, ezért a szakértők arra törekednek, hogy a bizonytalanságot kategorizálják és kezelhetővé tegyék. Megkülönböztetnek episztemikus bizonytalanságot (amikor a tudás hiányos – pl. nem tudjuk pontosan felmérni a

konfliktusban érintettek migrációs szándékát) és sztochasztikus bizonytalanságot (a véletlenszerűség szerepe – pl. az időjárás alakulása is befolyásolhatja egy menekültüggyel összefüggő migrációs hullám útvonalát). Az elvégzett kutatás során az is láthatóvá vált, hogy minden menekültügyi elemzésnek törekednie kell a kiváltó okok és mechanizmusok azonosítására, de el kell fogadni, hogy a humán döntéseket és viselkedést teljes mértékben determinisztikusan előrejelezni nem lehet.

A menekültüggyel összefüggő migráció elemzésére több módszertani megközelítést is ismertettem, amelyek különböző időtávokra szabva alkalmazhatók. Ezek eltérő módon próbálják csökkenteni a bizonytalanságot és előre jelezni a jövőbeli trendeket. A szakirodalom négy fő csoportba sorolja a menekültügyi előrejelzési módszereket:

- Korai figyelmeztető rendszerek (Early Warning Systems): Ezek a rendszerek a közeli jövőre (néhány hét vagy hónap) fókuszálnak és céljuk a kibontakozó válságok minél korábbi észlelése. A korai figyelmeztető rendszerek előnye, hogy gyors reagálást tesznek lehetővé. Ha időben jelzik egy válság kibontakozását, a hatóságok előkészíthetik a szükséges erőforrásokat (szálláshelyek, határőri személyzet, segélyszállítmányok stb.). Az EUAA Korai Figyelmeztető és Készenléti Rendszere (EPS) (Albertinelli et al., 2020) ilyen jellegű eszköz, amely összehasonlítható adatokat szolgáltat a tagállamoknak a menedékkérők számáról, trendjeiről. A korai előrejelzés egyfajta riasztórendszer, ami nem alkalmas hosszabb távú migrációs trendek megjósolására.
- Modellalapú (statisztikai) előrejelzések: Ezek a módszerek a múltbeli adatok és ismert összefüggések alapján próbálják a jövőt prognosztizálni. Két fő típusa van: idősorelemző modellek és strukturális (ok-okozati) modellek. Az idősor modellek, mint például az ARIMA, kizárólag a történelmi menedékkérő számok mintázataiból indulnak ki feltételezve, hogy a múlt trendjei bizonyos mértékig folytatódnak a jövőben. Előnyük, hogy viszonylag egyszerűen alkalmazhatók, ha rendelkezésre áll elegendő hosszúságú idősor (általában legalább 20 évnnyi adat szükséges a megbízható eredményhez). Hátrányuk, hogy nem veszik figyelembe a változók mögötti hajtóerőket és a migrációs adatok minőségére, teljességére érzékenyek. A strukturális modellek ezzel szemben magyarázó változókat is bevonnak, tipikusan a push-pull keretben gondolkodva. Ezek megpróbálják számszerűsíteni, hogy a kibocsátó országokban tapasztalható tényezők (háborúk, emberi jogi helyzet, jövedelmi szint – push-faktorok) és a célország vonzereje (gazdasági lehetőségek, menekültügyi szabályok, diaszpóra jelenléte – pull-faktorok) milyen mértékben hatnak a menekültügyi áramlásokra.

Gyakran gravitációs modelleket alkalmaznak, melyek analógiája a fizikai tömegvonzás. A migrációs potenciált arányosnak tekintik a népesség nagyságával és gazdasági tömeggel, valamint fordítottan arányosnak a távolsággal. Összességében a modellalapú előrejelzések néhány éves távlatban adhatnak használható becsléseket, de 10 évnél hosszabb időhorizonton drasztikusan nő a bizonytalanságuk.

- Kérdőíves és szakértői előrejelzések: E megközelítések középtávú kitekintésekhez alkalmazhatók, és a humán tényezők bevonásával próbálják feltárni a lehetséges jövőt. A kérdőíves felmérések közül kiemelendők a migrációs szándékot vizsgáló vizsgálatok. Az ilyen felmérések előnye, hogy az adatok viszonylag könnyen gyűjthetők és időben, illetve országok között összehasonlíthatók. Hátrányuk ugyanakkor, hogy a deklarált szándék és a valós viselkedés között sokszor nagy a különbség, mivel nem tudjuk pontosan, a migrációt tervezők mekkora része fog ténylegesen útra kelni. Ennek ellenére menekültügyi helyzetben – például egy tranzitország táborában – érdemes lehet felmérni a továbbvándorlási szándékot, mert jelzést adhat arról, hogy mekkora nyomás várható a célországok felé. A szakértői felmérések másik fontos típusa a Delphi-módszer (Sohst – Tjaden, 2020: 11.), amikor migrációs szakértők több fordulóban, anonim módon nyilvánítanak véleményt a jövőbeli trendekről. A menekültügyi migráció esetén a Delphi-módszer bevonható például annak becslésére, hogy egy adott konfliktus eszkalálódása esetén milyen menekültüggyel összefüggő migrációs mozgás indulhat el, a szakértők a saját tapasztalataikra és implicit tudásukra támaszkodva próbálják számszerűsíteni a várható forgatókönyveket.
- Stratégiai előrejelzés (foresight) és szcenárióalkotás: Ez a kategória a hosszú távú, makroszintű folyamatok feltérképezésére szolgál. Ide tartoznak a trendelemzések, valamint a leggyakrabban alkalmazott szcenárióépítés. A foresight eljárások lényege nem a jövő konkrét megjósolása, hanem alternatív jövőképek kidolgozása. A foresight különösen hasznos abban, hogy felhívja a figyelmet a különböző folyamatok közti kölcsönhatásokra (pl. klímamenekültek számának alakulása és európai politikai hozzáállás összefüggései), valamint segít a döntéshozóknak proaktív stratégiákat kidolgozni (pl. hosszú távú integrációs tervek, beruházás a forrásteremtésbe instabil régiókban). Hátránya viszont, hogy nem számszerű előrejelzést ad, hanem kvalitatív elemzést, így a gyakorlati tervezéshez további kvantitatív vizsgálat szükséges.

Noha mindegyik előrejelzési eljárásnak megvannak a maga előnyei és korlátai, a választandó módszer attól függ, mi a cél (stratégiai tervezés vagy operatív reagálás), milyen időtávra tekintünk előre és milyen adatok állnak rendelkezésre. Gyakran kombinált

megközelítés vezet a legjobb eredményre, ilyenkor több módszer párhuzamos alkalmazása, eredményeik összevetése növeli az előrejelzés megbízhatóságát.

Megállapítható, hogy a kockázatkezelési eljárás alkalmazása a menekültügyel összefüggő migráció terén kulcsfontosságú a hozzá kapcsolódó társadalmi problémák kezelése érdekében. A kockázatelemzés lehetővé teszi, hogy előre lássuk a lehetséges problémákat, mielőtt azok teljes súlyukkal jelentkeznének. Legyen szó a menekültügyi rendszer túlterheléséről, integrációs konfliktusokról vagy a munkaerőpiaci hatásokról, a rendszeres és megalapozott kockázatelemzés korai figyelmeztetést ad. Ezáltal a társadalom és a hatóságok nem csupán reagálnak a krízisekre, hanem előre tervezhetnek.

A kockázatértékelés számszerűsített eredményei a kockázatkezelésnél segítenek abban, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat (humán és technikai kapacitások, pénzügyi források) célzottan és hatékonyan osszuk be. Ha például kiderül, hogy egy adott forgatókönyv szerint a menedékkérelmek száma megtöbbszöröződhet, akkor prioritást lehet adni a menekültügyi feladatokat ellátó hivatalok megerősítésének.

A migráció természeténél fogva határokon átnyúló jelenség, ezért a kockázatelemzés is akkor a leghatékonyabb, ha nemzeti kereteken túlmutatóan, nemzetközi együttműködésben történik. Az EU-s statisztikai adatgyűjtő rendszerek szerepe kiemelt az adatok egységesítésében, megosztásában és elemzésében, hiszen ezek segítik elő a hatékonyabb döntéshozatalt. Ha az országok megosztják egymással a kockázati információkat (pl. ha egy származási ország instabilitása miatt várhatóan növekszik a menekültek száma), akkor közös megoldásokat dolgozhatnak ki, úgy mint a felelősségmegosztás, áthelyezési mechanizmusok vagy a humanitárius segélyek. A kockázatkezelés nemzetközi koordinációja megelőzheti, hogy egy-egy országra aránytalan teher nehezedjen, ezzel elkerülhetők olyan helyzetek, amelyek belpolitikai válsághoz vagy a közösségen belüli konfliktusokhoz vezetnének.

Megállapítható, hogy a kockázatkezelési eljárás segíthet abban, hogy a migrációval kapcsolatos társadalmi kérdéseket ne pusztán problémaként lássuk, hanem irányítható folyamatként, amely megfelelő megközelítéssel a társadalom javára fordítható. Ha ismerjük a kockázatokat, képesek lehetünk olyan szakpolitikákat kialakítani, amelyek nem csak kivédik a negatív hatásokat, de elő is mozdítják a pozitívakat. A kockázatkezelési eljárás segítségével a társadalmak felkészültebbek, ellenállóbbak és akár befogadóbbak is lehetnek, oly módon, hogy a migrációs kockázatok azonosítása és kezelése révén mérsékelhetők a konfliktusok, csökkenthetők a válságok emberi és anyagi költségei.

5. AZ EU MIGRÁCIÓS STATISZTIKAI ADATGYŰJTŐ TEVÉKENYSÉGE A GYAKORLATI TAPASZTALATOK ALAPJÁN

Annak érdekében, hogy megismerjem a menekültügyel és az irreguláris migrációval kapcsolatos statisztikai adatgyűjtések hazai és európai uniós rendszerét 2023 márciustól júliusig 11 félig strukturált interjút vettem fel uniós tagországok menekültügyi statisztikai adatgyűjtésért felelős szervezeteinek szakértőivel, illetve a területért felelős uniós szervezetek szakértőivel. Az interjúk célja az volt, hogy megismerjem a szakértők véleményét arról, hogy miként értékelik az uniós menekültügyi és irreguláris migrációval összefüggő statisztikai adatgyűjtés jelenlegi rendszerét, miben látják az adatgyűjtés terén, az adatgyűjtési rendszerek intézményesülése óta eltelt időben – ami az 1990-es évek elejére tehető – elért legfontosabb eredményeket és hol látják a legfontosabb fejlődési irányokat.

Az interjúalanyok kiválasztása a Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztályán keresztül az Európai Migrációs Hálózat (EMH) magyarországi kapcsolattartó pontjának segítségével történt 2023 márciusában. Az EMH-n keresztül tudtam megkeresni az uniós tagországok menekültügyi statisztikai adatgyűjtésért felelős szervezeteit, illetve szakértőit. A márciusi megkeresés során összesen 27 tagállami kontaktpontnak írtam emailt, amelyben közreműködésüket kértem, hogy továbbítsák kérésemet olyan nemzeti szervezeteknek, melyek kérdéseim megválaszolásában szakértőként közreműködhetnek. A 27 címzett közül 9 ország jelzett vissza (Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Finnország, Magyarország, Lettország, Hollandia, Lengyelország), közülük Bulgária és Lettország válaszában visszautasította az interjúfelkérést.

5.1. Az EU szervezetek képviselőivel folytatott interjúk tipologizált bemutatása (Frontex, Eurostat, EUAA, eu-LISA)

5.1.1. Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésének jelenlegi gyakorlata

Először arra kértem az interjúalanyokat, hogy értékeljék a menekültügyel kapcsolatos jelenlegi uniós statisztikai adatgyűjtési gyakorlatot. Aziránt érdeklődtem elsősorban, hogy az EU meghatározott szervezeteinek szakértői szerint mennyire szolgálja és támogatja az adatgyűjtés a szakpolitikai célokat. Arra is kíváncsi voltam, hogy mit tekintenek

meghatározónak a jelenlegi migrációs statisztikai adatgyűjtési folyamatok kialakulásának történetében.

A Frontex képviselője a jelenlegi menekültügyi statisztikai adatgyűjtés helyzetéről elmondta, hogy a legnagyobb probléma az adatgyűjtés mikéntje, az hogy *„humán input az egész. Ez sokba kerül, és ugye így lassú az adatközlés, pedig az automatizálással sok mindent ki lehetne váltani.”* (Frontex szakértő, 2023)

Az adatszolgáltatás jelenleg manuális úton online vagy offline kérdőívek kitöltésével történik. Ezeket a kérdőíveket különböző informatikai rendszerek segítségével dolgozzák fel, majd ezekből az adatokból készítenek elemzést. A feldolgozás szempontjából előny, ha az adatrögzítés online táblázaton keresztül valósul meg, mivel ez már egy beépített adatvalidálást jelent. Ebben az esetben a rendszerben rögzített személyről egy pillanatképet kapunk, de az adat, vagyis az esetben érintett személy kategorizálása idő közben változhat, mert lehet, hogy a személy, vagyis a felfedett irreguláris migráns menedékjogi kérelmet terjeszt elő vagy kiderül róla, hogy bűncselekményt követett el. Ennek a változásnak a követése azért jelent nehézséget, mert csak az ügyindítás után jut tudomásunkra. További problémát jelent, hogy a havonta gyűjtött adatok kumulálásából nem állítható elő az éves adat és mindig eltérés látszik a havi és az éves adat között. Ezt a rendszert a tagállami szakértők rendszeresen kritizálják is. Az eltérések keretek között tartására bevezetésre került egy mérték, ami alatt az eltérés még elfogadható: ez 2–5%.

Nehézségként beszélt arról is, hogy sokféle adatszolgáltatási kötelezettsége van. *„Csináltunk mi is egy felmérést, hogy egyetlen egy migráns elfogásához tagállami szinten hány dokumentumot meg adatbázist kell kitölteni. És ugye kijöttek ilyen irdatlan számok, hogy Magyarországon például több mint tízet, plusz amit a Frontex kér. És ez mind egyetlen ügyhöz kapcsolódik.”* Aggódva tett említést az Eurosur jövőben tervezett fejlesztéséről, aminek következményeként *„minden egyes úgynevezett határral vagy migrációval kapcsolatos eseményt kötelezően be kell vinni a tagállamnak”* (Frontex szakértő, 2023), ami még több terhet róna az adatszolgáltatókra, ha a fejlesztés nem párosul automatizálással.

A fent említetteken kívül a korlátozott hozzáférésű vagy minősített adatok (restricted data) és a korlátozott hozzáférésű rendszerek okozta problémákra tért ki a Frontex szakértője.

Az Eurosur is egy zárt, ellenőrzött és védett informatikai környezetben működik, amelyhez csak jogosultsággal rendelkező felhasználók férhetnek hozzá – és még ők is csak szigorú feltételek mellett – és ez nagyon megnehezíti a használatát. Úgy fogalmazott, hogy ebből következően *„kevés a felhasználó, ezért kevés a hozzáadott értéke.”*

A szakértő elmondta azt is, hogy számos uniós intézmény (például a Frontex, Eurostat, EASO, később EUAA) ugyanazokra az adatokra tart igényt, de eltérő gyakorisággal, bontásban vagy definíciókkal. Ez terhet jelent a tagállami intézményekre.

Az Eurostatnál dolgozó interjúalany szerint az Európai Statisztikai Rendszeren belül a migrációs adatgyűjtés terén a legnagyobb előrelépésnek a 862/2007/EK rendelet, – vagy a migrációs statisztika szakértőinek társadalmában általánosan megszokott neve alapján migrációs statisztikai rendelet – 2007-ben történő elfogadása tekinthető. Bár e rendelet elfogadása előtt is volt statisztikai adatgyűjtés az EU-n belül, de az adatok nem voltak összehasonlíthatók, mely komoly minőségbiztosítási kérdéseket vetett fel. Az adatgyűjtés önkéntes volta miatt a felmerülő problémák esetében nem lehetett a tagállamokat megkeresni hiányos adatközlés kapcsán. A szakértő elmondta, hogy a migrációs statisztikai rendelet ebben a gentlemen's agreement rendszerben jelentett újdonságot, mert szabályozta a gyakoriságot, határidőket szabott meg, az adatbenyújtóknak jelentést kellett adni az adatminőségről, ezért a tagállami összekötő is mindig rendelkezésre állt, ha az Eurostatnak további pontosításra volt szüksége. Az EU-n belül 2008-tól kezdték el a 862/2007/EK rendelet alapján gyűjteni a menekültügyi statisztikai adatokat. Az adatgyűjtés egyik legnagyobb hiányossága az volt, hogy például nem létezett az első menedékjogi kérelmezőkre vonatkozó adatgyűjtés, csak egy összesítő táblázat. Összességében tehát hamar felszínre kerültek a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés hiányosságai. *„Például szinte semmilyen adat nem állt rendelkezésre a kísérő nélküli kiskorúakról.”* (Eurostat szakértő, 2023).

A szakpolitikai változások miatt szintén új adatigények merültek fel, amelyeket ki kellett elégíteni. Világossá vált, hogy a szakpolitikai döntéseknek megalapozott adatokon kell nyugodnia, amely igény párhuzamosan alakult a KEMR kialakulásával. Mindez oda vezetett, hogy 2020-ban az Európai Bizottság javaslatot terjesztett elő a rendelet módosítására. Az Eurostat részéről nyilatkozó interjúalany szerint ez a második említésre érdemes mérföldkő, így tehát 2007-től 2020-ig 13 évre volt szükség, hogy növeljék az adatok időszerűségét. A módosított 862/2007/EK rendelet alapján jelenleg is vannak arra vonatkozóan megvalósíthatósági tanulmányok, hogy miként lehet új adatköröket bevonni az adatgyűjtésbe.

Az Eurostat részéről egyértelmű igényként merül fel, hogy hozzáférjenek az EU rendszerekben tárolt adatokhoz, amely igen jelentős mennyiségű adatvagyonot jelent. Az eu-LISA számos rendszert irányít, például Vízuminformációs Rendszer (VIS), Schengeni Információs Rendszer (SIS), Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS). Ezekről a rendszerekről azonban tudni kell, hogy adminisztratív célból jöttek létre és nem azért, hogy statisztikai adatokat állítsunk velük elő. Hosszú folyamat lesz, amire ezekből a

rendszerekből statisztikai adatokat lehet előállítani, de ez az elérendő cél. Ha kialakul egy ilyen rendszer, akkor ennek számos előnye lesz: nem terhelik a tagállamokat feleslegesen, csökkenni fog az adatelőállítás költsége is, valamint olyan adatokat tudnak majd generálni, amelyekre valóban szükségük van. A gyakoriság javulni fog az adminisztratív adatok segítségével és a határidőket is nagyobb valószínűséggel be tudják majd tartani. Ez a folyamat az adatfelhasználóknak is előnyt jelent, hiszen több adathoz férhetnek hozzá. A jogszabályok azonban még nem teszik lehetővé, hogy minden adathoz hozzáférjen az Eurostat, de ebben az irányban nagy előrelépést jelent az interoperabilitást előíró rendeletek elfogadása.

A szakértő összességében azt emelte ki a jelenlegi adatgyűjtési gyakorlattal kapcsolatban, hogy *„ezeket a rendszereket mind adminisztratív célokra fejlesztették ki. Főként a tagállamok közötti információcserére, konkrét okokból. Tehát a probléma az, hogy nem statisztikák előállítására tervezték őket és hosszú folyamat lesz, amíg ezen változtatni tudunk.”* (Eurostat szakértő, 2023).

Az Eurostat és az EUAA által gyűjtött adatokban legfeljebb annyi különbség mutatkozik, hogy az Eurostat nem készít rendszeres elemzést az adatokból, míg az EUAA többek között nyilvánosan is hozzáférhető elemzéseket állít elő. Ezen különbség elsősorban az adatok jellegéből és felhasználásából adódik, mert nyilvánvalóan különbség van a hivatalos szükségleteket kielégítő statisztika és a gyakorlati statisztika között.

Az EUAA szakértője az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés legnagyobb vívmányának természetesen a 862/2007/EK rendelet elfogadását tartja, de véleménye szerint szintén kiemelkedően fontosak a statisztikai adatgyűjtés szempontjából a KEMR-t alkotó rendeletek és irányelvek. A statisztikai adatok felhasználása szempontjából meghatározó, hogy egységes definíciók legyenek. Ezt a célt leginkább a rendeletek elfogadásával lehet biztosítani, mivel ezek végrehajtása kötelező erejű valamennyi tagállamban. Az irányelvek szélesebb mozgásteret engednek a tagállamoknak a rendeletek átültetésére, ezért statisztikai szempontból nehezebben szolgálják az egységesítést. A rendeleti szabályozás lényeges, mert ha valami csak Eurostat iránymutatások szintjén szabályozott, akkor akár azt is feltételezhetik a felhasználók, hogy az Eurostat iránymutatása alapján gyűjtött statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség az EU acquis része. Erre példaként a határon lefolytatott gyorsított eljárások statisztikai adatgyűjtését hozta fel az EUAA szakértője, amely valójában nem része az EU adatgyűjtésének, de van ilyen menekültügyi statisztikai adatgyűjtés az Eurostatnál.

Az EUAA képviselőjében nyilatkozó interjúalany arra a kérdésre, hogy a jelenlegi menekültügyi statisztikai adatgyűjtés megfelelő-e, elmondta, hogy szerinté igen, mert havi referencia időre vonatkozó és havi gyakoriságú menekültügyi statisztikai adatgyűjtés már van,

ami nem mondható el például a tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikájáról, hiszen ez utóbbi éves rendszerességű.

Az EUAA munkájával kapcsolatban elmondta: „Az EUAA nem hivatalos statisztikai hatóságként működik, hanem azért gyűjt adatokat, hogy gyorsan átlássa az európai menekültügyi helyzetet és segítse a döntéshozókat vagy műveleteket még akkor is, ha az adatok nem teljesen pontosak.” (EUAA szakértő, 2023) Négy különböző munkacsoportban dolgoznak. Ezek az ún. data team, a stratégiai elemző, a kutatási elemző és az operatív elemző csapat. A szakértő a data team-nél dolgozik, ahol „fő célunk valójában a helyzetértékelés, nem pedig a hivatalos statisztikák. Tehát operatív adataink vannak. Azt hiszem, egyértelmű, hogy mindig van kompromisszum az adatok teljessége és időszerűsége tekintetében. Ezért igyekszünk nagyon gyors információcserét biztosítani, ami lehet, hogy nem teljesen teljes és lehet, hogy nem megfelelő hivatalos statisztikákhoz, de képet ad arról, hogy mi történik a menekültüggyel kapcsolatos migráció terén, mert ez egy olyan terület, ami nagyon gyorsan változik. Alapvetően egyik hétről a másikra jelentős és drasztikus fejlemények történhetnek. Ez tehát ennek az adatcsapatnak a fő feladata.” (EUAA szakértő, 2023)

A többi csoportot is röviden ismertette: A stratégiai elemző csapatnál alapvetően a data team által összegyűjtött adatokat elemzik. Ezek lehetnek nyílt forrású információk, tagországoktól érkező vagy az Eurostattól származó adatok. Ezekből jelentéseket készítenek és a partnerszervezeteknek, -hivataloknak eljuttatják. Az elemző és kutató csapat fő profilja a korai figyelmeztetés és az előrejelzés. És végül van az operatív adatok elemzésével foglalkozó csapat, ami az ügynökség operatív tevékenységeinek tervezését, nyomon követését és értékelését segíti.

Az adatgyűjtéssel kapcsolatban problémaként említette meg, hogy a tagállami rendszerek nem egységesek. Van, ahol fejlett az informatikai háttér, máshol nem. Aggályosnak látja, hogy az operatív és hivatalos statisztikák határvonalai néha elmosódnak. „Egyértelmű határvonalat kellene húzni a hivatalos statisztikák, valamint az operatív adatok között, hogy elkerüljük a munkaterhek további növekedését. Tehát például az Eurostat által gyűjtött adatok ... talán túl részletesek hivatalos statisztikai célokra.” (EUAA szakértő, 2023) Szintén problémásnak látja, hogy az EU szintjén nem tudjuk, jelenleg mennyi menedékkérő tartózkodik az EU-ban. Csak a menekültügyi akták száma ismert, mivel nem embereket, inkább eseményeket regisztrálnak (például kérelmeket). Szakmai szempontból a szakértő problematikusnak tartja, hogy a tagországok között eltérés lehet a fogalmak értelmezésében, „...például tavaly azt tapasztaltuk, hogy az egyik tagállam áttelepítésekről számolt be.

Tájékoztatni kellett őket, hogy ez nem áttelepítés. Volt egy kis zavar a fogalmakkal kapcsolatban.” (EUAA szakértő, 2023)

Az eu-LISA szakértője elmondta, hogy az eu-LISA-t 2012-ben alapították. Fő funkciója, hogy az EU-n belül a belügyi együttműködés terén működő nagy volumenű infrastruktúra üzemeltetését és fejlesztését biztosítsák. Az eu-LISA működteti a Vízuminformációs Rendszert (VIS), a Schengeni Információs Rendszert (SIS), az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszert (ETIAS), az Európai Unió Menekültügyi Ujjlenyomat-adatbázisát (Eurodac) és 2025 októberétől a Határregisztrációs rendszert (EES). Az eu-LISA tehát nem maga gyűjti az adatokat, hanem azokat az uniós tagállamok hatóságai viszik be az általa működtetett rendszerekbe. *„Az adatok túlnyomó része adminisztratív eseményekről szól – például ujjlenyomat-felvételek száma –, nem pedig személyek számáról. Ez azt jelenti, hogy egy személy többször is szerepelhet a statisztikákban például többszörös kérelem esetén.”* (eu-LISA szakértő, 2023)

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy *„az eu-LISA nem elemző vagy politikai döntéshozó szerv. Főbb feladatai az infrastruktúra működtetése, az adatbiztonság és adatvédelem biztosítása, a rendszerek fejlesztése és interoperabilitásuk megtervezése, valamint a tagállami és intézményi felhasználók technikai támogatása”* (eu-LISA szakértő, 2023)

Az eu-LISA is publikál statisztikákat, de azok csak összesítő adatokat tartalmaznak. Például a SIS-nél éves jelentések vannak, amelyek tartalmazzák például a rendszerben tárolt figyelmeztetések számát, a lekérdezések gyakoriságát és az egyes tagállamok által végrehajtott műveletek statisztikáit. Az Eurodac-nál éves statisztikai jelentések találhatók, amelyek bemutatják az ujjlenyomat-adatbázis használatát, például a rögzített ujjlenyomatok számát és a rendszerhez való hozzáféréssel rendelkező hatóságok listáját. A VIS-nél az éves jelentések a vízumkérelmek számáról, a kiadott vízumokról és az elutasításokról adnak tájékoztatást.

A szakértő hozzátette, hogy nem tudnak a határon elfogott személyek számáról, a menedékkérők számáról és azokról sem adatot szolgáltatni, akik az EU-n belül másodlagos mozgásban vesznek részt. Az interjúalany nagyon hangsúlyosan kiemelte, hogy személyre vonatkozóan nem tudnak adatot adni, csak esetekre, vagyis egyes eljárásokhoz tudnak adatot szolgáltatni. Az adatszolgáltatásukat erősen korlátozzák a jogszabályok, az EU adatvédelemmel kapcsolatos jogszabálya alapján az adatok statisztikai célú felhasználása csak akkor engedélyezett, ha azok anonimizáltak vagy összesítettek, tehát nem tartalmaznak személyes azonosítót. Az eu-LISA nem adhat át személyazonosításra alkalmas adatokat statisztikai célból más szervezeteknek (például a Frontexnek vagy az EUAA-nak). Megemlítette, hogy már korábban is részt vett uniós statisztikai rendeletek módosításának tárgyalásában és ott is

felmerült, hogy a jövőben az olyan rendszerek, mint a VIS vagy a SIS adatszolgáltatási forrássá válhatnak a migrációs statisztikák terén. Az interjú során a szakértő többször is kiemelte, hogy a válaszadási lehetőségei korlátozottak (Urbán, 2024:142.).

5.1.2. Migrációs statisztikai adatgyűjtés fejlesztési lehetőségei és jövője

A gyűjtött statisztikai adatok számos területen fontosak. Szerepük van többek között politikai és jogalkotási döntéshozatalnál, biztonsági és határőrizeti területen, uniós erőforrások elosztásánál (AMIF), valamint statisztikai és kutatási célokra is felhasználhatók és elengedhetetlenül fontosak a közvélemény valósághű tájékoztatásához.

Ezért arra is kerestem a választ, hogy ezen a szerteágazó felhasználási lehetőséggel bíró területen milyen jövőbeni fejlesztéseket látnak szükségesnek az uniós szervezetek szakértői a megfelelő minőségű, pontosságú és az időszerű migrációs statisztikai adatok előállítása érdekében. A kutatásom egyik meghatározó eleme irányul arra, hogy a jelenleg szétagolt uniós migrációs statisztikai adatgyűjtéseket lehetséges lenne-e kiváltani egy egységes adatgyűjtő csatorna segítségével. Ennek a rendszernek az előállított statisztikai termék minősége, humánerő-ráfordítás és gazdaságossági szempontok figyelembevételével is jelentős haszna lenne. Az interjúk során arra is kíváncsi voltam, hogy a szakértők miként vélekednek egy ilyen egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer létrehozásáról.

A Frontex szakértője az előrelépés lehetőségét az adatgyűjtés automatizálásában látja, ezáltal az adatok automatikusan továbbíthatók és a későbbi elemzés céljára összekapcsolhatók is lennének. Mindez az ún. data governance által tud megvalósulni. Ez az átfogó keretrendszer magában foglalja azokat a szabályokat, eljárásokat, szerepeket, felelőségeket és technológiákat, amelyeket egy szervezet azért hoz létre és alkalmaz, hogy biztosítsa az adatok biztonságát, minőségét, integritását, elérhetőségét és felhasználhatóságát. Röviden a szervezetek az alapján szabályozzák a hozzáférést az adatokhoz, hogy ki, mit, mikor, hogyan és miért ér el vagy használ fel. Cél, hogy az adatvagyon mértéke és értéke nőjön, miközben a jogi és szabályozási megfelelés is biztosítva marad. A Frontexnél jelenleg is vannak törekvések a data fusion (adatintegráció) megvalósítására. A fejlesztés célja, hogy a különböző forrásokból érkező adatok integrációja algoritmusok segítségével, a legújabb technológiát használva történjen meg. A jelenlegi manuális adatközlés humánerőforrás és anyagi ráfordítás igénye egyaránt jelentős, ami azon túl, hogy drága, még lassítja is az adatközlést, holott a Frontex műveletek kapcsán különösen fontos lenne, hogy az adatok, amik jelenleg 24-48 óras késéssel érkeznek meg, a feltöltés pillanatától kezdve rendelkezésre álljanak.

Két már létező adatgyűjtő rendszert említett meg a Frontex szakértője, melyek követendő példaként szolgálhatnak: „Az Europol megcsinálta a bűnügyi adatoknak az automatikus gyűjtését bizonyos Európai Unió által kiemelt fontosságú bűncselekményekre és ha jól emlékszem, a tagállamok kétharmada vagy több is hozzájárult és automatikusan adják a bűnügyi információt az Europolnak és ezáltal ugye gördülékenyebb a bűnelemzési munka náluk.” (Frontex szakértő, 2023) Elmondta, hogy tudomása szerint, az eu-LISA-nál jelenleg folyamatban van egy nagyszabású IT-infrastruktúra fejlesztés, ami akár a data lake kialakításának első lépése lehet. Illetve azt is közölte, hogy a Frontexnél is zajlik egy innováció az IT területén, ami szintén az áhított cél felé vezető lépcső egyik fokát jelentheti. Szintén példaként említette meg a Schengen Information System dokumentum leolvasó rendszerét. „Amikor az útlevelező ráteszi az okmányt leolvasóra, akkor az automatikusan leellenőrzi több adatbázisban a SIS-en keresztül a kiadott körözéseket vagy figyelőztetéseket, amit bármelyik tagállam kiadott.” (Frontex szakértő, 2023) Az említett példák alapján az egységes adatgyűjtő rendszer a Frontex képviselője szerint, egyáltalán nem futurisztikus elképzelés.

A menekültügyi statisztikai adatgyűjtés jövőjéről az Eurostat szakértője megállapította, hogy ez egy nagyon összetett tevékenység az EU-n belül, mert sok szereplős folyamat. Ezen folyamat részesei azok a szervezetek, amelyek az irreguláris migrációval, illetve a menekültügyi statisztikai adatgyűjtéssel foglalkoznak például az EU migration preparedness and crisis management network (Blue Print Network), az EUAA vagy a Frontex. Az Eurostat képviselője szerint nincsen arra lehetőség, hogy csökkentsék a tagállamok terheit és az adatigények csak növekedni fognak. Ezek az igények teljesen alátámasztottak, de a növekvő adatigényekkel összefüggésben nem lehet azzal terhelni az országokat, hogy újabbakat támasztunk velük szemben. Meg kell vizsgálni, hogy melyek azok az adatkörök, amelyek elérhetők az EU számára a tagállamok további terhelése nélkül. „Ha mindannyian ugyanolyan típusú forrást használnánk, akkor nyilvánvalóan nincs értelme ugyanazokat a statisztikákat különböző ügynökségek által előállítani.” (Eurostat szakértő, 2023)

A szakértő kiemelte, hogy jelenleg a menekültügy területén szinte semmi sincs, amit csak úgy teljes egészében, teljes adathalmazként lehetne kezelni, ezért az egyik lehetséges jövőbeli irány az, hogy az EU-szintű adminisztratív rendszerek (mint például az Eurodac) adatait statisztikai célra is felhasználják. „Az Eurostat számára előnyös lenne, ha közvetlenül hozzáférhetne ezekhez a rendszerekhez, mivel ezáltal tehermentesítené a tagállamokat, csökkentené a költségeket és lehetővé tenné a gyorsabb, gyakoribb, naprakész adatközlést. Jelenleg azonban jogi akadályok állnak a közvetlen felhasználás előtt.” (Eurostat szakértő,

2023) A szakértő szerint a technikai akadály a nincs a megvalósításnak, a fő probléma jogi természetű, így jelenleg csak korlátozott adatok továbbítására van lehetőség.

Az EUAA szakértője elmondta, hogy a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés gyakorisága és részletezettsége többnyire kielégítő, de természetesen mindig van lehetőség a fejlődésre. A jelenlegi menekültügyi statisztikai adatgyűjtéssel az a legnagyobb probléma, hogy csak az adminisztratív adatforrásokban bekövetkezett eseményekről áll rendelkezésre statisztika, nem pedig magukról a személyekről. *„Számomra a jövőben inkább a longitudinális adatgyűjtés lenne a fontos. De alapvetően ez néhány év múlva már megvalósulhat. Egy lehetséges megoldás egy nagyszabású EU-s informatikai rendszer lenne, amely a menedékjogi eljárásokra lenne dedikálva. Tudunk ilyen rendszerekről – például az Eurodac –, de egyelőre olyan nincs, amely kifejezetten a menekültügyre specializálna. A migráció esetében a végső cél egy teljes körű nyomon követési rendszer lenne, amely a migráns belépésétől a kilépéséig vagy jogi státuszának véglegesítéséig tudná kezelni az adatokat”.*

Az EUAA-tól megkérdezett interjúalany számára a cél tehát egy longitudinális statisztikai rendszer kialakítása lenne, amelyben a belépéstől akár a távozásig nyomon követhető lenne egy-egy kérelmező életútja, azazdokumentáltak lennének az adott személlyel kapcsolatos menekültügyi eljárások, beleértve az országváltásokat, az eljárási szakaszokat és a fellebbezéseket is. Ennek megvalósulásához technológiai fejlesztés, jogi harmonizáció és adatvédelmi biztosítékok kellenek.

A jövővel kapcsolatosan az eu-Lisa szakértője felhívta a figyelmet egy új projektre, ami a Situation Awareness and Forecasting Tool elnevezést viseli. Ezt az Európai Bizottság és a DG Home kezdeményezte 2023 év elején. A SAF Tool (Helyzetfelismerési és Előrejelzési Eszköz) egy olyan mesterséges intelligencián alapuló rendszer, amelynek célja az irreguláris migrációs áramlások előrejelzése és korai figyelmeztetések biztosítása az EU-n belül és kívül. Ez az eszköz lehetővé teszi az Európai Bizottság és a tagállamok számára, hogy megbízható becsléseket kapjanak az irreguláris migráció irányáról és intenzitásáról, támogatva ezzel a migrációkezelési tevékenységeket, például a kapacitástervezést és a határigazgatást. A rendszer rövid távon (1–4 hét) és középtávon (1–3 hónap) képes előrejelzéseket nyújtani. A projektben az Eurostat, a Frontex és az EUAA is vállal feladatokat. Ezen projekt kapcsolattartóját is megkerestem, de elzárkózott az információszolgáltatástól, mivel a projekt még nem nyilvános.

A szakértő azt is elmondta, hogy az Eurodac rendszer, amelyben rögzítik a menedékjogi kérelmet előterjesztők ujjlenyomatát, jelenleg nem ügymenettámogató rendszerként működik, használata csak az egyes esethez köthető. A rendszer reformja folyamatban van. Ha elfogadják,

akkor esetkezelő rendszerként is működhet, így személyalapú statisztikák is készülhetnének, amik pontosabb statisztikákat eredményeznének (a duplikátumok megszűnésével).

5.1.3. Interoperabilitás az uniós statisztikai rendszereknél és az egységes adatgyűjtés megvalósítási lehetőségei

Kutatásom következő fontos eleme a bel- és igazságügyi együttműködés terén az ún. interoperabilitási rendeletek, vagyis az (EU) 2019/817 rendelet és az (EU) 2019/818 rendelet segítségével az uniós informatikai rendszerek területén megvalósuló együttműködésben rejlő és az adatcserére irányuló lehetőségek hasznosításának feltérképezése. A két rendelet hatálya értelmében kezelt adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználása csökkentené az adatok előállításáért felelős tagállamok terheit és javítana az adatminőségen. Az interjúk során arra kerestem a választ, hogy az uniós statisztikai adatgyűjtéssel foglalkozó szervezetek képviselői hogyan értékelik az interoperabilitásban rejlő lehetőségeket.

Az adatáramlás megvalósulása egy egységes adatgyűjtő rendszerrel együtt tudná hatékonyan szolgálni a fejlesztési célokat, ezért az interjúalanyokat arról is megkérdeztem, egy esetlegesen megvalósuló adatgyűjtő rendszer esetében, mely már létező európai uniós szervezet, esetleg újonnan létrehozandó szervezet lehetne felelős az egységes statisztikai adatgyűjtő csatorna működtetéséért.

Az egységes statisztikai adatgyűjtés megvalósulása egyben azt is jelentené, hogy olyan nagy terjedelmű, sok statisztikai domaint lefedő adatkörök gyűjtése jönne létre, amelynek egyszerre kellene szolgálnia hivatalos, illetve gyakorlati statisztikai célokat is.⁵¹ Ezért annak megvizsgálása is célom, hogy a szakértők véleménye szerint az új statisztikai rendszer hogyan tudná egyszerre kezelni ezeket a feladatokat.

A Frontex képviselője elmondta, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés és a menekültügy terén az interoperabilitást elősegítő rendeletek az új, data governance⁵² típusú adatfeldolgozásra is hatással vannak. Ezek keretként szolgálnak az adatgyűjtés és -csere kivitelezéséhez, azonban működtetésükhöz technikai háttér biztosítása is szükséges, a folyamatot be kell építeni az EU data transformation törekvéseibe. Az EU data transformation egy átfogó kezdeményezés az EU-n belül, amelynek célja az adatok felhasználásának,

⁵¹ A hivatalos és gyakorlati statisztikai adatok között különbség leírását lásd a 3. fejezetben.

⁵² Az adatok kezelésére, minőségére, elérhetőségére, biztonságára és használatára vonatkozó szabályok, eljárások és felelősségi körök rendszere. Lényege, hogy egy szervezet vagy intézmény tudatosan, szabályozott keretek között irányítsa és felügyelje az adatvagyonát, biztosítva annak megbízhatóságát, védelmét és célirányos felhasználását.

kezelésének és megosztásának modernizálása és optimalizálása. A folyamat egyik főbb eszköze a data governance.

A szakértő mesélt a Frontex Kockázatelemzési Hálózat (FRAN) működéséről, amely feladatellátásához ugyanaz az adatkör kell, amely az Eurostatnál is megvan, így egyfajta kölcsönös információmegosztás már létezik az Eurostat és a FRAN között, tehát az együttműködés megvalósulására is vannak jól működő példák.

A Frontex interjúalánya szerint nem feltétlenül az Eurostatot kellene megbízni az egységes adatgyűjtési és elosztási feladattal, hanem *„uniós szinten erre megfelelőbb lenne az eu-LISA. Itt ki lehet alakítani egy data lake-et, amiből az egyes uniós intézmények hozzáférhetnének az adatokhoz az adatok vizsgálatát és besorolását követően.”* (Frontex szakértő, 2023) A szakértő szerint egy data lake megvalósulása esetén nem csak az adatminőség javulása lenne mérhető, hanem a rendszer működtetésének költsége is csökkenne a jelenlegi rendszerrel szemben. Bár az új adatfeldolgozó rendszer is jelentős költséggel járna kezdetben, de ez a költség mérsékelhető lenne az emberi erőforrás felhasználás mértékének csökkentésével. A data lake megvalósításához először egy üzleti folyamat elemzést kellene elvégezni, ehhez fel kell tárni a jelenlegi rendszer hiányosságait és megoldási javaslatokat tenni. Pénzügyi akadályai nincsenek egy ilyen rendszer kialakításának. Erre voltak és vannak az EU-n belül jól működő tudományos kutatási projektek, mint például a Horizon 2020 is volt.

Az Eurostat szakértője szerint fontos, hogy az interoperabilitást lehetővé tevő réteg minden olyan adatkört tartalmazzon, amelyre az Eurostatnak szüksége van. Jelenleg az adatokhoz való hozzáférés akadályát a jogi korlátok jelentik, amik jelentős mértékben akadályozzák az interoperabilitás megvalósulását. Elmondta, hogy a cél nem az, hogy a Bizottság és így az Eurostat számára az eu-LISA adatot szolgáltatson, mivel az elsősorban egy uniós technikai háttérügynökség, hanem az, hogy az Eurostat hozzáférhessen ezen adatokhoz. Az interoperabilitás fejlesztésénél a legnagyobb kihívást a jogszabályi háttér megteremtése és a szakpolitikai igény megléte jelenti. *„... nem várnám, hogy az interoperabilitással kapcsolatban kézzelfogható eredményeket érjünk el az évtized vége előtt, holott technikailag feltételezhetően nem okozhat nehézséget.”* (Eurostat szakértő, 2023) Együttműködő rendszerekre példaként említette a szakértő az EUAA és az eu-LISA együttműködését. A 2018/1725 adatvédelmi rendelet értelmében az EUAA nem rendelkezik olyan felhatalmazással, hogy hozzáférjen az eu-LISA által kezelt minden adathoz, hiszen az adathozzáférés a rendeletek alapján szabályozott és erősen korlátozott. Azonban szoros együttműködésben dolgoznak az eu-LISA-val és továbbítják nekik az adatigényeiket. A korlátozott hozzáférés miatt személy szintű adatokhoz nem rendelkeznek hozzáféréssel, arról azonban van tudomásuk, hogy hány fő

nyújtott be vízumkérelmet és azután például menedékjogi kérelmet és ez elegendő számukra az elemzések és jelentések elkészítéséhez. Ezek alapján az Eurostat képviselője szerint egy esetlegesen megvalósuló egységes adatgyűjtő rendszer technikailag sem jelenthet gondot, hiszen ha egységes az adatforrás, akkor abból az arra jogosultak bármikor hozzáférhetnek az adatokhoz. Az Eurostatot képviselő interjúalany meglátása szerint statisztikai értelemben az egész menekültügyi statisztikai adatgyűjtés relatív új terület és mégis egészen sokat fejlődött, ám a további fejlesztéseket elengedhetetlennek tartja és sürgeti: *„Ha nem kezdjük el most, mert úgy gondoljuk, hogy túl sok időt vesz igénybe, akkor soha nem fogjuk elkezdni.”* (Eurostat szakértő, 2023).

Áttérve az EUAA interoperábilis kapcsolataira megállapítható, hogy a menekültüggyel kapcsolatos európai adatgyűjtésben és feldolgozásban az EUAA legfontosabb partnere az Eurostat, amellyel együttműködésben rendszeresen részt vesz a menekültügyi és migrációs statisztikai munkacsoport éves ülésein. Nemzetközi téren együttműködő partnerként kiemelendő még a UNHCR is, hiszen az EUAA részt vesz az EGRISS globális kezdeményezésben. Az EGRISS egy statisztikai szakértő csoport, melyet az ENSZ Statisztikai Bizottsága bízott meg azzal, hogy nemzetközi ajánlásokat, szabványokat és iránymutatásokat dolgozzon ki a lakhelyüket elhagyni kényszerülőkkel kapcsolatos statisztikák javítására. Az EUAA statisztikai adatgyűjtését jogszabály határozza meg, így az irányába megvalósuló adatszolgáltatás is szabályozott. Ezen jól működő együttműködések ellenére az EUAA szakértője szerint jelenleg a különböző uniós rendszerek nem képesek hatékonyan összekapcsolni a migránsokkal kapcsolatos különféle adatokat (például vízumkérelmek, menedékkérelmek, dublini eljárások stb.), így egy személy útját nem lehet végigkövetni a teljes menekültügyi eljáráson keresztül, pedig a fő cél ez lenne. Az interjúalany a jövőben egy átfogó, uniós IT rendszer létrehozását szorgalmazza, amely az interoperabilitáson alapul és lehetővé tenné az egyes személyek nyomon követését a menekültügyi eljárás során. Bár létezik interoperabilitási szabályozás, az EUAA jelenleg még nem fér hozzá közvetlenül a nagy uniós rendszerek (pl. VIS, SIS, Eurodac) adataihoz. Csak a VIS adatainak elérésére van a közeljövőben kilátás, de gyakorlati hozzáférés még nem történt meg (a dolgozat lezárásáig ebben nem történt változás).

Az EUAA szakértője által elmondottak alapján az EU szintű menekültügyi statisztikai adatgyűjtés fejlesztése terén a legnagyobb akadályt a jogszabályi háttér jelenti, de szintén hátránynak tekinthető a koordináció hiánya, illetve hogy egyes tagállamok kevésbé fejlett IT rendszerekkel rendelkeznek.

Az eu-LISA képviselője elmondta, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés terén megalkotott interoperabilitást szabályozó rendeleteket azért hozták létre, hogy az egyes, migrációra jellemző gyakorlati adatigényeket kielégítsék. Ez azt jelenti, hogy a területen működő rendszerek kommunikálnak egymással abban az esetben, ha erre az ügy jellegéből adódóan igény van. Az interoperabilitási rendeletek célja, hogy a rendszerek gyakorlati felhasználású adatokat cseréljenek egymással, ezért a két interoperabilitást szabályozó rendeletnek nem célja a statisztikai adatokhoz történő hozzáférés és az adatminőség javításának biztosítása. Az interoperabilitást lehetővé tevő rendeletek lényeges eleme az ún. CRRS (Central Repository for Reporting and Statistics), aminek a támogatásával tudják biztosítani a statisztikai adathozzáférést. A CRRS-t, azaz az eu-LISA Központi Nyilvántartási és Jelentéskészítő Rendszerét azzal a céllal hozták létre, hogy támogassa az eu-LISA által működtetett rendszerek célkitűzéseit, összhangban a vonatkozó jogi szabályozásokkal, valamint hogy szakpolitikai, működési és adatminőségi célokból statisztikai adatokat és elemzési jelentéseket biztosítson. A CRRS-ben tulajdonképpen az eu-LISA által működtetett rendszerek (VIS, SIS) adatait tárolják aggregált, anonimizált formában, tehát nem tárolnak személyes adatokat. A CRRS működésével kapcsolatban az interjúalany kiemelte, hogy ez a rendszer *„majd végre lehetővé teszi a rendszerek közötti statisztikák létrehozását. Jelenleg az elsőgenerációs változata működik. Jogszabályi háttér biztosítása esetén várható előrelépés. Nem vagyok biztos az időpontjában, hogy a CRRS mikor lesz ténylegesen működőképes.”* (eu-LISA szakértő, 2023)

Az interoperabilitást szabályozó rendeletek jelenleg azt teszik lehetővé, hogy az adatok ügyviteli feladatokat ellátó végfelhasználója egyszerre több rendszerben végezzen ellenőrzést. Az interjú készítésekor még nem tart ott a fejlesztés, hogy statisztikai célt szolgáljon a CRRS, de elképzelhető, hogy a második, vagy a harmadik generációja már ezt tudni fogja. Az EU-n belül az eu-LISA felelős az interoperabilitás kialakításáért, de a fejlesztés terén késés mutatkozik. Az interjúalany elmondása alapján a CRRS első változata nem lesz alkalmas rendszereken átívelő statisztikák előállítására. Az interoperabilitás jelenleg csak az EES, azaz az Entry-Exit-System esetében valósult meg. Az Eurodac most még nem része az interoperabilitást lehetővé tevő rendeleteknek. Az Eurodac rendelet átdolgozása az interjúkészítés idején folyamatban volt, a 2024-ben elfogadott rendelet már tartalmazza az interoperabilitás alapján történő adatkapcsolat lehetőségét ((EU) 2024/1358). Az interoperabilitás alapján csak az alrendszerek végfelhasználói fognak adatfelhasználói jogosultsággal rendelkezni.

Az eu-LISA szakértője szerint az interoperabilitás fejlődését elsősorban a jogszabályi háttér hiánya akadályozza, mivel *„a jogalkotás üteme messze alulmarad a terepen jelentkező*

igényekétől” (eu-LISA szakértő, 2023). A szakértő elmondta, hogy nem látja úgy, hogy pénzügyi nehézségek hátráltatnák a fejlesztéseket. Az eu-LISA megalakításakor még nem merült fel az éves statisztikai adatfeldolgozás és -publikálás szükségessége, ám a jogalkotó dönthet úgy, hogy ki kell terjeszteni az interoperabilitást más jogszabályok alapján kezelt adatra is. Az eu-LISA-nak nincs felhatalmazása az elemzésre, mivel léteznek erre specializálódott szervezetek. Az EUAA a menekültügy terén készít elemzéseket, míg a Frontex az irreguláris migrációén, az Europol pedig az embercsempészéssel összefüggő esetekről. Az eu-LISA képviselője elmondta, hogy az interoperabilitás célja elsősorban a döntéshozók munkájának elősegítése és nem a statisztika előállítása.

5.2 A tagállami migrációval foglalkozó szervezetek szakértőivel készült interjúk tipologizált elemzése

5.2.1. A tagállami migrációs statisztikai adatgyűjtés jelenlegi gyakorlata

A tagállami szervezetek képviselőit is arra kértem, hogy értékeljék az EU-ban jelenleg jellemző menekültüggyel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtés gyakorlatát. Aziránt érdeklődtem, hogy a tagállami menekültügyi statisztikával foglalkozó szervezetek szakértői miként értékelik a migrációs statisztika végbement fejlődését és hol látnak hiányosságokat vagy problémás területeket a jelenlegi adatgyűjtési és -feldolgozási gyakorlatokban.

A magyar Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) szakértője elmondta, hogy az irányítása alá tartozó szervezeti egység foglalkozik az ORFK-nál szükséges többféle statisztikai adat előállításával. Kiemelte, hogy fő feladatuk a döntéselőkészítés támogatása. Az ORFK-nál már megvalósították az egységes adatgyűjtés és adatszolgáltatás rendszerét az Ilmigrinfo elnevezésű rendszerrel. A 2015-ben bekövetkezett tömeges bevándorlás következtében kialakult válsághelyzet jelentős terhet rótt a migráció kezelésében résztvevő társszervekre. Együttműködésük ezt megelőzően csak valamelyik fél által kezdeményezve és csak ritkán valósult meg. 2015-ben viszont világossá vált, hogy a magyar migrációs adatkezelés strukturáltabb és koordináltabb formát igényel. A hatékony határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés érdekében szükségessé vált egy, az érintett szervek bevonásával, szabályozott keretek között és megfelelő háttértámogatással működtetett rendszer létrehozása: *„felmerült, hogy ... jó lenne ezeket összekapcsolni. Mivel mindenki saját maga csinálta az OIF-tól kezdve a NAV-on át, mindenki saját maga dolgoztatott, gyűjtöttek adatot. Bármire*

szükségünk volt, mindig megkereséseket kellett írni. Mindig problémát okozott, hogy tudjuk összegyűjteni az adatokat.” (ORFK szakértő, 2023)

A Rendőrségi Elemző Osztály (REO) az Országos Idegenrendészeti Főigazgatósággal (OIF), a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Irodájával (KR NNI), valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal (NAV) együttműködésben egy internetes felületen elérhető rendszert alakított ki, melyhez a megfelelő jogosultságok beállítása után a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), a Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NIK) is hozzáfér.

Az egységes rendszer fejlesztése közel egyéves előkészítést vett igénybe és 2018-tól tárolják itt az adatokat. A rendszert elsősorban az ORFK idegenrendészeti és határrendészeti szakterülete és a létrehozásban együttműködő társszervek (NAV, OIF, KR NNI) töltik fel adatokkal és mindegyik szerv lekérheti belőle a munkavégzéséhez szükséges adatokat.

A rendszer három területi bontásban: helyi, területi és országos szinten készíti el az elemzéseket, majd az ezekhez kapcsolódó további elemzéseket különböző vezetői szinteknek (főkapitányságok, Belügyminisztérium, stb.) továbbítják. A migrációs adatgyűjtés és elemzési rendszer CIRAM-alapú struktúrára épül. *„A CIRAM⁵³ modellt saját kézikönyvben testre szabtuk és alkalmazzuk a migrációs elemzésekhez, adatgyűjtési folyamatokhoz és természetesen oktatáshoz is. ... Tehát egységesített CIRAM-táblával dolgozunk, amibe összegyűjtjük az információt, ... a Frontex által meghatározott szintek alapján minősítjük be és ... ez alapján készül el az elemzés.”* (ORFK szakértő, 2023) Összességében az ORFK szakértője elégedett a magyarországi adatgyűjtési és -szolgáltatási gyakorlattal.

Magyarország esetében megkerestem az irreguláris migrációs és menekültügyi statisztikai adatgyűjtésért felelős egyik magyarországi szervezet, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) szakértőjét. Ő az adatgyűjtési gyakorlattal kapcsolatban kiemelt egy fontos problémát. Hangsúlyozta, hogy bármilyen jellegű egységesítést az adatokkal kapcsolatos fogalmak pontos meghatározásánál kellene kezdeni. Pontosabb útmutatók kellenének az adatszolgáltatással kapcsolatban, mert *„a legtöbb országnál ez rá van bízva a tagállamra. Fordítsd le magadnak a szakkifejezést. Közben egyáltalán nem biztos, hogy én jól értelmezem azt, ami oda le van írva, és tényleg jó adatokat töltök fel. A jelenlegi feltételek mellett lehet, hogy évekig helytelenül szolgáltatok adatot, és ki se derül”* (OIF szakértő, 2023).

⁵³ Common Integrated Risk Analysis Model (Közös Integrált Kockázatelemzési Modell)

A belga Bevándorlási Hivatal statisztikai szakértője elmondta, hogy álláspontja szerint a KEMR jelenlegi statisztikai adatgyűjtése nagyon szétagolt, mely szétagoltság a koordináció hiányára vezethető vissza, ami megfigyelhető mind nemzeti, mind pedig tagállami szinten.

„A Közös Európai Menekültügyi Rendszerhez tartoznak a hivatalos statisztikák, amelyeket például a Eurostat kap meg, az operatív statisztikák is, amelyeket például a Frontexnek, az EUAA-nak vagy akár az eu-LISA-nak kell küldeni, mivel ők is gyűjtenek statisztikákat. ... Nem vagyok benne biztos, hogy ezek az intézmények (Eurostat, EUAA, Frontex, eu-LISA) ugyanazt akarják. Az Eurostat statisztikákat gyárt hivatalos célokra. Az EUAA inkább operatív statisztikát kér, de csak menekültügyre koncentrál. Frontex inkább a határigazgatásra. És az eu-LISA – nos, ők nagyon technikai szempontokból közelítik meg az adatgyűjtést, csak, amit a jogszabály előír. Gyakran tehát párhuzamosan szolgáltatunk adatokat nagyarányú átfedéssel pusztán azért, mert ... más céljaik vannak. Ez nekünk hatalmas energiavesztés.” (Belga szakértő, 2023)

A többszörös adatgyűjtés és az átfedések problematikája mellett – nevezetesen, hogy sok esetben ugyanazok az adatkörök továbbítódnak az Eurostatnak, az IRMÁ-nak és az EUAA-nak – kiemelte azt is, hogy a jelenlegi adatgyűjtés gyakorlata annyira összetett, hogy mindegyik adatküldés külön-külön is nagy szakértelmet igényel.

A belga szakértő úgy látja, a nemzeti szinten való kapcsolattartás és közös munka hiánya jelenleg több tagállam esetében szintén akadály a hatékonyságnak. *„Az együttműködés pedig gyakran csak azon múlik, hogy te meg én jól kijövünk-e egymással. Az Európai Statisztikai Rendszer szabályai előírják az együttműködést, de ez a gyakorlatban gyakran nem történik meg. Sok országban a statisztikai hivatalnak fogalma sincs, mit csinál a bevándorlási hivatal. Ez nem normális.”* (Belga szakértő, 2023)

A jogszabályok hiányosságaira áttérve megemlítette, hogy míg a legális migrációval kapcsolatos rendeletek és irányelvek gyakran tartalmaznak statisztikai előírásokat, addig a menekültügyi és visszatérési irányelvben ez a rész kevésbé kidolgozott. A szakértő elmondta, a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés olyan területe az európai statisztikai adatgyűjtésnek, amely folyamatos változáson megy át és mindig új adatigények merülnek fel. Elmondhatjuk tehát, hogy ez a terület még kidolgozás alatt áll. A belga adatgyűjtési gyakorlatot értékelve megosztotta, hogy nemzeti szinten majdnem ugyanaz az adatkör a tartózkodásra jogosító engedélyek és a népesedéssziszitika keretében küldött adatoknál, mégis sok diszkrépancia van és ugyanez áll fent a menekültügyi eljárásban hozott döntések és a tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikája között is.

Az interjúalany felhívta rá a figyelmet, hogy az Európai Bizottság menekültügyi statisztikával foglalkozó különböző munkacsoportjaiban nem mindig ugyanazok az emberek vesznek részt. Ez egyrészt jó, mert különböző nézőpontok érvényesülését segítheti elő, másrészt viszont előfordulhat, hogy emiatt egy-egy információ megreked az egyes csoportok szintjén. Hasonló kétoldalú megközelítéssel beszélt az Európai Statisztikai Rendszer fejlődésében tapasztalható megtorpanásokról, melyeknek lehet olyan hozadéka is, ami a fejlődést szolgálja. *„Tulajdonképpen nincs valódi, egységes és tökéletesen koordinált adatgyűjtés ebben a rendszerben. De ez akár előny is lehet, mert különböző nézőpontokat biztosít. ... Nem végleges még ez a rendszer. Épül, fejlődik. Az Ön kutatása is éppen azért fontos, mert segíthet megérteni, mit csinálunk most, és hogy lehetne jobban csinálni.”* (Belga szakértő, 2023)

A belga szakértő hangsúlyozta, hogy bár sok területen történt előrelépés, a rendszer továbbra is folyamatosan fejlődik. Ezt az előrelépést mutatja, hogy korábban sok átfedő adatgyűjtés volt az EU szintjén, de mára ezek száma csökkent, ezzel javult a helyzet. A probléma inkább az ad-hoc adatgyűjtésekkel van, ilyen például az ukrainai menedékesekkel kapcsolatos havonkénti személyes adatokat is tartalmazó adatgyűjtés, amelyet 2022-ben vezetett be az Európai Bizottság.

A Finn Bevándorlási Statisztikai Hivatal munkatársának véleménye szerint a bevándorlási hivatalok és a nemzeti rendőrségek hatáskörébe tartozó uniós statisztikai adatszolgáltatásoknál számos átfedés van. Különösen igaz ez a dublini eljárásokra vonatkozóknál, ahol az átadás-átvétel statisztikáknál tűnik fel jellemzően a probléma. Hiszen, ha európai szinten összehasonlítják ezeket az adatokat, akkor az adatok egyenlege általában nem jön ki. *„Ugyanazt az adatot több helyre is el kell küldeni. Minél több helyre kell adatot küldeni, annál nagyobb a hibalehetőség. Nálunk is van átfedés, például az EUAA felé küldött adatok és az Eurostat-adatok között. A dublin-adatok pedig különösen problémásak. A tagállamok évente küldik ezeket az Eurostatnak, de ezek az adatok sokszor nem egyeznek más országok adataival. Nem tudom, hogy az Eurostat mit tesz ez ellen. A probléma gyökere az, hogy minden ország saját IT-rendszert és adatgyűjtési struktúrát használ. Nehéz ezeket egységesíteni. Ha új jogszabályok lépnek életbe, azok új adatgyűjtési követelményeket írnak elő. Azt gondolom, egy ideális világban lenne egy szakértői csapat például az Eurostatnál, akik az összes tagállam nyers adatait átnéznék, és javasolnák, hogyan lehet harmonizálni ezeket.”* (Finn szakértő, 2023)

További problémaként említette meg a jelenlegi adatszolgáltatási gyakorlattal kapcsolatban, hogy *„néha az az érzésem, csak elküldjük az adatokat, aztán eltűnnek. Nehéz visszakeresni őket. Lehetne például hírlevél, egy weblap vagy áttekintő nézet, ahol minden*

ország láthatná a saját és mások adatait is – például az EDAMIS⁵⁴ portálon.” (Finn szakértő, 2023)

A finn szakértő szerint fontos lenne a tagállamok közötti alaposabb, hatékonyabb együttműködés és ezen felül is kiemelkedően hasznos lenne a metaadatok cseréje. Hangsúlyozta, hogy nagyon fontos lenne, hogy a tagállamok közöljék a metaadatokat, mert néha úgy tűnik, mintha az adatok mögött rejlő információk elvesznének. Véleménye szerint arról kellene tájékoztatást adnia az Eurostatnak, hogy egyes adatok mögött mi van valójában, esetleg miért hiányzik bizonyos bontás.

A lengyel bevándorlásért felelős hivatal szakértője a menekültügyi statisztika fejlődését leginkább abban látja, hogy sokkal jobban összehasonlíthatók az adatok a 862/2007/EK rendelet hatályba lépése óta, mivel egységes formátumban történik az adattovábbítás, ám az adatok feldolgozása továbbra is eltérő lehet. Mint mondta: *„Európában szerintem már egészen egységes a jelentési rendszer a nemzetközi védelem tekintetében, de a gyakorlat, ahogy az adatokat elfogadják és továbbítják, országonként továbbra is különbözik.”* (Lengyel szakértő, 2023).

A szakértő szerint problémát okoz, hogy az uniós intézményeknek továbbított adatkörök mennyisége folyamatosan nő, ami a humánerőforrás és az IT infrastruktúra oldalán jelenik meg kihívásként. *„Folyamatosan jönnek az új adatkérések, új táblák. Ezek gyakran túl bonyolultak, ezért külső céget kell megbíznunk az elkészítésükkel. Mi magunk ezt nem tudjuk előállítani. Sokszor pedig olyan adattípusokat kérnek, amik egyszerűen nem gyűjthetők ki a meglévő rendszerekből, így az IT-rendszert is át kellene alakítani, ami rendkívül költséges.”* (Lengyel szakértő, 2023)

A lengyel statisztikai szakértő véleménye szerint nehézséget jelent, hogy ugyanazt az adatkört kell elküldeni az egyes uniós intézményeknek, de különböző bontással. Ennek következtében sok a duplum. Gyakran cserélődik az emberi erőforrás is, mindig új munkatársakat kell betanítani a feladatra. Uniós szinten a koordináció hiányáról számolt be a lengyel szakértő. Elmondása szerint számos ülésen kell részt vennie szakértőként, de olyan mintha az ülést meghirdető szervezetek nem egyeztetnének egymással. *„Nem látom, hogy az intézmények tényleg együttműködnének. Mindegyik csak a saját jelentéseinek elkészítésére koncentrál, nem arra, hogy a mi munkánkat megkönnyítsék.”* (Lengyel szakértő, 2023)

⁵⁴ EDAMIS (Electronic Dataflow Administration and Management Information System) az Eurostat hivatalos, biztonságos adatátviteli rendszere, amelyen keresztül a tagállami hatóságok elektronikus úton szolgáltatnak statisztikai adatokat az Európai Bizottság felé.

Emellett sok az olyan adatkérés, ami nem elégíthető ki adminisztratív adatforrásból. Rendszerszintű problémát jelez, hogy sokszor van olyan adatkérés, amiből az látszik, hogy az adatkérő nincsen tisztában a fogalmakkal. *„Gyakran kapunk kérdéseket az Európai Bizottságtól vagy akár az Eurostattól, amik egyértelműen azt mutatják, hogy a kérdező nem érti, hogyan gyűjtjük ezeket az adatokat.”* (Lengyel szakértő, 2023)

Az Eurostat és az EUAA újabb és újabb adatgyűjtési kezdeményezései – például a nemzetközi védelemmel foglalkozó munkatársak számáról – tovább növelik a terheket, miközben a jogalkotás tempója lassú. *„A Bizottság új elvárásokat fogalmaz meg, miközben maga a jogi háttér még nem készült el. Az elvárás gyors, de a megvalósításhoz idő és pénz kellene.”* A menekültügyi statisztika fejlesztésének legnagyobb akadályát az interjúalany szerint a forráshiány jelenti.

Az osztrák menekültügyi statisztikákáért felelős Statisztikai Hivatal szakértője elmondta, hogy a statisztika fejlődése erősen összefügg a reálpolitikai fejlődéssel, mivel a kényszermigráció változó jelenség és ez természetesen kihat az adatgyűjtések mikéntjére is. Az interjúalany nem beszélne nagy fejlődési lépésekről a menekültügyi statisztika terén, hanem inkább úgy látja, hogy lassan, kisebb lépésekben alakult ki a menekültügyi statisztika gyűjtésének módja. A Statistik Austria 2011 óta felelős a menekültügyi statisztika adattovábbításért, előtte a Belügyminisztérium felelt ezért. Szerinte a Statistik Austria Belügyminisztériummal kötött megállapodása jelentette a legnagyobb változást az adatfeldolgozásban.

Az osztrák szakértő kritikus megközelítéssel viszonyul a jelenlegi menekültügyi statisztikák tartalmához és információértékéhez. Úgy véli, hogy a statisztikai adatgyűjtés fókuszja túlságosan szűk, elsősorban a menedékkérelmek számára koncentrált, miközben sokkal fontosabb lenne az egyes esetek további sorsának követése. Véleménye szerint a pusztán számadatok nem elegendőek ahhoz, hogy valós képet kapjunk a menedékkérők helyzetéről és mozgásáról: *„Szerintem az egyik probléma, hogy a legtöbb adat a menedékkérelmek számáról szól, de ez önmagában nem túl informatív. Például egy személy Ausztriában benyújthat egy kérelmet, majd másnap már elutazik. És akkor felmerül a kérdés, hogy mennyire van értelme ezt az esetet statisztikai adatként számításba venni. Az lenne hasznos, ha látnánk, mi történik ezután – marad-e az országban, továbbmegy-e, vagy esetleg visszaküldik. Ezek az összefüggések most nagyrészt hiányoznak.”* (Osztrák szakértő, 2023)

A cseh Belügyminisztérium munkatársa szerint egyre nagyobb igény mutatkozik a gyakorlati adatokra, *„...azt látjuk, hogy az elmúlt években egyre nő az igény a friss, operatív adatok iránt, különösen akkor, amikor gyors döntésekre van szükség – például egy*

válsághelyzet kapcsán, mert ... új típusú adatigények jelennek meg, amelyekhez nem állnak rögtön rendelkezésre szabványosított vagy egységes forrásból származó adatok. Emiatt előfordul, hogy az adatszolgáltatás késedelmet szenved vagy nagyon pontatlan.” (Cseh szakértő, 2023)

Megemlítette, hogy „... az illegális határátlépés például egy különösen érzékeny terület. Jelenleg nincs egységes uniós meghatározás arra, hogy mi számít illegális határátlépésnek. Minden tagállam kicsit máshogyan értelmezi a fogalmat, így az adatok is eltérőek, nehezen összevethetők.” (Cseh szakértő, 2023)

A cseh szakértő álláspontja szerint szintén problémát jelent, hogy a Frontex adatgyűjtése rendkívül merev, az adatokat nem teszik közzé, egyedül az Eurostatnak továbbított adatok azok, amelyek publikusak. Az Eurostat adatai viszont túl későn jelennek meg az Eurostat honlapján ahhoz, hogy gyakorlati célra hasznosíthatóak legyenek az uniós intézményeknek. „Az adataik alapvetően megbízhatóak és jól strukturáltak, de sajnos későn kerülnek publikálásra, így operatív célokra – például uniós szintű gyors reagálásokra – nem igazán alkalmasak. Ha például egy új migrációs hullám indul el, akkor hónapokkal később látjuk csak viszont az adatokat hivatalos statisztikaként.” (Cseh szakértő, 2023) A jelenlegi adatgyűjtési gyakorlattal kapcsolatos problémák okát a politikai akarat hiányában látja.

A holland Bevándorlási Hivatal munkatársa a jelenlegi adatgyűjtési gyakorlattal kapcsolatban úgy véli: „Hát... őszintén szólva elég szétzúrtattnak látom a jelenlegi rendszert. Minden intézmény a saját csatornáján keresztül gyűjti be az adatokat, gyakran különböző definíciókkal, más időzítéssel, eltérő formátumokban. Ez nemcsak a tagállamoknak megterhelő, hanem az EU-n belüli intézmények közötti koordinációt is nagyon megnehezíti. Néha az az érzésem, hogy többször is ugyanazokat az adatokat kérik be – csak éppen más szempontok szerint.” (Holland szakértő, 2023). A megemlített problémák közül a leghangsúlyosabbnak a fogalmak eltérő értelmezését tartja. Ezzel kapcsolatban úgy fogalmazott: „...szerintem ez az egyik legnehezebb része. Most is látjuk, hogy mennyi eltérés van a statisztikai definíciók között. És ha több intézmény ugyanazokat az adatokat akarja használni, akkor különösen fontos lenne, hogy ugyanazt is értsék alattuk, különben könnyen félreértelmezésekhez vezethet az egész, ami gyengíthetné a rendszer megbízhatóságát. De őszintén szólva, azt sem tudjuk, hogy egyáltalán el lehet-e érni konszenzust ebben a kérdésben.”

A szakértő megemlítette, hogy szorosan együtt dolgoznak a CBS-szel (a holland Statisztikai Hivatal), ahol az utóbbi időben számos előremutató fejlesztést valósítottak meg. A CBS már 2016-ban elindította a Center for Big Data Statistics (CBDS) nevű kezdeményezést, amelynek célja, hogy összefogja a big data-val kapcsolatos tudományágakat ezen a területen.

A CBDS együttműködik egyetemekkel, kutatóintézetekkel és más nemzeti és nemzetközi szervezetekkel. A mesterséges intelligencia (AI/MI) bevonásával számos területen innovatív eredményeik vannak. Az adatvédelmi elvekre nagy hangsúlyt fektetve a szenzitív adatokat mindig szigorúan védett környezetben tárolják. MI integrációt használnak például arra, hogy mobiltelefonos helyadatok alapján megbecsüljék, hány ember tartózkodik naponta egy városban vagy légifelvételek segítségével monitorozzák a napelemek számát az országban.

5.2.2. Lehetséges fejlesztések a megfelelő minőségű statisztikai adatok előállítása érdekében

A tagállami menekültügyi statisztikával foglalkozó szervezetek szakértőit is megkérdeztem, hogy milyen jövőbeni fejlesztéseket látnak szükségesnek a megfelelő minőségű, pontosságú és időszerű migrációs statisztikai adatok előállítása érdekében.

A belga Bevándorlási Hivatal munkatársa számos területet érintett, ahol fejlesztési lehetőségek, illetve igények mutatkoznak. *„A legfontosabb lépés a nemzeti szintű koordináció megteremtése. Ha az országon belül nem tudunk együttműködni, akkor hiába várjuk el ezt uniós szinten. Egy közös statisztikai közösségre lenne szükség, nem két külön világra.”* (Belga szakértő, 2023)

A belga szakértő hangsúlyozta a reflexív szakmai megközelítés szerepét: *„Néha hibákat találunk a saját adatainkban is. Sokan szégyellik ezt elismerni, pedig teljesen természetes dolog. Ha javítani akarjuk a rendszert, el kell ismernünk, hogy nem tökéletes és mi sem vagyunk azok. Ez nem hiba, hanem fejlődési lehetőség.”* (Belga szakértő, 2023) Ehhez kapcsolódóan kiemelte a jó minőségű képzések fontosságát is.

A belga szakértő hangsúlyozta, hogy a magas színvonalú koordináció fontos a statisztikai hivatalok és a migrációs statisztikával foglalkozó szakemberek között. Az egyes uniós országok együttműködését gátolja, hogy van olyan tagállam, ahol más-más hivatalok állítják elő a különböző statisztikákat, míg van olyan tagállam is, ahol a statisztikai hivatal felelős minden adattovábbításért.

Megjegyezte, hogy hatékonyabb is lehetne a rendszer, de a statisztikai hivatalok gyakran kizárólag validált, formális adatokkal dolgoznak, míg az operatív adatokat kevésbé veszik figyelembe. *„A cél az lenne, hogy a különböző célokra gyűjtött adatok – például operatív felhasználás, hivatalos statisztikák, tudományos célok – harmonizáltabbak legyenek, ... az adatgyűjtés talán több, diverzifikáltabb mutatóval jobb lenne”* (Belga szakértő, 2023)

A finn szakértő a korábban már említett Eurostat szakértői csoport felállítása mellett több javaslattal is élt az adatminőség javítása érdekében. Felvetései között szerepelt a

központosított, egysatosítás adatszolgáltatás, a jobb visszacsatolás a tagállamok felé az átláthatóság érdekében, a metaadatok használatának megerősítése, valamint nemzeti szinten az intézményi tudásátadás érdekében részletesebb dokumentáció. *„Nincs megfelelő dokumentáció házon belül. Ha valaki elmegy, az utódja sok tudástól elesik.”* (Finn szakértő, 2023)

A lengyel Bevándorlási Hivatal szakértője úgy véli, hogy a menekültügyi statisztika fejlesztése terén a legnagyobb nehézséget az anyagi források hiánya jelenti, de ugyanígy problémás a személyi állomány hiánya és az adatvédelmi előírások betartása. Az EU a menekültügyi statisztika tekintetében világszerte egyedülálló szervezet a szabályozottsága miatt, de az interjúalany elképzelhetőnek tartja, hogy új gondolkodásmódra lenne szükség a területen.

„Szükség lenne olyan személyekre, akik képesek túllátni a saját osztályuk határain és nyitottak az új megközelítésekre. Jelenleg az adminisztráció nagyon merev és nem igazán keresik az újítás lehetőségét. Pedig csak így lehetne fejleszteni az adatgyűjtés rendszerét.” (Lengyel szakértő, 2023)

Véleménye szerint sok változás van jelenleg az EU menekültügyi statisztikai adatgyűjtésében, ami számos terhet jelent, de most inkább azzal vannak elfoglalva a tagállamok, hogyan kérhetnek támogatást a már folyamatban lévő változások véghezviteléhez, illetve hogyan lehetne derogációt kérni az adatszolgáltatások teljesítése alól. Szerinte most semmi sem mutat abba az irányba, hogy egységes legyen az uniós menekültügyi statisztikai adatgyűjtés.

Az osztrák szakértő úgy véli, hogy az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtésre vonatkozó statisztikák fejlődési lehetősége abban rejlik, hogy pontosabban le kellene határolni az EU és háttérintézményei által gyűjtött adatok körét és azt is hasznos lenne tudni, hogy mi történik az adatokkal, mire használják fel őket.

Az interjúalany szerint a menekültügyi statisztikai fejlesztés céljaként a menedékkérők EU-n belüli mozgásának nyomon követését kell kitűzni, de ezen túlmenően információt kell gyűjteni a menedékkérők demográfiai helyzetéről is. *„Néhány demográfiai mutató, például az iskolai végzettség... például fontos lenne egy konstruktív menekültügyi politikához is.”* (Osztrák szakértő, 2023)

Uniós szinten szerinte a fejlesztéseknek leginkább politikai akadályai vannak, technikaiak kevésbé, mert a tagállamok többségében az adatbázisok rendelkezésre állnak. A fejlesztéseknél figyelembe kell venni, hogy az Eurostatnál már vannak olyan struktúrák, amelyek az adattárház kialakítását lehetővé tennék.

A cseh szakértő kifejtette, hogy „nem feltétlenül a részletes bontásokra kellene helyezni a hangsúlyt, hanem a teljes adatállományok megosztása lenne a célravezető. *„Így a felhasználók maguk tudnák kialakítani a szükséges bontásokat, és nem kellene minden új kérésre külön adatszolgáltatást indítani. Ez sokkal hatékonyabb és időtakarékosabb lenne. De persze ehhez először meg kell teremteni az alapokat: közös definíciók, egységes adatstruktúrák, egyértelmű adatvédelmi garanciák. Ezek nélkül nem fog működni.”* (Cseh szakértő, 2023)

A holland szakértő álláspontja szerint „...előrelépést az hozna, ha lenne egy közös, európai szintű adathub, ahová egy csatornán keresztül töltenénk fel az adatokat. Ez egyszerűsítene az adatküldést is és csökkentené az adminisztrációs terhet a tagállamok számára.” (Holland szakértő, 2023) A holland Bevándorlási Hivatal munkatársának álláspontja az, hogy az egy csatornán történő adatszolgáltatásnak számos előnye lenne: kevesebb EU rendeletre lenne szükség, csökkenne az Európai Bizottság és a tagállamok közötti koordináció szükségessége, egyetlen ponton elérhető lenne minden információ, egy tárhely lenne, ezáltal egységes definíciókat használna az EU. Sokkal egyszerűbb lenne a tagállamoknak, ha egyetlen csatornán továbbítanák az adatokat, hiszen kevesebb intézményt kellene kiszolgálni adattal. Az egycsatornás adatszolgáltatás megfelelő előkészítése időt és jelentős anyagi ráfordítást igényelne. Véleménye szerint: *„Technikailag már most is meg lehetne valósítani egy ilyen integrált rendszert. Vannak hozzá adatplatformok, bigdata-megoldások, sőt a mesterséges intelligenciát is be lehetne vonni például az adatminőség ellenőrzésébe vagy trendek automatikus felismerésébe. De ez komoly beruházás, nemcsak pénzügyileg, hanem szervezetileg is.”* (Holland szakértő, 2023)

A jövőbeli fejlesztésekkel kapcsolatban a szakértő elmondta, növelni kell az együttműködést nemzeti szinten, a statisztikai hivataloknak, migrációs hatóságoknak és IT-részlegeknek össze kell dolgozniuk. Az adatokkal kapcsolatos definíciók és célok tisztázása elengedhetetlen. És végül: „...szükség van vízióra. Ha mindig csak a szabályokat követjük, soha nem lesz valódi előrelépés.” (Holland szakértő, 2023)

A magyar OIF munkatársa szerint első lépésként egy részletes gyakorlati útmutató kidolgozása lenne a legfontosabb, amelyhez kapcsolódna egy nemzeti jogszabályváltozást követő rendszer is.

Az ORFK szakértője elmondta, hogy az Illmigrinfo rendszerrel elégedett: *„Mi teszünk az asztalra, de sokan esznek belőle.”* (ORFK szakértő, 2023) Kifejtette, hogy apróbb fejlesztéseket mindig lehet eszközölni, de a rendszer összességében megfelelő.

5.2.3. Az interoperabilitás megvalósítási lehetőségei, valamint a data lake szerepe az adatgyűjtések egyszerűsítése érdekében

A kutatásom meghatározó része arra irányul, hogy a jelenleg szétagolt uniós migrációs statisztikai adatgyűjtéseket lehetséges lenne-e kiváltani egy egységes adatgyűjtő csatorna segítségével, amelyet adott esetben nevezhetünk – az adatokkal foglalkozó tudomány terén használt kifejezést használva – data lake-nek vagy data pool-nak is (adatközpontok). Az interjúk során arra is kerestem választ, hogy a szakértők miként vélekednek egy ilyen egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer létrehozásáról, kiváltképp releváns ez a kérdés a tagállami szakértők szempontjából, ahol az adatszolgáltatás terhe a legmeghatározóbban összpontosul. Egy egységes uniós adatgyűjtő rendszer kialakítása után azt is fontos megvizsgálni, hogy mely – már létező – európai uniós szervezet vagy esetleg újonnan létrehozandó szervezet lehetne felelős az egységes statisztikai adatgyűjtő csatorna működtetéséért. A kérdés tagállami szempontból igen fontos, hiszen így képet alkothatok az uniós szervezeti struktúrától független nemzeti szakértők véleményéről is.

Az egységes statisztikai adatgyűjtés megvalósulása egyben azt is jelentené, hogy olyannagy terjedelmű, sok statisztikai domaint lefedő statisztikai adatkörök gyűjtése jönne létre, amelyeknek egyszerre kellene szolgálnia hivatalos, illetve gyakorlati statisztikai célokat. Ezért azt is megvizsgáltam, hogy a tagállami szakértők mit gondolnak arról, hogy az új statisztikai rendszer miként tudná egyszerre kezelni a hivatalos, illetve a gyakorlati statisztikai cél miatt keletkező feladatokat.

Az ORFK munkatársa elmondta, az Ilmigrinfo rendszere jól működő interoperabilitási megoldásnak tekinthető nemzeti szinten, hiszen lehetővé teszi a különböző szervek közti adatáramlást. A szakértő szerint az Ilmigrinfo rendszer annyiban egyedülálló, hogy teljesen automatikus, amelyre nincs példa az EU-ban, hiszen Microsoft Business Intelligence (MS BI) alapon működik. Ez egy centralizált adattároló és elemző rendszer, amely funkciójában hasonlít egy nemzeti szintű data lake-hez, még ha technikailag nem is nevezzük annak.

Az európai uniós adatszolgáltatásra rátérve az interjúalany elmondta, hogy adatot szolgáltatnak nemzetközi szervezeteknek, valamint regionális együttműködésekben (V4-országokkal és a szomszédos országokkal történik adatcsere). Az ORFK az európai uniós ügynökségek közül a Frontexnek és az Eurostatnak szolgáltat adatokat, de hivatalos statisztikai adatot továbbítanak például a KSH-nak is a Sustainable Development Goal (SDG – Fenntartható Fejlődés Indikátorai) indikátorok előállításához. Jelenleg a Frontex felé az adatszolgáltatás az Eurosur-on keresztül történik. Az Eurosur-ról a szakértő elmondta: „*Elvileg*

minden tagállam saját nyelvén használhatja ... Szóval az, amit itt nemzetiben az Illeginfo-val megcsináltunk, hogy egy felületen megvan minden adat, ez megvan az Unióban is, az Eurosur felületén.” (ORFK szakértő, 2023)

Az interjúalany beszámolt róla, hogy az ORFK jelenleg fejleszti a NOVA-LIMES rendszert, amelynek célja az automatizált adatfeltöltés az Eurosur-ba. A rendszer egy védett adatkapcsolaton (adatdiódán) keresztül csak kifelé továbbít adatokat, tehát centralizált nemzeti adatforrásként működik. Ez ugyan nem data lake, de a forrásadatokat központosított gyűjtése és strukturálása előfeltétele egy későbbi data lake működésének.

A hazai, OIF szakértőt is megkérdeztem az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakításának lehetőségéről. Egyetértett az uniós data lake vagy más megnevezéssel élve data pool kialakításának szükségességével, ugyanakkor ehhez szerinte tagállami szinten problémát jelent, hogy *„nem mindig van meg az a statisztikai vagy informatikai tudás, aminek meg kéne lennie azoknál, akik készítik ezeket a statisztikákat.”* (OIF szakértő, 2024)

Az OIF munkatársa az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer megvalósításának legfőbb akadályát azonban nem a technikai vagy jogszabályi háttér kialakításában látja, hanem a migrációban használt fogalmak megfelelő operacionalizálásában.

Az egységes adattárház kialakítása megvalósítható lenne akár mesterséges intelligencia alkalmazásával is. A szakértő hangsúlyozta, hogy a mesterséges intelligencia bevonásával a jogszabályok változásai szinte azonnal lekövethetők és az adatbázisokba szinte azonnal beépíthetők lennének. Az új technológia erre kifejezetten alkalmas lehet, ezért munkába állítása mielőbb kívánatos lenne. További előrelépési lehetőséget az egységes űrlapokban lát.

Arra a kérdésre, hogy véleménye szerint miként hozható összhangba egymással a statisztikai adatok gyakorlati, illetve hivatalos célú felhasználása, válaszként elmondta, hogy ebben sem lát különösebb nehézséget, mivel a jogosultságok megfelelő kiosztásával a hozzáférés korlátozható lehetne, így azok a szervezetek, amelyek gyakorlati adatot szeretnének felhasználni csak ehhez férhetnének hozzá, míg a hivatalos statisztika felhasználói pedig a hivatalos adatokhoz. Véleménye szerint, ha a bankszektorban megvalósítható a pénzügyi adatok védelme, akkor ennek kivitelezése is lehetséges lenne a személyes adatok esetében, magas fokú adatbiztonsági szempontok figyelembevételével. Ezáltal tulajdonképpen viszonylag egyszerűen kivitelezhető a gyakorlati adatok elválasztása a hivatalos adatoktól, illetve a különböző szervezetek és tagállamok hozzáférhetőségének differenciálása. Az interjúalany kiemelte, hogy inkább a jogszabályi háttér megteremtésében látja a nehézséget. A technikai feltételek megteremtése rövidebb távon kivitelezhető, ám ehhez elengedhetetlen az

anyagi erőforrások előteremtése, hiszen ez biztosíthatna megfelelő ösztönző erőt a tagállamoknak a fejlesztések megvalósítására.

A belga interjúalany elmondta, hogy nem ért egyet teljesen azzal az elképzeléssel, hogy egy rendszeren keresztül valósuljon meg az adatgyűjtés, mivel az adatokat felhasználó EU intézményeknek sem ugyanaz a céljuk

A belga szakértő álláspontja szerint a statisztikai adatgyűjtés EU-s része jól kidolgozott, azonban sok tennivaló akad még nemzeti szinten. Az együttműködés mikéntje nemcsak azon múlik, hogy egy csatornán történjen az adattovábbítás, hanem nemzeti szinten is fejleszteni kell az együttműködést az érintett szereplők között. Ha az egycsatornás adattovábbítás megvalósulna, az Eurostatnak új validációs mechanizmusokat kellene bevezetnie. *„Ha egységesítenénk a rendszert, például egyetlen csatornát használnánk, akkor az Eurostatnak is el kellene fogadnia, hogy a beérkező adatokat másképp kell értelmezni és ehhez új revíziós folyamatokat kellene kialakítani.”* (Belga szakértő, 2023)

A szakértő meglátása szerint a legális migráció témakörében az együttműködés és a technikai feltételek kielégítők. Az együttműködés meg fog valósulni az ETIAS és a VIS rendszereknél is, de a menekültügyi statisztikáknál ez nehézkes, mert annyi a téves adatbevitel, a megbízhatatlan adat és olyan széleskörű az EU-n belüli mozgás, hogy ez nem lehetséges.

A belga interjúalany elmondta, hogy már a kilencvenes években volt példa egységes adattovábbítási rendszerre, például az ENSZ és az Eurostat tekintetében létezett olyan harmonizált adatgyűjtés, amelyet több nemzetközi szervezet is használt, még ha csak szűk területet is fedett le. Kritikusan megjegyezte, hogy ehhez képest *„...egyelőre, uniós szinten, visszatérünk az adatgyűjtés koordinációjának egy valóban kezdetlegesebb szintjéhez, ami nem egy valódi együttműködés.”* (Belga szakértő, 2023) Az adatok minősége kritikus fontosságú: *„amit beviszel a rendszerbe, olyan lesz a kimenet. A jelenlegi rendszerek, mint például az Eurodac, pedig adatminőségi problémákkal küzdenek.”* (Belga szakértő, 2023)

Megemlítette azt is, hogy a Frontex és az EUAA vonatkozásában pedig már kialakult egyfajta koordináció, amely csökkentette az adatok közti átfedéseket és ez nagyon előremutató eredmény.

A belga szakértő álláspontja szerint a jelenlegi fragmentált rendszerben a data lake koncepciója inkább csak tudományos-fantasztikumnak tűnik és jelentős erőfeszítésekre van szükség mind az uniós, mind a nemzeti szintű koordináció javítására, valamint a célok összehangolására, hogy a különböző célú adatgyűjtések valóban egymást kiegészítsék és valós képet mutassanak a menekültügyi helyzetről. A cél elérése évtizedeket vehet igénybe, de a folyamat a helyes irányba halad.

A finn bevándorlási hivatal statisztikusa úgy gondolja, hogy minél több uniós intézménynek küldenek a tagországok statisztikai adatokat, annál nagyobb a hibázás lehetősége, ezért sokkal egyszerűbb lenne, ha egyetlen csatornán valósulna meg az adatgyűjtés. Az európai statisztikákról elmondta, hogy jelentős fejlődést lát, de ez a fejlődés lassú. *„Az Eurostat próbálkozik pilot-projektekkel, amikre az országok önkéntesen jelentkezhetnek. Az önkéntes adatgyűjtés szép dolog, de nem biztosítja a megfelelő minőségű adatcserét a tagállamok között.”* (Finn szakértő, 2023)

A finn interjúalany szerint az Eurostat lenne megfelelő az egységes menekültügyi statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakítására, hiszen ez számítana a természetes választásnak. Ugyanakkor elismerte, hogy a többi intézményt kevésbé ismeri, így a véleménye nem biztos, hogy megalapozott. A szakértő szerint a gyakorlati és hivatalos statisztika között mindig lesz eltérés, mert a gyakorlati statisztika sokkal hamarabb elkészül. Az tulajdonképpen kiküszöbölhetetlen, hogy az ellenőrzött és validált adat sokkal később készül el. Lényeges azonban, hogy a felhasználót tájékoztatni kell a különbség okáról. Szerinte nemzeti szinten a statisztikai adatszolgáltatás megfelelően sztenderdizált, azonban az adatelőállítás sokban függ az adatokért felelős személytől és a személyben bekövetkezett változásoktól.

A lengyel Bevándorlási Hivatal munkatársa támogatja a data pool gondolatát. Szerinte is célravezetőbb lenne, ha ugyanazokat az adatköröket nagyobb részletezettséggel kellene küldeni. Egy közös uniós adattárház egységesítené az adatszolgáltatást, de ugyanakkor megjegyezte: *„Nem látom, hogy lenne egy határozott elképzelés arra vonatkozóan, hogy a jövőben más módon gyűjtsük az adatokat, például nem Excel-táblákon keresztül, hanem interfészekkel kapcsolódva egy közös adattárhoz.”* (Lengyel szakértő, 2023)

A szakértő elmondta, hogy szerint jelenleg az Eurostatnak nincs meg a megfelelő jogalapja ahhoz, hogy üzemeltessen egy data pool jellegű rendszert, viszont megemlítette, hogy 2022 óta a menedékesek esetében az Eurostat készített egy külön rendszert, ami végülis egy egységes adatgyűjtést tesz lehetővé. *„Most is van már egy platform, például az ukrainai menedékesekkel kapcsolatban, amely lehetővé teszi a gyors adatcserét és strukturált hozzáférést.”* (Lengyel szakértő, 2023) Ez a rendszer jó példaként szolgálhatna egy data pool-hoz.

A lengyel kolléga álláspontja szerint a gyakorlati és a hivatalos statisztika megléte különleges helyzetet teremt, mivel minden adat átmeneti, vagyis a mindennapokból jön és változik. Ezzel a ténnyel minden érintett tisztában van, aki az adatokkal dolgozik, de a lényeg, hogy a statisztikai tendencia állandó legyen. *„Az év elején előzetes adatokat küldünk ki partnereinknek, majd később a hivatalos verziót. A felhasználók tudják, hogy lehetnek kisebb*

eltérések, de ez nem jelent problémát számukra. Lengyelországban köztudott, különösen a döntéshozók körében, hogy minden adat ideiglenes. A legfontosabb, hogy a trendek állandók legyenek.” (Lengyel szakértő, 2023)

Szerinte inkább az jelent problémát, ha az adatokat sokáig validálják, mert akkor mire megjelenik, már inkább historikus lesz az adat: *„Ha három hónappal később jelenik meg egy adat, akkor az már történelem. A gyors hozzáférés sokkal fontosabb a döntéshozatalban.”* (Lengyel szakértő, 2023)

A lengyel szakértő álláspontja az, hogy a hivatalos és a gyakorlati statisztika létezhet egymás mellett, hisz ez valójában elkerülhetetlen. Mindig szükség lesz olyan publikált adatra, ami validált, jól nyilvántartott és emellett fontos lehet az az adat is, amely gyakorlati felhasználású. Továbbá az is lényeges, hogy a metaadatok rendelkezésre álljanak.

Az osztrák szakértő elmondta, hogy egy egységes európai adattárház létrehozása lenne a cél, amely szerinte megvalósítható az Eurostat égisze alatt. *„Véleményem szerint annak lenne értelme, ha az egész adatgyűjtés közös, európai szinten történne – például az Eurostat égisze alatt. Az Eurostatnak már van is egy adatbázisa, így szerintem nem kellene új szervezetet létrehozni, hanem a meglévő struktúrákat kellene továbbfejleszteni. Ez lenne a legegyszerűbb megoldás. Ha ez rendeletbe lenne foglalva, a tagállamoknak is követniük kellene. Így biztosítható lenne az egységesség és az összehasonlíthatóság.”* (Osztrák szakértő, 2023)

Felvázoltam, hogy az eddigi interjúk során az interjúalanyok közül az EU intézmények képviselői nagyobb arányban támogatják ezt az elképzelést, míg az országok ettől eltérő állásponton vannak. Az interjúalany ezt a tagállamonként különböző menedékjogi környezettel magyarázta. Az egységes adatgyűjtés az interjúalany álláspontja alapján jó megközelítés lenne, a harmonizáció hiánya miatt ugyanakkor nehézkes a kivitelezése. Az osztrák szakértő szerint nehéz az egységes adatgyűjtő rendszer kialakítása, mert ahhoz először a nemzeti rendszereket kellene egységesíteni. Az osztrák szakértő szintén kiemelte a koordináció jelentőségét, szerinte az Eurostat jól ellátja ezt a nehéz feladatot.

A szakértő szerint a hivatalos és operatív statisztikák párhuzamos létezése a jövőben is fennmarad, ugyanakkor egy egységes, közös európai adatgyűjtési rendszer – például az Eurostat koordinációja alatt – éppen azt a célt szolgálhatná, hogy a hivatalos statisztikai adatok legyenek az elsődleges, megbízható információforrások. Egy jól működő, összehangolt struktúra nemcsak az adatvalidálást tenné átláthatóbbá, hanem lehetőséget adna arra is, hogy a felhasználók jobban megértsék, mit jelentenek az adatok – különösen, ha a megfelelő metainformációk is hozzáférhetők. A szakértő így fogalmazott: *„... nem lehet teljesen kiküszöbölni azt, hogy az operatív és a hivatalos statisztikák párhuzamosan létezzenek. Az*

operatív adatok gyorsabbak, de gyakran nem validáltak. Ezért különösen fontos lenne, hogy a hivatalos adatok megbízhatóak, átláthatók és jól dokumentáltak legyenek. Így azok, akik dolgoznak velük – akár kutatók, akár intézmények –, jobban tudnák értelmezni, hogy mit látnak. Még fontosabb lenne, hogy a metainformációk világosan elmagyarázzák, pontosan mit is tartalmaznak ezek az adatok.” (Osztrák szakértő, 2023)

A cseh szakértő véleménye szerint is célszerűbb lenne, ha egységes lenne az európai uniós adatgyűjtés, amihez megfelelő intézménynek bizonyulna az Eurostat. Ennek létrejöttével véleménye szerint feltehetően a duplumok előfordulásának gyakorisága is csökkenne. Az európai uniós statisztikai adatgyűjtések legnagyobb problémáját az jelenti, ami egyben a legnagyobb előnyük is, vagyis, hogy adminisztratív adatforrások jelentik hozzájuk az inputot.

A belügyminisztérium munkatársa szerint *„nem kellene új rendszert építeni, ha az Eurostat infrastruktúráját is lehet bővíteni. Van már tapasztalatuk, működő adatbázisuk, és ha kibővítenénk a hatáskörüket, az sokkal hatékonyabb lenne, mint párhuzamos rendszerek kialakítása más intézményeknél”* (Cseh szakértő, 2023)

A gyakorlati és hivatalos statisztika közötti különbségre vonatkozóan a cseh interjúalany elmondta, hogy az EUAA-val kapcsolatos adatszolgáltatás esetében munkacsoportos formában zajlik a munka, mely rugalmas keretet biztosít az együttműködésre, míg az Eurostatnál ez jobban szabályozott és ebből kifolyólag merevebb. Az Eurostat adatszolgáltatásra szolgáló EDAMIS portálja könnyebben kezelhető. Ezek az adatok időszerűségükben ugyan rosszabbak, de pontosabbak. Minden adminisztratív folyamat lassan zajlik és ezzel párhuzamosan kell változtatni a statisztikai folyamatokat is, ami újabb időráfordítást igényel. Az interjúalany álláspontja szerint a különböző bontások nem bírnak nagy jelentőséggel. *„Én inkább annak lennék a híve, hogy ne újabb és újabb bontásokat kérjünk, hanem adják át az egész adatállományt. Mert ha megvan a teljes adatbázis, akkor abból már mi magunk is le tudunk szűrni mindenféle bontásokat, olyanokat is, amikre esetleg ők nem is gondoltak. Ez sokkal rugalmasabb megközelítés lenne.”* (Cseh szakértő, 2023)

A holland szakértő szerint az interoperabilitás elengedhetetlen feltétele lenne egy valóban működő, egycsatornás adatszolgáltatási modellnek. Úgy látja, hogy ennek a működése csak akkor lehet hatékony, ha egy erős jogszabályi és definíciós keret is társul hozzá.

A szakértő felvetett két nagyon fontos aspektust is. Egy ilyen egységes rendszer kidolgozásánál az adatigény oldalt is fel kell mérni, vagyis azt, hogy mely adatokat, mire fogják használni az egyes EU szervezetek. El kell dönteni, hogy egy nagy domaint töltenek be a közös európai adathub-ba (adatközpontba), vagy sok kisebb adatállományt, illeszkedve az uniós intézmények adatigényéhez. Mindez hatással lenne az adatok szervezésére is a hub-ban. Illetve

felhívta rá a figyelmet, hogy az adat birtoklása egyben hatalom is: ha egy szervezet birtokolja az adatokat, az együtt járhat egy túlzott hatalomkoncentrációval is. *„Szerintem az adatvédelmi szempontokat is újra kell gondolni, ha egy ilyen rendszer működéséről beszélünk. Nem az a kérdés, hogy ki tárolja az adatokat, hanem az, hogy ki fér hozzájuk, milyen célból, és milyen kontrollmechanizmusokkal. Ha jól csináljuk, ez az interoperábilis adatkezelés átláthatóbb és hatékonyabb rendszert eredményezhet, de ha rosszul, akkor csak még több bürokráciát és bizalmatlanságot generál.”* (Holland szakértő, 2023)

A szakértő tehát támogatná, hogy a teljes, részletes adatállományokat osszuk meg, ne csak összesített, anonimizált számokat. Ez rugalmasabbá is tenné a rendszert, különösen ha az elemzési igények gyorsan változnak, például egy válsághelyzetben. Ez a megközelítés szorosan összefügg azzal, ahogyan a szakértő az operatív és a hivatalos statisztikák viszonyát látja: *„Szerintem fontos lenne, hogy uniós szinten is jobban megértsék ezt a kettősséget és hogy az operatív adatokat nem szabad egy az egyben statisztikaként értelmezni. Egyre több intézmény akar gyors adatokat, de közben elvárja a statisztikai precizitást is, ez viszont feszültséget szül. Én annak a híve vagyok, hogy ezeket az adatáramokat ne próbáljuk mindenáron összeolvasztani, hanem inkább világosan különítsük el a funkcióikat, és tegyük átláthatóvá az átmenetet az egyikből a másikba.”* (Holland szakértő, 2023)

Az interoperabilitási rendeletekből fakadó statisztikai együttműködés lehetőségére vonatkozó kérdést a tagállami szakértőknek is feltettem. Az értékelés szempontjából kiemelendő, hogy a tagállami szereplők egyike sem értesült az interoperabilitási rendeletekről, így a bennük rejlő statisztikai lehetőségről sem, ezért az erre vonatkozó kutatási kérdés tagállami szempontjait nem tudtam érdemben elemezni, noha ez korábban is felmerült témaként az Eurostat szakértői ülésein.

5.3. Az adatvagyon-kormányzás jellemzői

Az interjúk során is megfogalmazott adatvagyon-gazdálkodás megértése kedvéért röviden szemléltetni szükséges az adatvagyon-gazdálkodás módját, valamint az azt irányító legfontosabb uniós jogi keretet. Az adatok stratégiai erőforrást képviselnek. Ennek megfelelően az adatok felelős kezelése és hasznosítása kulcsfontosságú a hatékony, adatalapú döntéshozatalhoz és közszolgáltatásokhoz. Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottság 2024-es jelentése (UNECE, 2024: 18.) átfogóan foglalkozik az adatkormányzással (data governance) és az adatgondnoksággal (data stewardship), különös tekintettel a nemzeti statisztikai hivatalok

lehetséges szerepére az új adatökoszisztémában. Az adatkormányzás az a keretrendszer, amely meghatározza az adatok kezelésének döntéshozatali jogkörét, szabályait és felelősségeit egy szervezeten vagy akár kormányzati szinten. A közszférában, beleértve a nemzetközi közszférát is három alapvető modell különböztethető meg az adatkormányzás megszervezésére: a centralizált, a decentralizált és a föderatív-hibrid modell. Az egyes modellek abban különböznek, hogy hol összpontosul az adatkormányzási döntéshozatal és felelősség, illetve milyen viszonyban állnak egymással a kormányzati szereplők ezen a téren (UNECE, 2024: 19.).

A centralizált adatkormányzás esetében top-down megközelítésről beszélhetünk, ebben a modellben egyetlen szervezet vagy vezető felelős az adatvagyon irányításáért. A döntéseket és irányelveket központilag, egy dedikált adatvezető (pl. chief data officer) vagy központi adatirányítási testület hozza meg. A centralizált modell előnye a világos felelősségi kör és az erős központi koordináció. Itt egyértelmű adatkormányzási vezetés valósul meg, ami válsághelyzetekben gyors döntéshozatalt tesz lehetővé, és egységes adatpolitika kialakítását, valamint költséghatékony megoldásokat eredményezhet. Ugyanakkor kihívást jelenthet a túlzott bürokrácia és merevség: a központosított, lineáris hierarchia lelassíthatja az adatokkal kapcsolatos folyamatokat, nehézkessé téve a több szereplőt érintő adatkezelési műveleteket. A centralizált modell jellemzően kisebb mennyiségű adatvagyonnal rendelkező szervezeteknél vagy korlátozott méretű rendszerekben működik jól (UNECE, 2024: 19.).

Ezzel ellentétben a decentralizált adatkormányzás esetében nincs központi adatirányítási szerv. Bottom-up módon minden egyes intézmény saját hatáskörében alakítja ki adatkezelési és -irányítási folyamatait. Ezek önállóan felelnek a saját adataikért, ami azt eredményezheti, hogy szervezetről szervezetre különböző adatkezelési szabályok, szintek alakulhatnak ki. A decentralizált megközelítés előnye, hogy rugalmasan igazodik az egyes intézmények igényeihez, vagyis a vezetők saját prioritásaik mentén hozhatnak döntéseket, így az adatkormányzás célra szabott és kevésbé bürokratikus. Ugyanakkor ennek a modellnek jelentős hátulütői vannak rendszerszinten. Külső koordináció hiányában az egyes szervezetek befelé forduló adatgazdálkodást folytatnak, ami megnehezíti az adatok megosztását és az interoperabilitást a különböző szervezetek között. Közös szabványok és adatmegosztási mechanizmusok híján az intézmények silószerűen működhetnek, ami párhuzamos erőfeszítésekhez, redundáns adatgyűjtésekhez vezethet, és gátolja az adatintegrációt a különböző lehetséges ágazatok között. A decentralizált modell rövid távon egyszerűen kialakítható és jól működhet kisebb, kevés szereplős rendszerekben, de nagyobb kormányzati környezetben koordinációs mechanizmusok hiányában fragmentációt okoz (UNECE, 2024: 19.).

A föderatív-hibrid adatkormányzás egyesíti a fenti két megközelítés előnyeit úgy, hogy központi irányítás és decentralizált végrehajtás együttese jön létre. Ebben a rendszerben létezik egy központi koordinációs struktúra (pl. egy adatkormányzati bizottság vagy főadatgazda), amely kidolgozza az egységes adatstratégiát, közös szabályokat, szabványokat, eszközöket és bevált gyakorlatokat nyújt a szervezeteknek. Ugyanakkor az egyes részterületek megőrzik autonómiájukat a saját adataik kezelése terén, mivel a központ által meghatározott keretek között, a saját feladataikhoz igazodva működtethetik adataikat és rendszereiket. Lényeges elem, hogy a döntéshozatal megosztott. Központi szinten döntenek a közös szabványokról, metaadatról és más, interoperabilitást biztosító elemekről, míg a végrehajtás és az egyedi adatkörökre vonatkozó intézkedések a modellben együttműködő intézményeknél történnek. A modell biztosítja, hogy létrejöjjön az adatáramlás kétirányú csatornája a központ és a különböző intézmények között: a központ iránymutatást és infrastruktúrát nyújt, az intézmények pedig visszajelzéseikkel és adataikkal gazdagítják a rendszert. A föderatív modell összehangolja az adatkezelést, ugyanakkor teret enged a szektorspecifikus sajátosságoknak. Az egyes intézmények felelősek maradnak a saját adataikért és metaadataikért a saját feladataik keretében, így megőrzik szakmai autonómiájukat, de kötelező számukra az illeszkedés egy központi szintű adatmegosztási modellbe, ami biztosítja az interoperabilitást. A hibrid megoldás lehetővé teszi, hogy egy adott szakterület adataira és azok minőségére az illetékes szerv fókuszáljon, ugyanakkor ezen adatok bekapcsolódjanak a közös adatkörforgásba. Mivel a végrehajtás decentralizált, a rendszer aránylag gyorsan felállítható, hiszen a meglévő intézményekre épít, de központilag összehangolja azokat. A hibrid modell komoly kompetenciákat és erőforrásokat igényel. Elengedhetetlen egy magas szinten képzett, erős felhatalmazású adatkormányzási és adatgondnoki vezető (vagy csapat) megléte, aki felügyeli a rendszert. Egyértelműen definiálni kell a szerepköröket és felelősségi köröket mind a központi, mind az intézményi szinten, hogy az együttműködés hatékonyan működjön. E modell sikeres működéséhez intézményesítésre van szükség, tehát világos jogszabályi normákra, intézményi megállapodásokra és a szükséges adatgondnoki szerepkörök kijelölésére, hogy a koordináció zökkenőmentes legyen. A hibrid modell lényegében megköveteli egy központi adatgondnok létezését, valamint adatgondnokok hálózatát az egyes intézményekben, akik együtt biztosítják az egész rendszer működését (UNECE, 2024: 21.).

5.3.1. Az adatgondnokság fogalma és szerepkörei

Az adatgondnokság (data stewardship) fogalma arra utal, hogy az adatokkal való gazdálkodást hosszú távú, felelősségteljes szemlélettel kell végezni. Az adatgondnok feladata nem merül ki egy egyszeri adatkezelési tevékenységben, hanem az adatok teljes életciklusára kiterjedő felelősségvállalást jelent – az adatok értékének megőrzése és növelése, a minőség biztosítása, az etikus használat felügyelete és a hozzáférés elősegítése mellett. Az adatgondnokság célja, hogy maximalizálja az adat eszközök értékét, elősegítse az adatok megosztását és újrahasznosítását a megfelelő etikai és jogi keretek között, és biztosítsa, hogy az adatokat a közösség javára használják fel. E szemlélet a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adatokat stratégiai erőforrásként kezeljük, és ennek megfelelően építjük ki a szabályokat és folyamatokat (UNECE, 2024: 22.).

Az adatgondnoki felelősség hozzárendelhető egy konkrét személyhez vagy akár egy intézményhez is. Létezhet tehát olyan, hogy egy szervezet (például egy minisztérium vagy kormányzati szerv) lát el adatgondnoki funkciót egy adott adatökoszisztémában, míg más esetekben egy adott munkakör (pl. adatgondnok, adatgazda, adatkurátor, vagy bizonyos helyeken adatmenedzser, adatgazdász címen) jelöli a szerepet betöltő személyt. Lényeges, hogy az adatgondnok mandátuma lefedje az adat teljes életútját: a gyűjtéstől és előállítástól kezdve a feldolgozáson át a közzétételig, majd archiválásig bezárólag. Az is elvárt, hogy a szervezeti adatgondnokok hálózatban dolgozzanak – ne csak házon belül, hanem más intézmények adatgondnokaival is kapcsolatot tartva –, hiszen a cél az adatok széleskörű hasznosítása, ami gyakran intézményközi együttműködést feltételez. A rendszerszintű adatgondnokság és az intézményi adatgondnokság különböző készségeket és feladatokat követel meg. Szervezeti szinten az adatgondnok feladatai közé tartozik például a szervezeten belüli adatkezelési folyamatok felügyelete, a minőségbiztosítás, a metaadat-kezelés, az adatokhoz való hozzáférés szabályozása, valamint az adatok publikálása és megőrzése. Nemzetközi vagy országos szinten mindez kiegészül az intézmények közötti koordinációval, egységes standardok és keretrendszerek kialakításával, a jogi és etikai megfelelés országos vagy nemzetközi felügyeletével. Az adatgondnok – akár egy intézményen belül, akár rendszerszinten – kulcsszereplője az adat értékteremtő folyamatának (UNECE, 2024: 31.).

Az adatvagyon rendszerek kiépítése és gondozása stratégiai jelentőségű befektetés. Ahhoz, hogy a benne rejlő potenciált kiaknázzhatók legyenek, szabályozott keretek szükségesek, amelyek biztosítják az adatok minőségét, interoperabilitását és biztonságát. A közadatok hatékony menedzseléséhez elengedhetetlenek az adatstratégiák, koordinációs testületek és

közös szabványok – ezek együtt alkotják az adatvagyon-kormányzásának alapját, mely által az adatok valódi értékke konvertálhatók (UNECE, 2024: 33.).

5.3.2. Az Európai Unió adatstratégiájának szabályozási kerete

Az Európai Unió az elmúlt években átfogó adatpolitikai kezdeményezéseket indított útjára annak érdekében, hogy egységes adatpiacot hozzon létre és fokozza az adatok hozzáférhetőségét a gazdasági és a társadalmi szereplők számára. Az EU adatstratégiája (EU adatstratégia 2020) kimondja, hogy a cél egy olyan belső piac kialakítása, ahol az adatok szabadon áramolhatnak a tagállamok és szektorok között, és hasznosulhatnak vállalkozások, kutatók és a közsféra javára. E stratégia jegyében született meg az adatkormányzási rendelet (EU adatkormányzási rendelet, 2022).

Az adatkormányzási rendelet ((EU) 2022/868 rendelet) 2022 júniusában lépett hatályba. A rendelet elsődleges célja, hogy növelje a bizalmat és a lehetőségeket az adatok megosztásában, különösen a közsféra birtokában lévő adatok újrahasznosítása terén. A rendelet szabályokat állapít meg bizonyos, jogilag védett adatkategóriák újbóli felhasználására az EU-n belül – ilyenek például a személyes adatok, az üzleti titkok, valamint a statisztikai titkokkal védett adatok. Az adatkormányzási rendelet lehetővé teszi, hogy a köz tulajdonában meglévő, jogilag érzékeny adatköröket (melyeket eddig a jogvédelem miatt nem, vagy csak egyedi engedélyekkel lehetett felhasználni) biztonságos módon osszák meg újrafelhasználási célokra – például tudományos kutatás, innovatív szolgáltatások fejlesztése érdekében. Az adatkormányzási rendelet szövege nem használja az adatgondnok kifejezést, valójában a rendelet által létrehozott mechanizmusok adatgondnoki funkciókat testesítenek meg, hiszen arról szólnak, miképp lehet felelősen hozzáférést adni védett adatokhoz mások számára. A rendelet tehát összhangban van az adatgondnokság elveivel, mivel egyszerre törekszik az adatok szélesebb körű hasznosítására és a jogosultak védelmére, keretbe foglalva az etikus és biztonságos adatmegosztás gyakorlatát. Az EU adatpolitikai szabályozása azt az üzenetet hordozza, hogy az adatok újrafelhasználása támogatandó, de csak megfelelő irányítás mellett. Az adatgondnok szerepe így az uniós szabályozásban implicit módon jelenik meg. A jogi keretek megadják a mozgásteret és a garanciákat, de a gyakorlati megvalósításhoz kellenek azok a szakemberek és intézmények (adattárházak, engedélyező hatóságok, közös adatplatformok működtetői), akik a mindennapi adatmegosztást lebonyolítják és felügyelik. Ezek pedig tipikusan azok a funkciók, amelyeket a nemzeti statisztikai hivatalok vagy nemzeti szint felett álló más hivatalok betölthetnek, hiszen ők rendelkeznek a szükséges technikai-

infrastrukturális háttérrel, jogi felhatalmazással és adatkezelési kultúrával (EU adatkormányzási stratégia, 2022).

Az uniós adatpolitikai keret azt mutatja, hogy a közszféra adatvagyonra csak akkor tud valódi társadalmi és gazdasági értéket teremteni, ha annak kezelését világos felelősségi viszonyok, átlátható irányítási modellek és professzionális adatgondnoki funkciók támogatják. A centralizált, decentralizált és föderatív-hibrid adatkormányzási modellek közötti választás nem pusztán szervezeti kérdés, hanem a szabályozási környezethez, az adatvagyon összetettségéhez és a társadalmi elvárásokhoz illeszkedő stratégiai döntés. Az adatgondnokság, mint hosszú távú felelősségvállalás az adatok minőségéért, biztonságáért és etikus hasznosításáért, kulcsfontosságú a nemzeti és uniós adatstratégia sikeréhez.

5.4. Az interjúk alapján levont következtetések

Az interjúk segítségével folytatott kutatás feltárta, hogy a menekültügyi statisztikai adatgyűjtés milyen mértékben támogatja a szakpolitikai célokat, mely eredményeket értek el eddig és hol szükséges fejlesztés. Az interjúk legfontosabb tapasztalatainak levonása előtt azonban kitérek a statisztikai adatközlőként gyűjtött tapasztalataim ismertetésére

Egyéni szakmai tapasztalatom sokban hasonlít az interjúalanyok által elmondottakhoz. Számos esetben tapasztaltam én is a menekültügyi statisztikai adatgyűjtő rendszerek széttagozottságát, gyakran előfordult – jellemzően a menekültügyi statisztika terén –, hogy ugyanazt az adatkört kellett továbbítani különböző szervezeteknek, de eltérő statisztikai bontással. Ez bizonyos esetekben jelentős többlet munkaterhet jelenthet. Én is kiemelném a fogalmak egységesítésének szükségességét, illetve arra lenne szükség, hogy az útmutatókban úgy operacionalizálják az egyes fogalmakat, hogy a különböző fordítások ne okozzanak félreértéseket a statisztika előállításánál. Adatszolgáltatóként gyakran szembesültem azzal, hogy a döntéshozók részéről olyan statisztikai adatigény merül fel, amelyből egyértelműen kitűnik, hogy nincsenek tisztában az adatelőállítás folyamatokkal, ezért olykor a valóságtól elrugaszkodott elvárásokkal jelentkeztek. Úgy vélem, hogy a fogalmi harmonizáción túl statisztikai edukációra is szükség lenne azért, hogy a felhasználók is jobban meg tudják fogalmazni statisztikai adatigényeiket. Egy egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer kiépítése mindenképp célszerű lenne, ám nem osztom pl. a belga szakértő véleményét a tekintetben, hogy egy uniós data lake jellegű rendszer miatt új revíziós politikát kellene kialakítani. Véleményem

szerint megfelelő metaadat-összeállítással kiküszöbölhető lenne a gyakorlati, illetve a hivatalos statisztikai adatok eltérő értelmezésének lehetősége.

Problémásnak tartom, hogy gyakran jogszabályban nem előírt adatigényekkel – akár új statisztikai adatszolgáltatási séma iránti igénnyel – jelentkezik az Európai Bizottság, ami idővel rendszeressé is válik (lásd pl. Temporary Protection Data – Ideiglenes Védelemről szóló Adatok). Bár a menekültügyi statisztikai adatszolgáltatás jól definiált a menekültügyi statisztikai rendeletben, de a rendelet nem tér ki egy külön menedékes statisztikai adatszolgáltató csatornára. Nyilvánvaló, hogy a jogszabályi környezet megváltoztatása jóval több időt vesz igénybe, mint ahogy azt a gyorsan változó társadalmi környezet megkövetelné, de ennek orvoslására célszerű lenne az EU szintű statisztikai koordinációt is magasabb szintre emelni.

Figyelemreméltónak tartom a finn kolléga véleményét, aki visszacsatolást is elvárna az uniós adatigénylőktől, hogy tájékoztassák a tagállamokat, milyen célra használják fel az statisztikai adatokat vagy akár csak arról, hogy mikor, esetleg milyen kiadványban publikálják őket.

Visszatérve az interjúkból levont tanulságokra megállapítható, hogy az EU-szintű adatgyűjtés több intézmény között oszlik meg, amelyek gyakran ugyanazon adatköröket kérik be a tagállamoktól, de eltérő formában. Az Eurostat a hivatalos statisztikákért felel: a 862/2007/EK rendelet elfogadása óta gyűjt összehasonlítható menekültügyi statisztikai adatokat. E rendelet mérföldkőnek számított, mert kötelező keretet adott az addig önkéntes alapon gyűjtött adatoknak (meghatározva a gyakoriságot, határidőket, adatminőségi jelentést és tagállami kapcsolattartókat). 2008-tól kezdve ezen rendelet alapján szolgáltatnak adatot a tagállamok a menekültügy területén. Bár a rendelet jelentősen javította az adatok összehasonlíthatóságát és minőségbiztosítását, hamar fény derült hiányosságokra is – például kezdetben nem különült el az első menedékkérelmek száma és szinte semmilyen adat nem állt rendelkezésre a kísérő nélküli kiskorúakról. A későbbi szakpolitikai változások új statisztikai igényeket szültek. A KEMR fejlődésével világossá vált, hogy döntésekhez naprakész adatok kellenek. Ez vezetett 2020-ban a rendelet módosításának javaslatához, mely a második mérföldkőként az adatok időszerűségének növelését célozta. Az Eurostatnál dolgozó szakértő részéről egyértelmű igényként merült fel az is, hogy közvetlen hozzáférést kapjanak az EU belügyi együttműködése során az informatikai rendszereiben tárolt hatalmas adatvagyonhoz, mivel hosszú távon ez csökkentené a tagállamok terheit, gyorsítaná és gyakoribbá tenné az adatszolgáltatást.

Az EUAA nem hivatalos statisztikai hatóságként, hanem operatív célból gyűjt havi menekültügyi adatokat. Céljuk a gyors helyzetértékelés és a döntéshozók támogatása, még ha az adatok nem is teljesen pontosak. Az EUAA így operatív statisztikákat állít elő – gyors, bár kevésbé validált adatokkal –, szemben az Eurostat hivatalos statisztikaival, melyek alaposabb ellenőrzés után, de később válnak elérhetővé. A kétféle adat célja eltér: az előbbi az aktuális helyzetre reagál (pl. válság esetén), az utóbbi hosszabb távú elemzésekre és hivatalos jelentésekre szolgál. Az EUAA szakértő ugyanakkor rámutatott, hogy az operatív és hivatalos statisztikák határai néha elmosódnak, ami kerülendő, ezért világos határvonalat kell húzni köztük, nehogy feleslegesen növeljük a munkaterhet.

A Frontex elsősorban az irreguláris migrációval és határhelyzettel kapcsolatos adatokat gyűjti (pl. illegális határátlépések, embercsempészás, visszaküldések). A Frontex által koordinált FRAN (Frontex Risk Analysis Network) keretében a tagállamok hasonló adatköröket szolgáltatnak, mint az Eurostat felé és létezik is kölcsönös információmegosztás a két szervezet között. Ugyanakkor a Frontex szakértője szerint a jelenlegi statisztikai adatgyűjtés legnagyobb problémája a folyamat manuális jellege. A tagállamok havonta online vagy offline kérdőívek kitöltésével küldik adataikat, amelyeket aztán különféle informatikai rendszerek dolgoznak fel és ezekből készülnek el a kimutatások. Ez a kézi adatrögzítés azonban késlelteti az információáramlást (gyakran 24–48 órás késést okoz), holott például a Frontex műveletekben minden órának jelentősége lehet.

Az eu-LISA 2012 óta működik mint az EU nagy migrációs és biztonsági informatikai rendszereinek üzemeltetője. Hozzá tartozik például a VIS, a SIS, az Eurodac és 2025-től az új beléptető- és kiléptető rendszer (EES). Fontos kiemelni, hogy az eu-LISA maga nem gyűjt be statisztikai célú adatot. A tagállamok hatóságai viszik be az információt az általa működtetett rendszerekbe, melyek eredetileg adminisztratív céllal jöttek létre és nem statisztikai adat-előállításra. Ennek következtében a rendszerekből kinyerhető adatok típusa is eltér. Az eu-LISA rendszereiben inkább események számát rögzítik (pl. ujjlenyomat-felvételek száma), nem pedig egyének számát, így egy személy többször is szerepelhet a statisztikában, ha többször kerül eljárás alá.

Az eu-LISA szakértője kiemelte, hogy az interoperabilitást előíró uniós rendeletek ((EU) 2019/817 és (EU) 2019/818) célja elsősorban a gyakorlati információcsere elősegítése a rendszerek között eseti alapon, nem pedig a statisztikai adathozzáférés javítása. Ugyanakkor e rendeletek létrehozták a CRRS (Central Repository for Reporting and Statistics) nevű központi adattárat, amely az eu-LISA által működtetett rendszerekből tárol aggregált, anonimizált adatokat statisztikai és jelentéskészítési célra. A CRRS első generációja még korlátozott,

egyelőre nem alkalmas rendszerek között átívelő statisztikák előállítására, inkább a több rendszer egyidejű ellenőrzését segíti az operatív felhasználóknak. A szakértők szerint a második vagy harmadik generáció hozhat majd valódi statisztikai funkciót, de ennek időpontja bizonytalan. Jelenleg az eu-LISA az interoperabilitás kiépítésében késésben van és a Eurodac sem része még a teljes interoperabilitási keretnek (a Eurodac reformja folyamatban van, ez irányozza elő a jövőbeni összekapcsolhatóságot⁵⁵). Az akadályok elsődlegesen jogszabályiak.

A szakértői interjúk rámutattak több, rendszerszintű problémára az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésében:

- Manuális adatbevitel és késedelmes adatszolgáltatás: Az adatgyűjtés alapvetően kézi űrlapkitöltésen alapul, ami lassú és erőforrásigényes. Mire a hivatalos statisztikák megjelennek (pl. Eurostat honlapján), az információ sokszor már elavult az operatív döntéshozatal szempontjából. Válsághelyzetekben különösen problémás, hogy gyorsan változó migrációs trendekre hónapokkal később reagál csak a statisztika. Eközben az operatív adatok gyorsak ugyan, de nincsenek teljeskörűen validálva, így a két adatkör között feszültség és bizalmi rés alakulhat ki.
- Párhuzamos adatgyűjtési csatornák és átfedések: Az EU különböző szervezetei (Eurostat, EUAA, Frontex, eu-LISA) saját adatgyűjtő rendszereket működtetnek, gyakran ugyanazon indikátorokra. Ennek következtében a tagállamoknak ugyanazt az adatot több helyre, eltérő formátumban kell beküldeniük, ami duplikációhoz és fokozott hibalehetőséghez vezet. A belga szakértő is arról számolt be, hogy óriási energiavesztéssel jelent a párhuzamos adatkérések teljesítése.
- Eltérő definíciók és standardizáció hiánya: Mind uniós, mind nemzeti szinten problémát okoz a fogalmak különböző értelmezése. A holland szakértő szerint a statisztikai definíciók eltérése az egyik legnehezebb kérdés és amíg több intézmény használja ugyanazokat az adatokat, elengedhetetlen lenne az egységes fogalmi keret. Ennek hiánya félreértésekhez vezethet és a megbízhatóság csorbulhat. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) szakértője is kiemelte: minden egységesítési törekvést az adatokkal kapcsolatos fogalmak pontos meghatározásával kell kezdeni. Mindez rávilágít a részletes útmutatók és metaadatok megosztásának szükségességére; a finn szakértő például javasolta, hogy az Eurostat nyújtson több információt az adatok háttéréről (pl. egyes adatok hiányzó bontásának okairól), mert sokszor úgy tűnik, elvész a számok mögötti tartalom.

⁵⁵ Az új Eurodac rendelet ((EU) 2024/1358) 2026. június 12-től lép hatályba.

- Korlátozott koordináció és kommunikáció: A tagállami és uniós intézmények közötti együttműködés hiányosságai is felszínre kerültek. Nemzeti szinten gyakran széttagolt a felelősség. Néhol a statisztikai hivatal, máshol a bevándorlási hivatal állítja elő a migrációs statisztikákat és nem mindig zökkenőmentes az együttműködés. Uniós szinten is tapasztalható az összehangoltság hiánya. A lengyel szakértő arról számolt be, hogy számos uniós munkacsoport ülésén kell részt vennie, de mintha ezek szervezői nem egyeztetnének egymással. Az információáramlás javítására is igény mutatkozik, ezt a finn szakértő is nehezményezte. Elmondta, hogy a tagállamok által beküldött adatok „eltűnnek” a rendszerben. Jó gyakorlat lenne például egy hírlevél vagy online felület, (akár az EDAMIS portálon) ahol visszajelzést kaphatnának az adataikról és más országok adataihoz is hozzáférhetnének az átláthatóság érdekében.
- Növekvő adatigények, forráshiány és lemaradó jogi környezet: Az utóbbi években egyre bővül az adatkörök köre és a bekért részletezettség, ami egyre nagyobb terhet ró az emberi és technikai erőforrásokra. A lengyel szakértő szerint folyamatosan érkeznek az új adatkérések és táblázatok, gyakran túlságosan bonyolult formában. Mindezt tetézi, hogy az új uniós jogszabályok lemaradásban vannak.

A szakemberek egybehangzóan a forráshiányt említik a fejlesztés legnagyobb akadályaként. Nincsen elegendő dedikált pénzügyi keret és személyzet a folyamatosan bővülő feladatok magas színvonalú ellátására. Emellett a szakmai tudás átadása sem mindig biztosított: több helyen gyors a fluktuáció és nincs részletes belső dokumentáció. Végül, de nem utolsósorban, a politikai akarat hiánya is gátolja a változásokat. A cseh szakértő szerint a jelenlegi adatgyűjtési anomáliák fennmaradásának oka, hogy nem született még meg a döntéshozói konszenzus az átfogó reformokra.

A jelenlegi rendszer legnagyobb problémái: a töredezettség, a párhuzamosságok, a definíciós inkonzisztencia, a lassúság és a koordináció hiánya, amelyeket súlyosbít a források szűkössége és a korszerűbb jogi keretek hiánya. Ugyanakkor több szakértő rámutatott, hogy bár a helyzet messze nem tökéletes, az utóbbi években volt előrelépés, így pl. csökkent bizonyos átfedő adatgyűjtések száma, javult az összehasonlíthatóság (a 862/2007/EK rendelet nyomán) és már megjelentek új kezdeményezések a modernizációra. A rendszer tehát fejlődik és a jelenlegi kutatás is azért fontos – ahogy a belga interjúalany fogalmazott –, mert segít megérteni, mit csinálunk most és hogyan lehetne jobban csinálni.

Szinte minden megkérdezett szakértő egyetértett abban, hogy a jövő útja az adatgyűjtés automatizálása és integrálása. A Frontex szakértője szerint kulcsfontosságú az adatküldés automatizálása és a különböző forrású adatok összekapcsolhatósága, mindez egy átfogó data

governance keretrendszer révén valósulhat meg. A Frontexnél is zajlanak kísérletek a data fusion megvalósítására, melynek keretében algoritmusokkal integrálják a különböző forrásokból érkező adatokat. Cél, hogy a mostani kézi adatbeküldést kiváltsák.

Több jó példát is említettek a szakértők az automatizált adatáramlásra: az Europol már kialakított egy rendszert bizonyos súlyos bűncselekményekre vonatkozó bűnügyi adatok automatikus gyűjtésére. A tagállamok több mint kétharmada hozzájárult ehhez és folyamatosan küldi az adatokat, ami gördülékenyebbé teszi az Europol elemző munkáját.

Konkrét fejlesztések zajlanak a tagállamok szintjén is a gyorsabb adatmegosztás érdekében. Magyarországon az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) fejleszti a NOVA-LIMES rendszert, amely lehetővé teszi, hogy az ORFK által kezelt migrációs adatok automatikusan feltöltődjenek az uniós Eurosur rendszerbe egy egyirányú, védett adatkapcsolaton keresztül.

Az interjúalanyok a Mesterséges intelligencia (MI) bevonását is szorgalmazzák. A holland statisztikai hivatal (CBS) már 2016-ban létrehozta a Big Data Statisztikai Központot (Center for Big Data Statistics, CBDS), amely egyetemekkel és nemzetközi partnerekkel együttműködve kísérletezik big data és MI megoldásokkal. Az OIF szakértő szerint az MI alkalmas lehet arra, hogy a jogi változtatásokat automatikusan beépítse az adatgyűjtő rendszerekbe, így csökkentve az emberi munka terhét és az átfutási időt.

A kutatás egyik központi kérdése az volt, hogy a jelenlegi széttagolt adatgyűjtéseket ki lehetne-e váltani egy egységes statisztikai adatgyűjtő csatornával, egyfajta közös európai adattárolóval (gyakran data lake vagy data pool néven említve). Egy ilyen rendszer lényege az lenne, hogy a tagállamok egy helyre töltenék fel a migrációs vonatkozású adataikat és onnan az arra jogosult uniós intézmények a saját igényeiknek megfelelően férnének hozzá. Ez nem csupán a párhuzamos adatkérések megszűnését eredményezné, hanem biztosíthatná, hogy mindenki ugyanazt a forrásadatot használja, ezzel javítva az adatok konzisztenciáját és összehasonlíthatóságát.

Több szakértő támogatta egy közös adattárház gondolatát. A finn szakértő szerint a Eurostat lenne a legkézenfekvőbb intézmény egy egységes menekültügyi statisztikai adatgyűjtő rendszer működtetésére, mivel már most is van adatbázisuk és tapasztalatuk ezen a téren. Hasonlóan vélekedett az osztrák szakértő: szerinte nem kellene új szervezetet létrehozni, hanem a meglévő Eurostat infrastruktúrát kellene bővíteni, amit rendeleti úton lehetne a tagállamokra nézve kötelezővé tenni. Az osztrák szakértő hozzátette, hogy egy ilyen rendszer esetében a hivatalos statisztikák lehetnének az elsődleges, megbízható információforrások az operatív adatok mellett. Egy jól működő, összehangolt struktúra átláthatóbbá tenné az adatvalidálást és

a felhasználók számára is egyértelműbbé válna, mit jelentenek a közölt adatok – különösen, ha megfelelő metainformációk is társulnak hozzájuk. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy nem reális teljesen megszüntetni az operatív (gyors) és a hivatalos (validált) statisztikák párhuzamos létezését, de egy közös európai rendszer éppen azt a célt szolgálná, hogy mindenki ugyanazon megbízható, egységes definíciójú adatokból induljon ki. Voltak azonban kritikus hangok és óvatosságra intő vélemények is. A tagállami szakértők közül többen rámutattak, hogy egy ilyen rendszer megvalósítása jelentős kihívásokkal járna. A belga interjúalany például nem ért teljesen egyet azzal, hogy minden adatgyűjtést egy csatornába tereljünk, mert az EU-intézmények céljai eltérőek. Szerinte nem azon múlik az együttműködés hatékonysága, hogy egy csatornán megy-e az adattovábbítás, hanem az érintett szereplők együttműködésén. Felhívta a figyelmet arra is, hogy ha központosítanánk az adatküldést, akkor az Eurostatnak új validációs mechanizmusokat kellene kialakítania. Ezen túl rámutatott, hogy míg a legális migráció területén (pl. vízumok, tartózkodási engedélyek) már adottak a viszonylag jó együttműködési és technikai feltételek, addig a menekültügyi statisztikáknál ez nehezebb. Sok a téves adatbevitel, megbízhatatlan a forrásadat egyes országokban és az EU-n belüli mozgások olyan kiterjedtek, hogy jelenleg nem lehet hatékonyan nyomon követni őket. A belga szakértő a data lake koncepcióját egyelőre inkább tudományos fantasztikumnak tartja ebben a fragmentált környezetben és úgy becsüli, hogy a cél elérése évtizedeket vehet igénybe, bár hozzáteszi, hogy a folyamat jó irányba halad.

Az OIF szakértője szintén úgy vélte, hogy egy uniós adattárház felé vezető úton előbb a fogalmak operacionalizálását kell megoldani: hiába a technikai vagy jogi feltételek megteremtése, ha nincs konszenzus abban, pontosan mit mérünk és hogyan. Ezt a nézetet erősítik mások is. Az EUAA szakértője szerint is alapvető, hogy egységes definíciók legyenek, melyet leginkább kötelező erejű rendeletekkel lehet elérni, szemben a mozgásteret hagyó irányelvekkel. Többen szóvá tették azt is, hogy jelenleg nincs határozott ütemterv vagy vízió a váltásra. A lengyel szakértő elmondta, hogy jelenleg nincsen határozott ütemterv a váltásra, nem látja jelét, hogy a közeljövőben alapvetően megváltozna a gyakorlat (pl. Excel-táblák helyett közvetlen adatbázis-kapcsolatok jönnének).

Az egységes rendszer lehetséges üzemeltetője kapcsán felmerült az Eurostat mellett az eu-LISA szerepe is. A Frontex szakértője úgy vélekedett, hogy uniós szinten az eu-LISA megfelelőbb lenne a közös adatgyűjtési csatorna működtetésére, mivel ott kialakítható egy data lake, amelyből az egyes intézmények a szükséges adatokhoz hozzáférhetnek. Az eu-LISA mandátumából fakadóan erős technikai háttérügynökség és már most is felelős az interoperabilitás fejlesztéséért az EU-ban. Ugyanakkor a holland szakértő arra mutatott rá, hogy

nem az a lényeg, ki tárolja az adatot, hanem hogy ki fér hozzá, milyen céllal és milyen kontroll mellett. Szerinte „az adat birtoklása hatalom is”, ezért egy központosított adattárolás esetén figyelni kell arra, nehogy túlzott hatalomkoncentráció alakuljon ki az adatok felett.

A megvalósítás feltételei között a szakértők kiemelték a technikai kompatibilitást és a jogi harmonizációt. Technikailag a legtöbben úgy látják, már adottak az eszközök. Az Eurostatnak vannak adattárház struktúrái, léteznek big data platformok és akár a mesterséges intelligencia is bevonható a minőségellenőrzésbe vagy trendek automatikus felismerésébe. A holland szakértő kifejtette, hogy „technikailag már most is meg lehetne valósítani” egy integrált rendszert, a kihívás inkább pénzügyi és szervezeti. Komoly beruházást igényel, nemcsak pénzügyileg, hanem az intézményi struktúrák átalakításában is. A jogi oldalon elengedhetetlen a megfelelő EU-s rendeleti háttér. A cél az lenne, hogy a különböző célokra gyűjtött adatok (operatív, hivatalos) közelítsenek egymáshoz és egymást kiegészítve nyújtsanak átfogóbb képet. Személy szerint a gyakorlati és hivatalos statisztika közötti különbség szükségessége mellett érvelnék. A különbség fenntartása azonban úgy lehetséges csak, hogy a két statisztika közötti különbségről a felhasználót mindig tájékoztatni szükséges. A fejlődés érdekében a szakértők hangsúlyozták a vízió és innováció szükségességét. Nem szabad megrekedni a jelenlegi szabályok mechanikus követésénél, hanem proaktív, jövőbe tekintő szemlélet kell.

A gyakorlati tapasztalatok alapján a legfontosabb tanulság az, hogy átfogó szemléletváltásra van szükség mind uniós, mind nemzeti szinten. A rendszer fenntartható fejlesztése nem korlátozódhat csupán egy-egy technikai újításra, hanem integrált megközelítést igényel. Egyszerre kell kezelni a technológiai, jogi és szervezeti vonatkozásokat. A szakértők szerint automatizált adatkezelésre kell átállni, ahol az adatok egyszer kerülnek bevitelre, de sokszor hasznosulnak, tehát egy közös platform szolgálhatja ki a különféle felhasználói igényeket. Ennek feltétele egy központi európai adattárház kialakítása, amely megfelelő jogosultságkezeléssel elválasztja a gyors, operatív információáramlást a hivatalos statisztikák előállításától, ugyanakkor biztosítja, hogy mindkét adatáram ugyanazon megbízható nyers adatokból táplálkozzon. Ezzel párhuzamosan kiemelten fontos az adatminőség garanciája, mivel közös fogalmak, standardizált definíciók és részletes metaadatok nélkül egyetlen integráció sem lehet sikeres. A tagállami és uniós szereplők közötti koordináció javítása szintén elengedhetetlen. A javaslatok között visszatérő elem a politikai támogatás és finanszírozás fontossága, ez jelentheti a tagállamok ösztönzését. Uniós források bevonása nélkül nehéz rákényszeríteni a rendszerszintű fejlesztéseket, hiszen azok kezdetben jelentős befektetést igényelnek. Ugyanakkor a hosszú távú megtérülés nyilvánvaló. Az egységes adatplatform

csökkentheti a párhuzamos munkát, a költségeket és hibákat, miközben felgyorsítaná és pontosabbá tenné a statisztikai adatszolgáltatásokat.

Az interjú eredményei azt mutatják, hogy bár az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésének rendszere még messze nem tökéletes, a résztvevők egyetértenek a célban: egy átláthatóbb, hatékonyabb és rugalmasabb adatgyűjtési rendszerre van szükség, amely egyszerre képes kielégíteni a szakpolitikai döntéshozatal hivatalos statisztikai igényeit és a gyorsan változó gyakorlati helyzetek információigényét.

6. A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

Minden kutatási összegzés célja, hogy átfogó és tömör kivonatot adjon a kutatás során feldolgozott témáról, illetve egyfajta szintézist teremtsen, s egyben konklúzió levonását tegye lehetővé, bemutatva a vizsgálat legértékesebb eredményeit. Egy nagyobb léptékű kutatási anyag sok szubjektumot is feltételez, hiszen nagyban meghatározza a kutatást és a begyűjtött információk összegzését a készítő személyes érdeklődése, a tudományos és szakmai ismeretei, tapasztalatai és céljai. Ezért fontos itt is leszögezni a disszertáció témaválasztásában, logikai ívében és kutatási céljainak kijelölésénél említett meghatározó szempontot, az alkalmazott megközelítést és a kutatás speciális statisztikai irányultságát. Ahogyan dolgozatomban megfogalmaztam: a menekültügyel összefüggő nemzetközi vándorlás volumene és összetételének változása a vonatkozó statisztikai adatgyűjtés és feldolgozás átértékelését teszi szükségessé. Ezen átértékelés lehetséges útját tárgyaltam az elkészült disszertációban.

6.1. Összegzett végkövetkeztetések

A dolgozatban bemutattam, hogy a KEMR megvalósítása több szakaszban, számos nehézség áthidalásával valósult meg. Különösen a 2015-2016. évi migrációs válság mutatott rá a KEMR hiányosságaira: válsághelyzetben a rendszer (különösen a dublini rendszer) működésképtelennek bizonyult. Az Európai Bizottság 2016-ban átfogó reformcsomagot javasolt a KEMR megújítására, de a legvitatottabb elemek – például a Dublin IV. rendelet tervezete és az új eljárási rendelet – elakadtak a tagállamok közti nézeteltérések és a csomagmegközelítés miatt is, vagyis amiatt, hogy több, egymással összefüggő jogalkotási javaslatot egyetlen, politikailag és tárgyalástechnikailag összekapcsolt egységként kezelnek. A Bizottság 2020 szeptemberében új javaslatcsomagot terjesztett elő migrációs és menekültügyi paktum néven. 2024-ben az EU végül megállapodott a paktum fő elemeiről, amely az EU menekültpolitikájának eddigi legnagyobb reformját jelenti. Ennek központi eleme egy új migráció- és menekültügy kezelési rendelet, amely felváltja a Dublin III. rendeletet (604/2003/EU). A paktum fontos újítása, hogy több korábbi irányelvet a tagállamokban közvetlenül, további nemzeti jogalkotási mechanizmust nem igénylően, hatályosuló rendeletté alakít (pl. a menekültügyi eljárásról és a menekültkénti elismerés feltételeiről szóló jogszabályokat), így biztosítva az egységesebb alkalmazást. Megállapítottam, hogy a KEMR formálisan létezett ugyan – a jogi keretek kialakultak –, de annak gyakorlati működése még

nem teljes. A jövőben fog eldőlni, hogy az elfogadott reformokat és a szolidaritási mechanizmusokat a gyakorlatban mennyire juttatják érvényre a jogalkalmazók.

A migrációs statisztikák fejlődése a migráció egyre növekvő jelentőségéhez igazodott. Már a 19. század végén felismerték a szakemberek, hogy összehasonlítható adatokhoz egységes fogalmakra és módszertanra van szükség. Az adatgyűjtés módjai az idők során változtak. Kezdetben a határátlépések nyilvántartása dominált, később a népességnylvántartások és más adminisztratív források kerültek előtérbe. A cél mindvégig az volt, hogy a növekvő adatmennyiségből megbízható, releváns és összehasonlítható információ legyen nyerhető, az időszűrőség és a minőség szempontjainak figyelembevételével. Az ENSZ meghatározó szerepet töltött be a nemzetközi migrációs statisztikai ajánlások kidolgozása terén. Időközben velük szemben felmerülhetett a kritika, hogy az azokban megfogalmazott definíciók és ajánlások mennyire alkalmazhatók a mai mobil társadalmakra. Például a 12 hónapos szabály (hosszú távú migráció definíciója) mennyire írja le azt, aki előbb turistaként érkezik, majd munkát vállal és tartósan ott marad, esetleg állampolgárrá válik. Az ilyen státuszváltások nehezen követhetők merev kategóriákkal. Néhány migrációs szakértő szerint az ENSZ definíciók túl összetettek és csak a legfejlettebb statisztikai rendszerekkel rendelkező országok tudják maradéktalanul alkalmazni őket. Az ENSZ ajánlásokat az Európai Statisztikai Rendszer is átvette. Elmondható, hogy az EU a migrációs statisztikák terén kezdetben koordinációs szerepet játszott. Az 1980-as évektől működött egy informális viszonyossági megállapodás (gentlemen's agreement): a tagállamok önkéntesen szolgáltatnak adatokat az Eurostatnak. Több mint 20 évig ez biztosította az alapadatok cseréjét, de mivel nem volt kötelező, ezért számos nehézség övezte a kor statisztikai adatgyűjtéseit. Fordulópontot 2007 hozott, amikor elfogadták a 862/2007/EK rendeletet a migrációs statisztikákról. Ez az első olyan uniós jogszabály, amely kötelező keretet teremtett és előírta, hogy a tagállamok egységes definíciók és módszerek szerint szolgáltatassanak adatokat az Eurostatnak.

A menekültügyi statisztikák terén fontos kiemelni, hogy az EU-ban több intézmény is foglalkozik a fent említett statisztikák gyűjtésével és publikálásával. A kutatás során láthatóvá vált, hogy az EU menekültügyi statisztikai rendszerében kirajzolódik egy kettősség: egyrészt van a hivatalos adatgyűjtés (Eurostat által, jogszabályi alapon), amely kiterjedt adatkört fed le (pl. menedékkérelmek száma, döntések típusa, állampolgárság szerinti bontások) és minőségileg ellenőrzött, de időben késleltetett: az adatok csak a beérkezés, validálás, feldolgozás után, gyakran hónapokkal később válnak nyilvánossá. Másrészt létezik a gyakorlati (operatív) adatgyűjtés (főként EUAA koordinálásával), amely jóval frissebb, akár heti szintű információkat ad a folyamatban lévő helyzetről és szükség esetén új igényekhez igazodó

speciális adatokat is gyűjt. Állandó kihívás a statisztikai rendszerekben az időszerűség és megbízhatóság közti egyensúly megtalálása. Az Európai Statisztikai Gyakorlati Kódex előírja mindkettőt, de a kettő ütközhet. Ha túl gyors az adatközlés, nagyobb a hibalehetőség; ha kivárlják a teljes validálást, addigra az adat elveszítheti aktualitását. A menekültügyi statisztikáknál ez kritikus dilemmát jelent, mert válsághelyzetben gyors információ kellene a beavatkozáshoz. Fejlesztési irányként azt fogalmaznám meg, hogy az EU-ban már meglévő koordinációt (Eurostat–EUAA–Frontex együttműködés) tovább kell erősíteni. Kiemelten fontos egy uniós szintű „menekültügyi data lake” létrehozása, amely lehetővé tehetné a személyek anonimizált nyomon követését és a többszörös számbavétel elkerülését. Érdemes megfontolni továbbá a hivatalos és operatív adatgyűjtések összekapcsolását vagy integrálását a költséghatékonyság és az adatszolgáltatói terhek csökkentése érdekében. A jövőben tehát az adatok integrációjára, gyorsabb közzétételére és jobb felhasználhatóságára kell kerülnie a hangsúlynak, hogy a migrációs statisztikák betölthessék kettős szerepüket: egyszerre szolgálják a tudományos elemzést és a gyakorlati döntéshozatalt.

A menekültüggyel összefüggő migráció kockázatainak kezelése összetett feladat, mert egyszerre érinti az állami intézményrendszert, a nemzetközi együttműködést és a társadalmi percepciókat. Ez a kockázatkezelési keret a biztonság, jog, politika és társadalom metszéspontjában helyezkedik el. Garantálni kell a közrendet, betartani a nemzetközi jogi kötelezettségeket (pl. a menekültek védelmét). Fontos megjegyezni, hogy a menekültüggyel összefüggő migrációs mozgások elemzése a demográfiai folyamatokon belül az egyik legnehezebben előrejelezhető. Ennek oka, hogy a kiváltó tényezők (háborúk, üldöztetés stb.) rendkívül bizonytalanul alakulnak és a válságok gyakran váratlanul, rövid idő alatt bontakoznak ki, a volumenük pedig kiszámíthatatlan.

A dolgozatban megvizsgáltam a menekültüggyel összefüggő migráció előrejelzésének kérdését is, amelyre nincs univerzális módszer, mindegyik előrejelzési eljárásnak megvannak a maga előnyei és korlátai. A megfelelő módszer attól függ, mi a cél (stratégiai tervezés vagy operatív reagálás), milyen időtávra tekintünk előre, illetve milyen térbeli kiterjedést vizsgálunk, valamint milyen adatok állnak rendelkezésre. Gyakran érdemes kombinálni több módszert és az eredményeket összevetni, mert a párhuzamos előrejelzések növelhetik az eredmény alkalmazhatóságát, megbízhatóságát. Azt is vizsgáltam, hogy mennyire támogatja az EU migrációs statisztikai adatgyűjtése a szakpolitikai célokat, milyen eredményeket értek el eddig és hol szükséges fejlesztés. A kutatás az Eurostat, EUAA, Frontex, eu-LISA szakértőivel készített interjúkon túl nemzeti szakértőkkel folytatott interjúkon alapult és feltárta a rendszer erősségeit, hiányosságait, valamint a jövőbeli fejlesztési irányokat is. Az interjúk

összegzésként megállapítható, hogy bár az EU migrációs statisztikai adatgyűjtési rendszere még messze nem tökéletes, de az interjúalanyok egyetértettek a végcélban. Egy átláthatóbb, hatékonyabb és rugalmasabb adatgyűjtési rendszerre van szükség, amely egyszerre képes kielégíteni a szakpolitikai döntéshozatal hivatalos statisztikai igényeit és a gyorsan változó gyakorlati helyzetek információigényét is.

A fejlesztési javaslatok mind abba az irányba mutatnak, hogy az EU integráltan, az adatvezérlés elveit jobban alkalmazó, előrelátóbb módon kezelje a menekültügyi és migrációs kihívásokat. Ennek alapfeltétele az egységesebb jogi keret (amit a paktum elkezdett megteremteni), a modernizált és összekapcsolt adatökoszisztéma, valamint a tagállami együttműködés és szolidaritás elmélyítése. Kutatásaim azt mutatják, hogy az EU menekültügyi politikája és adatkezelési rendszere fejlesztésének együtt kell járnia. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a jövőbeni sikerek kulcsa a holisztikus megközelítés, vagyis egyszerre kell a jogi-politikai keretrendszer, a technikai-adatkezelési infrastruktúrát és a koordinációs mechanizmusokat fejleszteni.

A KEMR továbbfejlesztésével az EU vélhetően azt az üzenetet szándékozik küldeni, hogy a menedékkérők kezelésében nem hagyja magukra a frontországokat, hanem közös felelősségként tekint a feladatra. A 2024-es új paktum bevezetése mérföldkő, de ennek átültetése a gyakorlatba még hátravan. Az új szabályok – különösen a kötelező szolidaritási elem és az egységes eljárások – akkor hozzák meg a várt eredményt, ha a tagállamok hajlandók ténylegesen együttműködni és betartani a közösen elfogadott normákat.

Nyilvánvalóvá vált, hogy az adatkezelés korszerűsítése nem pusztán adminisztratív feladat, hanem a hatékony politika egyik feltétele is. Az EU a következő években remélhetőleg nagyobb hangsúlyt fektet az egységes európai migrációs adatpolitika kialakítására. Ebbe beletartozhat egy közös migrációs adatvagyron rendszer létrehozása, ahol a különböző intézmények összekapcsolódó modulokként működnek, nem elszigetelten. Az ehhez szükséges jogi alapok (pl. az interoperabilitási rendeletek, Eurodac reform) már megvannak vagy kialakulóban vannak. A feladat ezek kiteljesítése és a gyakorlatban való megvalósítása. A kutatás további fontos tanulsága, hogy lényeges a kockázatkezelési szemlélet meghonosítása. A 2015-ös krízis tanulságait részben már rég levonták (pl. EUAA megerősítése, hotspot rendszer, EU-Törökország megállapodás), de a jövőbeni – akár nagyobb mértékű – menekültügyi-migrációs hullámok kezelése vagy akár a hétköznapi feladatellátás hatékonyabb elvégzése további fejlesztéseket igényel. A kockázatkezelés bevezetése azt is jelenti, hogy a migrációt nem fenyegetésként vagy lehetőségként, hanem irányítandó folyamatként kell felfogni.

A technológiai innováció a menekültügyi és migrációs politika alakításában szintén döntő szerepet kell, hogy kapjon. A digitalizáció új szintje – például a mesterséges intelligencia vagy a bigdata analitika – lehetővé teheti, hogy olyan összefüggéseket észleljünk, amit korábban nem. Természetesen ezeknek adatvédelmi és etikai korlátai is vannak, de a jövő kutatási iránya lehet ennek feltérképezése is. Egy menekültügyi rendszer fontos kulcseleme kell, hogy legyen a fenntarthatóság és rugalmasság. A fenntarthatóság alatt érthetjük egyrészt a menekültügyi rendszer fenntartható terhelését, azaz hogy a befogadó infrastruktúra képes befogadni egy bizonyos létszámot jelentősebb probléma nélkül. Ehhez uniós szinten szolidaritási alapokat, közös standardokat és szükség esetén válságkezelő mechanizmusokat kell működtetni. A rugalmasság pedig azt jelenti, hogy a rendszer gyorsan tud alkalmazkodni a változásokhoz, legyen az jogi változás vagy egy hirtelen menekültüggyel összefüggő migrációs hullám. Az EU-n belüli belső mozgások – mint láttuk – külön kihívást jelentenek, hiszen a schengeni térségben a másodlagos migráció megakadályozására nincsen hatékony eszköz.

Megállapítható, hogy a menekültügyi politika és az ahhoz kapcsolódó adatkezelés jövője az EU-ban egy integrált rendszer kialakítása felé mutat. Ebben a rendszerben a politikai keret (jogszabályok, intézmények, felelősség megosztás) és az információs keret (adatok, elemzések, előrejelzések) egymást erősíthetik. Látható, hogy a közös európai menekültpolitika csak akkor lehet eredményes, ha naprakész, pontos adatokra épül és ha a kockázatokat előre látva készül fel a kihívásokra. Ezzel párhuzamosan a legtokéletesebb adatrendszer is csak akkor érheti el célját, ha van politikailag támogatott akarat a belőle levont következtetések végrehajtására. Az EU-nak egy egységesebb, koordináltabb menekültügyi rendszert és egyben menekültügyi statisztikai rendszert kell kiépítenie, amely tiszteletben tartja a védelemre szorulókat jogait és méltóságát minden körülmények között, miközben hatékonyan kezeli a tagállamok közös terheit és a dinamikusan változó migrációs folyamatokat – akár az adatmegosztás segítségével. Ennek eléréséhez egyszerre kell politikai, technikai és szervezeti újításokat megvalósítani.

6.2. Új tudományos eredmények

A dolgozatban elvégzett kutatás eredményeképpen a következő tudományos eredményeket értem el:

1. A disszertációban átfogó elemzést készítettem az Európai Unió nemzetközi vándorlással – elsősorban a menekültügyi statisztikai adatgyűjtéssel – foglalkozó szervezeteinek működéséről, valamint azokról a jogszabályokról, amelyek az adatgyűjtést a tagállamok menekültügyi szakpolitikájának irányításában érintett intézmények számára előírják. Az elemzés rávilágított, hogy a rendszerben több, egymással párhuzamos, az adatszolgáltatók számára felesleges terhet jelentő adatszolgáltatás is található.
2. Igazoltam, hogy a KEMR hosszú távú működési hiányosságait (mint pl. a tehermegosztás és szolidaritás hiánya, a Dublini rendelet működésképtelensége, az interoperabilitás alacsony foka) intézményes és jogszabályi megoldásokkal próbálja kezelni. Ezt támasztják alá a 2024-es migrációs és menekültügyi paktum vizsgált részei.
3. Széles nemzetközi körben végzett, félig strukturált interjúk alapján igazoltam, hogy a menekültügyi statisztikai adatok jelenlegi disszeminációs gyakorlata nem felel meg az adatgazdák hozzáférési igényeinek; különösen problémás a statisztikai előírások kidolgozatlansága és a módszertani útmutatók félreérthetősége. A kutatás eredményei azt is bizonyították, hogy egy egységes, közös adatvagyon-gazdálkodáson alapuló rendszer kialakítása nemcsak a tagállami statisztikai adatszolgáltatók terheit mérsékelné, hanem elősegítené a statisztikai rendszerek közötti együttműködés megerősödését is.

6.3. Ajánlások

A jelenleg működő, többszintű és intézményileg széttagolt adatgyűjtési architektúra – amelyben az Eurostat, az EUAA, a Frontex és az eu-LISA párhuzamosan, gyakran azonos indikátorokra vonatkozóan végez adatgyűjtést, illetve működteti a kapcsolódó informatikai infrastruktúrát – jelentős mértékben csökkenti az adatszolgáltatás hatékonyságát, továbbá információs redundanciához és hiányosságokhoz vezet. A jelenlegi modellben a metodológiai eltérések, az eltérő adatdefiníciók és az aszinkron adatközlés mind a felhasználhatóság, mind az összehasonlíthatóság szempontjából korlátozó tényezők.

Ezen problémák kezelésére javaslom egy egységes európai uniós menekültügyi data lake kialakítását, amely képes lenne integrálni a tagállamok valamennyi releváns menekültügyi és migrációs adatforrását. Az adatbetöltés centralizált rendszeren keresztül történne, biztosítva az egységes formátumokat, adatminőségi és időbeli koherenciát. Ez a megközelítés nemcsak az adatkoordináció hatékonyságát növelhetné, hanem a döntéshozatali képességeket is jelentősen erősíthetné.

Az adatgyűjtési és -feldolgozási folyamatok automatizálása – különösen az adatok továbbításának, validálásának és aggregálásának területén – tovább csökkentheti a humánerőforrás-igényt és a hibalehetőségeket. Ennek támogatására célszerű a mesterséges intelligencia (MI) eszköztárát is bevonni:

- a vonatkozó jogszabályi környezet változásainak automatikus követésére;
- az adattisztítás, duplumszűrés, illetve hiányzó adatok pótlásának folyamatába;
- valamint az anomália-felismerés és prediktív elemzés támogatására.

E folyamatok csak akkor valósíthatók meg fenntartható módon, ha egyidejűleg kialakításra kerülnek az ehhez illeszkedő adatkormányzási (data governance) keretrendszerek, amelyek az adatminőség, adatbiztonság és adatintegritás garanciális elemeit is tartalmazzák. Meghatározó továbbá az adathozzáférési jogosultságok és a személyes adatok védelmének uniós szintű szabályozása, különös tekintettel a menekültügyi eljárások érzékeny természetére. A hivatalos statisztikai és operatív adatok közötti strukturális eltérések szintén az adatintegráció egyik jelentős akadályát képezik. Míg az operatív adatok gyors elérhetőséget biztosítanak, addig a hivatalos statisztikák validált, de jelentős időbeli késéssel publikált adatkörökre épülnek. Az e kettő közötti feszültség csökkentése érdekében javaslom előzetes statisztikák rendszeres közzétételét, amelyek lehetővé tennék az időben történő tájékozódást, miközben az adatok státusza és megbízhatósága transzparens módon kommunikálható lenne a kutatók, döntéshozók és a közvélemény számára.

Az Európai Statisztikai Rendszer reformja szempontjából kulcsfontosságúnak tartom a nemzeti statisztikai hivatalok szerepének megerősítését. E hivatalok számára közvetlen hozzáférést szükséges biztosítani az adminisztratív rendszerek releváns adataihoz, hogy a hivatalos statisztikák minél teljesebb körű, valós adatforrásokra épülhessenek. Emellett fontos, hogy a statisztikai hivatalok ne csupán az adatfeldolgozás utolsó láncszemét képezzék, hanem aktív metodológiai és tervezési szerepvállalással járuljanak hozzá az operatív adatgyűjtési rendszerek kialakításához.

A fentiek intézményesülését elősegíthetné egy uniós szintű koordinációs testület vagy állandó munkacsoport, amely a különböző adatgyűjtési szintek és szervezetek közötti

együttműködést strukturált módon koordinálja. Egy ilyen testület képes lenne a közös adatarchitektúra, minőségi sztenderdek és módszertani irányelvek kidolgozására, valamint az adatok interoperabilitásának és újrahasznosíthatóságának biztosítására.

6.4. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága

A jelenlegi szétagolt, párhuzamos adatgyűjtési rendszerek, amelyekben az Eurostat, az EUAA, a Frontex és az eu-LISA külön-külön gyűjtenek adatokat vagy szervezik és irányítják a háttérrendszereket (lásd: eu-LISA), jelentős kapacitásvesztést és információs szakadékokat okoznak. Ennek orvoslására elsődleges célként fogalmazható meg egy egységes uniós menekültügyi data lake létrehozása, ahol a tagállamok egy helyre töltenék fel az összes releváns menekültügyi és egyéb migrációs adatot.

A manuális adatküldési és űrlapkitöltési folyamatok kiváltására alkalmas lehet a teljes körű adatküldés automatizálás, amely jelentősen csökkentené az emberi erőforrásigényt és növelné az adatközlés időszerűségét. E folyamatot érdemes mesterséges intelligencia (MI) bevonásával támogatni, különösen az olyan területeken, mint a jogszabályi változások automatikus követése, az adattisztítás vagy az aggregálás. Ehhez kapcsolódik a data governance keretrendszerek kialakítása, melyek garantálják az adatminőséget, az integritást és az adatbiztonságot.

A kutatás eredményei alapján kiemelkedően fontos lenne összehangolni az operatív és hivatalos statisztikai rendszereket, amelyek jelenleg gyakran ugyanazokat az adatokat külön gyűjtik, eltérő metodológia szerint. Az operatív adatok gyorsak, de kevésbé validáltak, míg a hivatalos statisztikák ellenőrzöttek, de hónapokkal később válnak elérhetővé. A két típus közötti feszültség csökkentésére célszerű lenne az előzetes statisztikák publikálása, amelyek időközben felülírhatók a végleges adatokkal. Ezzel a döntéshozók időben jutnának megbízható, bár előzetes adatokhoz, a kutatók és a közvélemény számára pedig világosabbá válna az adatok státusza és használhatósága.

Az Európai Statisztikai Rendszer hatékonyságának növelése érdekében szükség van a nemzeti statisztikai hivatalok szerepének megerősítésére is, a dolgozat ennek szükségességének alátámasztására is szolgálhat. A statisztikai hivataloknak szélesebb körű és akár közvetlen hozzáférést kell kapniuk az adminisztratív rendszerek adataihoz, hogy a hivatalos statisztikák minél szélesebb adatkörre épülhessenek. Emellett fontos, hogy a statisztikai hivatalok ne csupán adatfeldolgozók legyenek, hanem aktív szerepet vállaljanak az operatív adatgyűjtési rendszerek tervezésében és metodológiai támogatásában. Az együttműködésnek

intézményesült formát kell adni, például közös EU-s munkacsoportokon vagy egy koordináló adatmenedzsment testületen keresztül.

A kutatási eredmények gyakorlati megvalósítása a migrációs statisztikai rendszer modernizációját, az adatáramlás hatékonyságának javítását, az elemzési képességek erősítését és a döntéshozatali támogatás minőségi növelését szolgálja. Ha ezek az ajánlások megvalósulnak, lehetséges lesz rugalmasabb, adatvezérelt és előrelátó migrációkezelési politikát kialakítani.

A távlati, holisztikus használaton túl a dolgozat alkalmazható az egyetemi oktatásban is, így forrásként szolgálhat a menekültügy tantárgy oktatásához, illetve minden olyan alap- vagy mesterképzési szakon, ahol az Európai Statisztikai Rendszer keretein belül készülő statisztikákkal foglalkoznak. Elsősorban azért lenne használható az elkészült dolgozat az oktatásban, mivel átfogó képet ad a KEMR fejlődéséről, illetve bemutatja a hozzákapcsolódó legfontosabb statisztikai adatgyűjtő alrendszereket, továbbá jól hasznosítható információkat közvetít a migrációs statisztika és azon belül a menekültügyi statisztika fejlődéséről is. A dolgozatban megfogalmazott ajánlások továbbá használhatók a közigazgatási és a rendészeti jogalkalmazásban, annak hatékony ellátása céljából szervezett továbbképzéseken is.

A szerző témában megjelent publikációi

- Urbán, F. (2024): Forced Migration from Ukraine to the EU since the Outbreak of the Russian-Ukrainian war – with Focus on Hungary. In: II. Ludovika International Law Enforcement Research Symposium Conference Proceedings (pp. 279–289).
<https://rendeszet.uni-nke.hu/document/rendeszet-uni-nke-hu/LILERS%20Conference%20Proceedings%202024.pdf#page=281>
- Urbán, F. (2024): A migrációs statisztikai adatgyűjtés gyakorlata az Európai Unióban. Magyar Rendészet, 24(3), 141–154.
<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/7365>
- Urbán, F. (2024): A 2023. évi XC. törvény hatása a külföldiek munkavállalására. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXVI. A rendészet tudománya és gyakorlata (pp. 227–232).
https://pecshor.hu/periodika/XXVI/Urban_Ferenc.pdf
- Urbán, F. (2023): Characteristics of Migration from Ukraine to Hungary in the Last Decade. Magyar Rendészet, 23(1), 205–217.
<http://doi.org/10.32577/mr.2023.1.13>
- Urbán, F. (2023): A Magyarországra irányuló munkaerőmigráció új formái. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXV. A biztonság védelme a rendészetben (pp. 227–234).
https://pecshor.hu/periodika/XXV/Urban_Ferenc.pdf
- Urbán, F. (2022): A COVID-19 globális humán pandémia és a schengeni határellenőrzés rendje. Belügyi Szemle / Academic Journal of Internal Affairs: A Belügyminisztérium Szakmai Tudományos Folyóirata (2010-), 70(3), 459–480.
<http://doi.org/10.38146/BSZ.2022.3.3>
- Urbán, F. (2022): Vándorlásstatisztikai definíciók a nemzetközi ajánlások tükrében. Statisztikai Szemle, 100(4), 363–382.
<http://doi.org/10.20311/stat2022.4.hu0363>
- Urbán, F. (2022): Könyvismertetés. Cetta Mainwaring At Europe's Edge Migration Crisis in the Mediterranean című művéről. Magyar Rendészet, 22(1), 235–238.
<http://doi.org/10.32577/mr.2022.1.15>
- Urbán, F. (2022): Az ukrajnai konfliktus hatása az európai menekültügyi rendszerre. In: Rendészet-Tudomány-Aktualitások - 2022 A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével Absztrakt kötet (pp. 13–13).

- Urbán, F. (2022). Menekéjoghoz hozzáférés a COVID-19 humán pandémia idején. In: A haza szolgálatában Absztrakt kötet (pp. 129–140).
- Urbán, F. (2022): Hibrid migráció Belarusból az Európai Unióba. Magyar Rendészet, 22(2), 263–273.
<http://doi.org/10.32577/mr.2022.2.17>
- Urbán, F. (2022): Az orosz-ukrán háború hatása a menekéjogi statisztikára. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIV. A rendkízüli helyzetek biztonsági tényezői (pp. 213–219).
http://www.pecshor.hu/periodika/XXIV/urban_ferenc.pdf
- Zöldi, L. Z., Ligeti, A. S., Csányi, Z., Urbán, F. (2022): A magyarok vándorlása a koronavírus idején. Demográfia, 65(4), 357–381.
<http://doi.org/10.21543/Dem.65.4.2>
- Csányi, Z., Ligeti, A. S., Novák, J., Urbán, F., Zöldi, L. (2021): A nemzetközi vándorlás fogalma és mérése a hazai hivatalos statisztikában. Demográfia, 64(1), 75–98.
<https://demografia.hu/demografia/index.php/demografia/article/view/2818>
- Pásztí, G. P., Urbán, F., Molnár, T., Bandi, I., Beke, J., Erdélyi, K., ... Fibiné Babos, B. (2021): Nemzetközi Rendészeti Figyelő III. Belügyi Szemle / Academic Journal of Internal Affairs: A Belügyminisztérium Szakmai Tudományos Folyóirata (2010-), 69(9), 1617–1641.
<http://doi.org/10.38146/BSZ.2021.9.7>
- Urbán, F. (2021): Könyvismertetés A migráció kora (Hein de Haas – Stephen Castles – Mark J. Miller: The age of migration. Sixth Edition, Red Globe Press, UK, 2020). Magyar Rendészet, 21(3), 215–218.
<http://doi.org/10.32577/mr.2021.3.19>
- Urbán, F. (2021): COVID-19 pandémia és a menekéjogi eljáráshoz hozzáférés. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIII. Rendészet a rendkízüli helyzetekben (pp. 251–258).
<https://www.pecshor.hu/periodika/XXIII/urban.pdf>
- Urbán, F. (2020): Az unió migrációs adatgyűjtési rendszerek interoperabilitása. Belügyi Szemle / Academic Journal of Internal Affairs: A Belügyminisztérium Szakmai Tudományos Folyóirata (2010-), 68(9), 127–145.
<http://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.8>
- Urbán, F. (2020): A szomszédos országokból Magyarországra irányuló nemzetközi vándorlás. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. A Hadtudománytól a

Rendészettudományig- Társadalmi Kihívások a Nemzeti Összetartozás Évében (pp. 285–291).

<https://www.pecshor.hu/periodika/XXII/tartalom.pdf>

Urbán, F. (2020): International Recommendations on Migration Statistics. Retaining the Status Quo or Development in Measurement of International Migration? In: IX. Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia 2020. Absztrakt kötet (pp. 207–208).

Ábrajegyzék

<i>Ábrák és táblázatok</i>	<i>Elnevezés</i>	<i>Oldalszám</i>
1. sz. ábra	A kényszermigrációban érintett személyek száma a Földön 2014 – 2024	6
2. sz. ábra	Az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek száma 2014 – 2024	7
3. sz. ábra	Az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek 1000 főre jutó száma 2024-ben	8
4. sz. ábra	Az EU-ban benyújtott menedékjogi kérelmek száma az illegális tartózkodás miatt felfedett külföldiek számához viszonyítva %-ban kifejezve	14
5. sz. ábra	Magyarországon benyújtott menedékjogi kérelmek száma az illegálisan érkezők számához viszonyítva %-ban kifejezve	15
6. sz. ábra	A menedékkérők megoszlása Magyarországon az érkezés módja szerint 1988 – 2013 között	16
7. sz. ábra	A kvalitatív interjúra felkért országok	23
8. sz. ábra	A nemzetközi migráció csoportosításának lehetősége	29
9. sz. ábra	A migráns népesség arányának változása a Föld népességéhez viszonyítva 1990 – 2024 között	99
10. sz. ábra	A külföldi születésű népesség aránya a népességen belül Magyarországon 2010 – 2024 között	101
11. sz. ábra	Az EASO és az Eurostat menedékjogi kérelem adatai közötti eltérés %-ban a menedékjogi kérelmezők állampolgársága szerint (az EASO javára), 2015-ben	117
12. sz. ábra	Az EASO és az Eurostat elsőfokú eljárásban meghozott döntéseinek adatai közötti eltérés %-ban 2015-ben	118
13. sz. ábra	A menekültüggyel összefüggő migráció elemzésének lehetséges idősíkjá	161
1. sz. táblázat	A kényszermigráció, irreguláris migráció, reguláris migráció és menedékkérelmek között fennálló kapcsolat	13
2. sz. táblázat	A migrációs elméletek csoportosításának lehetősége és az elméletek jellemzői	44
3. sz. táblázat	Utalások a KEMR egyes jogintézményeiben az EU Alapjogi Chartájára	72
4. sz. táblázat	A KEMR-t alkotó jogszabályok és a hozzá kapcsolódó másodlagos jog	83
5. sz. táblázat	Az Eurostat menedékjogot kérelmezőkkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésének fejlődése a benyújtott menedékjogi kérelmek számáról statisztikai adatot szolgáltató tagországok számának alakulása alapján, 1985–89 és 2022	110
6. sz. táblázat	Az Eurostat, EUAA és Frontex által publikált fő menekültügyi statisztikai indikátorok, illetve változók	113

7. sz. táblázat	A FRAN 2018 második negyedévére készített elemzésében az irreguláris migráció kimutatására alkalmazott mutatók összefoglalása	120
8. sz. táblázat	A hivatalos és a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtés jellemzői	132

Rövidítések jegyzéke

ARIMA: Autoregressive Integrated Moving Average (Autoregresszív integrált mozgóátlag modell)

CIRAM: Common Integrated Risk Analysis Model (Közös Integrált Kockázatelemzési Modell)

CRRS: Central Repository for Reporting and Statistics (Központi Jelentéskészítési és Statisztikai Adattár)

DG: Directorate General (Főigazgatóság, Eurostat az Európai Bizottság egyik főigazgatósága)

EASO: European Asylum Support Office (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal)

EDAMIS: Electronic Data files Administration and Management System (az Eurostat adatküldő rendszere)

EFTA: European Free Trade Association (Európai Szabadkereskedelmi Társulás)

EGT: Európai Gazdasági Térség

EIL: Enforcement of Immigration Law (Migrációs jog végrehajtása, illetve az arra vonatkozó statisztikák)

EMN: European Migration Network – EMN (Európai Migrációs Hálózat – EMH)

ENSZ: Egyesült Nemzetek Szövetsége

Entry-Exit-System: európai uniós határregisztrációs rendszer

EPS: Early Warning and Preparedness System (Korai Jelző és Készenléti Rendszer az EUAA-nál)

ESR: European Statistical System (Európai Statisztikai Rendszer)

ETIAS: European Travel Information and Authorisation System (Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer)

EU: Európai Unió

EUAA: European Agency for Asylum (Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége)

eu-LISA: European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynöksége)

EUMSZ: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

EURODAC: European Dactyloscopy (Az EU ujjlenyomat adatbázisa)

EUROSTAT: Az EU statisztikai hivatala

EUROSUR: European Border Surveillance System (Európai Határmegfigyelő Rendszer)

FRAN: Frontex Risk Analysis Network (Frontex Kockázatelemzési Rendszer)

FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)

IBH: Ideiglenes Biztonsági Határzár

ILO: International Labour Organization (Nemzetközi Munkügyi Szervezet)

IRMA: Irregular Migration Management System (Irreguláris Migrációkezelési Rendszer)

KEMR: Közös Európai Menekültügyi Rendszer (Common European Asylum System - CEAS)

KSH: Központi Statisztikai Hivatal

MTA: Magyar Tudományos Akadémia

OIF: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

ORFK: Országos Rendőr-főkapitányság

SDG: Sustainable Development Goals (Fenntartható Fejlődési Célok)

SIS: Schengen Information System (Schengeni Információs Rendszer)

UNECE: United Nations Economic Commission for Europe (ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága)

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees (ENSZ Menekültügyi Főbiztossága)

VIS: Visa Information System (Vízuminformációs rendszer)

Irodalomjegyzék

- Acik, A. C., Trott, P., Cinar, E. (2022): Risk governance approach to migration: a viable alternative to precautionary management. *Journal of Risk Research*, 25, 468–487.
<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13669877.2021.1957984?needAccess=true>, (a letöltés ideje: 2022. október 21.)
- Albertinelli, A., Alexandrova, P., Melachrinou, C., Wilkin, T. (2020): Forecasting asylum-related migration to the European Union, and bridging the gap between evidence and policy. *Migration Policy Practice*. 10, 35–41.
<https://euaa.europa.eu/publications/forecasting-asylum-related-migration-european-union-and-bridging-gap-between-evidence>, (a letöltés ideje: 2023. január 12.)
- Anderson, B. (2019): Towards a new politics of migration? In Bulmer, M., Solomos, J. (Eds.), *Celebrating 40 Years of Ethnic and Racial Studies*. Routledge, 321–331.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01419870.2017.1300297?scroll=top&needAccess=true>, (a letöltés ideje: 2020. november 10.)
- Arango, J. (2000): Explaining migration: a critical view. *International social science journal*, 52(165), 283–296.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00259>, (a letöltés ideje: 2021. szeptember 10.)
- Aven, T. (2016): Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research*, 253, 1–13.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0377221715011479?via%3Dihub>, (a letöltés ideje: 2022. november 10.)
- Aven, T., – Renn, O. (2010): *Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications*. Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-642-13926-0>, (a letöltés ideje: 2022. november 11.)
- Babbie, E. (2017): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó. Budapest
- Bakewell, O. (1999): Can We Ever Rely on Refugee Statistics?, *Radical Statistics*, 72, 3–15.
<https://www.radstats.org.uk/no072/article1.htm>, (a letöltés ideje: 2023. május 04.)
- Bárd K. et al. (2022): *Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest
- Böcker, A. – Havinga, T. (1998): *Asylum migration to the European Union: Patterns of origin and destination*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European

- Communities.<https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/31898/1/31898pub.pdf>, (a letöltés ideje: 2022. augusztus 18.)
- Bernstein, P. L. (1998): Szembeszállni az istenekkel: A kockázatvállalás különös története. Panem - Wiley. Budapest
- Berta, K., Molnár T., Tóttós Á. (2012): A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig, Migráció és Társadalom MRTT online folyóirat 2012(2),
<http://migracioestarsadalom.hu/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91l-az>, (a letöltés ideje: 2020. június 11.)
- Bijak, J. (2011): Forecasting International Migration in Europe: A Bayesian View, The Springer Series on Demographic Methods and Population Analysis. Springer Netherlands.
<https://doi.org/10.1007/978-90-481-8897-0>, (a letöltés ideje: 2022. november 11.)
- Bijak, J., Forster, J. J., Hilton, J. (2017): Quantitative assessment of asylum-related migration: A survey of methodology (Report for the European Asylum Support Office). EASO., Malta
https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Quantitative_assessment_of_asylum_related_migration_1.pdf, (a letöltés ideje: 2022. 11. 05.)
- Bijak, J., – Czaika, M. (2020): Assessing Uncertain Migration Futures – A Typology of the Unknown. QuantMig Project Deliverable D1.1. University of Southampton and Danube University Krems.
<https://www.quantmig.eu/res/files/QuantMig%20D1.1%20Uncertain%20Migration%20Futures%20V1.1%2030Jun2020.pdf>, (a letöltés ideje: 2022. október 10.)
- Bijak, J., – Czaika, M. (2021): Black swans and grey rhinos: Migration policy under uncertainty. Migration Policy Practice 10, 14–18.
<https://publications.iom.int/books/migration-policy-practice-vol-x-number-4-september-december-2020>, (a letöltés ideje: 2023. január 12.)
- Black et al. (2011): Migration and global environmental change, Future Challenges and Opportunities.
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74b18840f0b61df4777b6c/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf>, (a letöltés ideje: 2022. augusztus 18.)
- Boncz, I. (2015): Kutatásmódszertani alapismeretek. Pécsi Tudományegyetem Egészségtudományi Kar.

- https://www.etk.pte.hu/protected/OktatasiAnyagok/%21Palyazati/sport/Kutatasmodszertan_e.pdf, (a letöltés ideje: 2023. március 15.)
- Boswell, C. (2002): Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union: UNHCR.
<https://www.unhcr.org/media/addressing-causes-migratory-and-refugee-movements-role-european-union-christina-boswell>, (a letöltés ideje: 2022. június 10.)
- Boswell, C. (2003): Boswell, C. (2008). European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470752845>, (A letöltés ideje: 2022. június 10.)
- Bunni, Nael G. (2003): Risk and Insurance in Construction (2nd edition), Routledge, London
- Clayton, G. (2011): Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v. Belgium and Greece. Human Rights Law Review 11:4 (2011) 758-773. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27639.pdf>, (a letöltés ideje: 2021. június 28.)
- Crisp, J. (1999): Who has Counted the Refugees?: UNHCR and the Politics of Numbers. Centre for Documentation and Research, UNHCR. New issues in refugee research, Working Paper No. 12.,
<https://www.unhcr.org/media/who-has-counted-refugees-unhcr-and-politics-numbers-jeff-crisp>, (a letöltés ideje 2022. október. 01.)
- Csányi, Z., Ligeti, A. S., Novák, J., Urbán, F., Zöldi, L. Z. (2021): A nemzetközi vándorlás fogalma és mérése a hazai hivatalos statisztikában. Demográfia, 64(1), 79–102.
<https://doi.org/10.21543/Dem.64.1.3>, (a letöltés ideje: 2022. szeptember 10.)
- Csonka, K., Gulyás, Z., Tornyai, M. (2009): Határrendészeti kockázatelemzés alapelvei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 315–330.
<https://www.pecshor.hu/periodika/2009/csonka.pdf>, (a letöltés ideje: 2023. október 10.)
- Csuka, Gy. – Török Á. (2015): Küldő országok és a kiáramlás felgyorsulásának egyes okai. In: Biedermann, Zs., Novák, T., Szigetvári, T., Wagner, P. (szerk.): Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai, A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése. Magyar Tudományos Akadémia, <https://mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/europabairanyulo.pdf>, (a letöltés ideje: 2022. november 11.)
- Darwin, C. (2004): A fajok eredete: Természetes kiválasztás útján. Neumann Kht. Budapest
<https://mek.oszk.hu/05000/05011/05011.pdf>

- De Haas, H. (2012): Migráció és fejlődés elméleti megközelítésben. *International Migration Review*. Vol. 44 No. 1, 1-38.
<https://heindehaas.org/wp-content/uploads/2016/03/de-haas-2010-imr-migration-and-development-a-theoretical-perspective-2011-hungarian-translatoin.pdf>, (a letöltés ideje: 2023. október 02.)
- De Beer, J. (2008): Forecasting International Migration: Time Series Projections vs. Argument-Based Forecasts. In James, R., – Frans, W. (Eds.). *International Migration in Europe: Data, Models and Estimates*, p. 283–306. <https://doi.org/10.1002/9780470985557.ch13>, (a letöltés ideje: 2024. január 10.)
- Disney, G., Wiśniowski, A. Forster, J. J., Smith, P. W. F., Bijak, J. (2015): Evaluation of existing migration forecasting methods and models. Report for the Migration Advisory Committee: Commissioned research. ESRC Centre for Population Change, University of Southampton.
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f3fe540f0b62305b85ff1/Migration_Forecasting_report.pdf, (a letöltés ideje: 2023. november. 02.)
- EASO (2016): An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, A Judicial Analysis, EASO,
<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>, (a letöltés ideje: 2023. szeptember 20.)
- Éberhardt, G. (2021): A túlterheléses migráció lehetséges közrendészeti hatásai, Doktori (PhD) értekezés. NKE Budapest
https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/A_tulterheleses_migracio_lehetesegek_kozrendeszeti_hatasai.pdf, (a letöltés ideje: 2023. október 04.)
- European Migration Network (EMN) (2018): Asylum and Migration Glossary 6.0.
<https://www.emn.at/en/publications/glossary/> (a letöltés ideje: 2025. április 14.)
- Faist, T. (2000): *The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces*. Oxford University Press.
- Fazekas, J. (2012): Bel- és Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban In Vókó dr., Gy. (szerk.), *Kriminológiai Tanulmányok 49*. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, p. 51–77.
https://www.okri.hu/images/stories/KT/kt49_2012_sec.pdf, (a letöltés ideje: 2023. február 16.)

- Friedery R. – Molnár T. (2024): Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről. In: Állam és Jogtudomány 2024/2.
<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.06>, (a letöltés ideje: 2025. július 08.)
- Ritecz Gy. – Sallai J. (2018): A migráció lokális kezelése, in: Farkasné et al.: Helyi társadalmi folyamatok, Dialóg Campus, 2018. Budapest
- Gödri I. (2005): A bevándorlók migrációs céljai, motivációi és ezek makro- és mikro-strukturális háttere. In: Gödri I.–Tóth P. P.: Bevándorlás és beilleszkedés. A szomszédos országokból Magyarországra irányuló bevándorlás az ezredfordulón. Budapest. KSH NKI Kutatási Jelentései 80, 69–128.
<https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/kutatasijelentések/article/view/389/147>, (a letöltés ideje: 2025. május 18.)
- Gödri I. (2016): Bevándorlók munkaerő-piaci integrációja Magyarországon – népszámlálási helyzetkép. In Blaskó Zs. – Fazekas K. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör 2015, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 121–134.
<https://www.demografia.hu/hu/munkatarsak-godri-iren#:~:text=G%C3%B6dri%20Ir%C3%A9n%20%282016%29%3A%20Bev%C3%A1ndorl%C3%B3k%20munkaer%C5%91,tudom%C3%A1nyi%20Int%C3%A9zet%2C%20Budapest%2C%20121%E2%80%93134>, (a letöltés ideje: 2025. május 18.)
- Gyaraki, R., Mátyás Sz. (2021): Az elemző-értékelő munka gyakorlati aspektusai. Magyar Rendészet, 21. (3). 185-189. <https://doi.org/10.32577/mr.2021.3.14>, (a letöltés ideje: 2022. november 14.)
- Gyenei, L. (2014): Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára, Pázmány Press. Budapest.
- Hailbronner, K. – Thym, D. (2016): EU Immigration and Asylum Law: A Commentary, Second Edition 2016, C.H. Beck: Hart, Nomos.
- Hautzinger, Z. (2016): Szemelvények a migráció szabályozásáról. AndAnn. Pécs
https://real.mtak.hu/62546/1/HautzingerZ_Szemelv_migr_szab_u.pdf, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 10.)
- Hautzinger, Z. (2018): A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése. AndAnn. Pécs
- Hautzinger, Z. – Tóttós, Á. (2022): A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége. Bevándorlás és menekültpolitika. In: Ördög, T. (szerk.): Az Európai Unió szakpolitikai rendszere. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 315-332.

- <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/102526>, (a letöltés ideje: 2025. július 24.)
- Héra, G. – Ligeti, G. (2005): Módszertan: bevezetés a társadalmi jelenségek kutatásába. Osiris. Budapest
- <https://www.szaktars.hu/osiris/view/hera-gabor-ligeti-gyorgy-modszertan-bevezetes-a-tarsadalmi-jelensegek-kutatasaba-osiris-tankonyvek-2005/?pg=0&layout=s>, (a letöltés ideje: 2020. október 06.)
- Illés S. – Kincses Á. (2010): Migráció és cirkuláció. Statisztikai Szemle (87) 7-8. https://www.ksh.hu/statszemle_archive/2009/2009_07-08/2009_07-08_729.pdf, (a letöltés ideje: 2024. február 14.)
- Jaeger, Gilbert. (2001): On the history of the international protection of refugees. International Review of the Red Cross. 83. No. 843., 727-738. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S1560775500119285a.pdf>, (a letöltés ideje: 2024. február 11.)
- Kaunert, C., Occhipinti, J. D., Léonard, S. (2014): Introduction: supranational governance in the Area of Freedom, Security and Justice after the Stockholm Programme, Cambridge Review of International Affairs, 27(1), 39–47. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2014.877261>, (a letöltés ideje: 2021. február 16.)
- Kende, T. (szerk.) (2015): Bevezetés az Európai Unió politikáiba, Wolters Kluwer. Budapest.
- Kincses, Á. (2022): Nemzetközi vándorlás, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/nemzetkozi_vandorlas.pdf, (a letöltés ideje: 2024. március 11.)
- King, R. (2002): Towards a new map of European migration. International Journal of Population Geography, 8(2), 89–106. <https://doi.org/10.1002/ijpg.246>, (a letöltés ideje: 2022. december 06.)
- Klenner, Z. (szerk.) (2019): Menekültügyi ismeretek, Dialóg Campus. Budapest <https://webshop.ludovika.hu/termek/konyvek/rendeszettudomany/menekultugyi-ismeretek/>, (a letöltés ideje: 2023. április 11.)
- Klinke, A. – Renn, O. (2002): A new approach to risk evaluation and management: Risk-based, precaution-based, and discourse-based strategies 1. Risk Analysis Vol. 22/6, 1071–1094 <https://doi.org/10.1111/1539-6924.00274> (a letöltés ideje: 2022. október 09.)
- Knight, F. (1921): Risk, uncertainty and profit. Hart, Schaffner and Marx. Boston & New York

- <https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/books/risk/riskuncertaintyprofit.pdf>,
(a letöltés ideje: 2021. március 08.)
- Krajnc, Z. (2019): Hadtudományi lexikon. Dialóg Campus. Budapest
https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14688/790_hadtudomanyi_lexikon_2019.pdf?sequence=1, (a letöltés ideje: 2021. október 10.)
- Kvale, S., Bence, K., Ákos, S., Edina, K. (2005): Az interjú: Bevezetés a kvalitatív kutatás interjútechnikáiba. József Műhely.
- Lee, Everett S. (1966): A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47–57.
<https://emigratecaportuguesa.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/04/1966-a-theory-of-migration.pdf>, (a letöltés ideje: 2020. november 10.)
- Lund, M. – Mehler, A. (1999): *Peace-Building and Conflict Prevention in Developing Countries: A Practical Guide*. Brussels, Ebenhausen.
- Mátyás, S., (2017): Az elemző-értékelő munka gyakorlati aspektusai. NKE Budapest
<https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16026/Az%20elemzo-ertekelo%20munka%20gyakorlati%20aspektusai.pdf?sequence=1>, (a letöltés ideje: 2024. január 29.)
- Öberg, Sture. (1994). Spatial and economic factors in future South-North migration. *The Future Population of the World. What Can We Assume Today*, 361–385.
- Suriyakumaran, A. – Tamura, Y. (2016): Asylum provision: A review of economic theories. *International Migration*, 54(4), 18–30.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/imig.12228>, (a letöltés ideje: 2021. szeptember 15.)
- Massey, D. S. (1990): Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration. *Population Index*, 3–26.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/3644186.pdf>, (a letöltés ideje: 2022. június 28.)
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J. E. (1993): Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 431–466. https://www.jstor.org/stable/pdf/2938462.pdf?refreqid=fastly-default%3A1f041d5e3d06d04cbcf7ba0646c59419&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1, (a letöltés ideje: 2022. július 01.)
- McNicol, G. (2020): *Migration in West and North Africa and across the Mediterranean: Trends, Risks, Development and Governance*. IOM Geneva

- <https://publications.iom.int/books/migration-west-and-north-africa-and-across-mediterranean>, (a letöltés ideje: 2024. február 10.)
- Melegh, A. (2011): A globalizáció és migráció Magyarországon. *Educatio*, 20(2), 166-180.
https://epa.oszk.hu/01500/01551/00056/pdf/educatio_EPA01551_2011-02-tan3.pdf, (a letöltés ideje: 2025. május 18.)
- Neal, A. W. (2009): Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies* 47, 333–356.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>, (a letöltés ideje: 2024. február 10.)
- OECD (2019): The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Publishing.
https://www.oecd.org/en/publications/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector_059814a7-en.html, (a letöltés ideje: 2025. június 06.)
- Peltier, T. (2005): Information Security Risk Analysis. Auerbach Publications, Taylor and Francis Group, Boca Raton, London, New York, Singapore.
- Piore, M. J. (1979): Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge University Press, Cambridge.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511572210>, (a letöltés ideje: 2020. október 04.)
- Portes, A. – Walton, J. (1981): Labor, class, and the international system. Academic Press, New York.
- Renn, O. (1992): Concept of Risk: A classification, In Krimsky, S., & Golding, D. szerk., *Social Theories of Risk*. CT: Praeger, Westport, 53–79.
https://www.researchgate.net/publication/309010237_Concepts_of_risk_A_classification, (a letöltés ideje: 2022. október 06.)
- Renn, O. (1998): Three decades of risk research: accomplishments and new challenges. *Journal of Risk Research*, 1(1), 49–71.
<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/136698798377321?needAccess=true>, (a letöltés ideje: 2023. november 10.)
- Ritecz, Gy. – Sallai, J. (2015): A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei. Hans Seidel Alapítvány, Budapest.
- Ritecz, Gy. (2017): A migráció a XXI. század kezdetén: hatásmechanizmusok és tényadatok. Globe Edition. Saarbrücken.
- Ritecz, Gy. (2018): Az Európába irányuló tömeges irreguláris migráció felfutásának és megszűnésének okai. *Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság folyóirata*, 28(3–4), 66–78.

- http://real.mtak.hu/93611/1/ht201834_68-80.pdf, (a letöltés ideje: 2021. július 14.)
- Sayfo Omar, Marsai Viktor, Veres Kristóf György (2024): Kié itt a tér? – Párhuzamos társadalmak és városi zárványok Nyugat-Európában. MCC Press, Budapest.
- Schleicher, N. (2007): Kvalitatív kutatási módszerek a társadalomtudományokban. Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola. Budapest
- Sjaastad, L. A. (1962): The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), 80–93.
- https://www.jstor.org/stable/pdf/1829105.pdf?refreqid=fastly-default%3A8f1d210ae2275e90bff1cac7637198f7&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1, (a letöltés ideje: 2022. szeptember 15.)
- Sohst, R. – Tjaden, J. (2020): Forecasting migration: A policy guide to common approaches and models. *Migration Policy Practice*. 10, 8–13.
- <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpp-43.pdf> (a letöltés ideje: 2023. május 04.)
- Stark, O. (1991): The migration of labor. Basil Blackwell, Cambridge.
- https://www.jstor.org/stable/pdf/3643909.pdf?refreqid=fastly-default%3A511a81dc729a8e83d15cd3f9a765e1c9&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1, (a letöltés ideje: 2020. október 11.)
- Stark, O., Taylor, J. E., Yitzhaki, S. (1988): Migration, remittances and inequality: A sensitivity analysis using the extended Gini index. *Journal of Development Economics*, 28(3), 309–322.
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0304387888900028?via%3DiHub>, (a letöltés ideje: 2023. február 10.)
- Stark, O. – Taylor, J. E. (1989): Relative deprivation and international migration. *Demography*, 26, 1–14.
- <https://www.jstor.org/stable/2061490>, (a letöltés ideje: 2023. február 09.)
- Suhrke, A., Van der Erf, R., Heering, L. (1995): Analysing the causes of contemporary refugee flows. *Causes of International Migration*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg
- Szép Á. (2017): A menedékkérők hozzáférése az államterülethez. PhD értekezés, PPKE JÁK, Budapest,
- https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Szep_A_dolgozatv_doi.pdf, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 19.)

- Szuhai, I. (2020.): Hogyan befolyásolták egyes történelmi korszakok a migráció dinamikáját? Belügyi Szemle, 2020 (9), 109-125.
<https://real.mtak.hu/113726/1/SzuhaiBelugyiSzemle2020.evi9.szam109-125.pdf>, (a letöltés ideje: 2022. április 08.)
- Taylor, J. E. (1986): Differential migration, networks, information and risk. Research in human capital and development. Bingley: Emerald, 147–171.
- Todaro, M. P. (1980): Internal Migration in Developing Countries: A Survey, In Population and Economic Change in Developing Countries. University of Chicago Press, Chicago, 361–402.
<https://www.nber.org/system/files/chapters/c9668/c9668.pdf>, (a letöltés ideje: 2020. szeptember 04.)
- Tóttós, Á. (2019): How to Interpret the European Migration Crisis Response with the Help of Science, p. 70 – 81. In: Hautzinger, Z. (szerk.), Dynamics and Social Impacts of Migration, Dialóg Campus: Budapest,
http://real.mtak.hu/91281/1/Dynamics_Social_Impact_Migration.pdf, (a letöltés ideje: 2023. július 01.)
- Tóttós, Á. (2021): Az európai menekültügy fejlődése 2013-tól napjainkig. In: Dobrowiecki Péter, Stepper Péter. Az Európai Unió a 21. században. Antall József Tudásközpont (2021). Budapest
- Willekens, F. – Baydar, N. (1986): Forecasting place-to-place migration with generalized linear models, In Woods, R., – Rees, P. (Eds.), Population Structures and Models. Routledge
- The Global Risks Report (2019): 14th edition, 2019.
https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- Tóth, P. (2001): Népeségmozgások Magyarországon a XIX. és a XX. században In: Lukács, Éva; Király, Miklós (szerk.) Migráció és Európai Unió
 Budapest, Magyarország: Szociális és Családügyi Minisztérium (2001) 477 p. pp. 19-42., 24 p.
- UN General Assembly Resolution 40/144. (Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live) A/RES/40/144, 13 December 1985,
https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dhriwnncwtl/dhriwnncwtl_ph_e.pdf, (a letöltés ideje: 2024. június 11.)
- United Nations (1953): International Migration Statistics, New York, 1953.

https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International_Migration/SeriesM_20-E.pdf, (a letöltés ideje: 2022. április 4.)

UNECE (2024): Data Stewardship and the Role of National Statistical Offices in the New Data Ecosystem – Geneva, United Nations Economic Commission for Europe, <https://unece.org/statistics/publications/data-stewardship-and-role-national-statistical-offices-new-data-ecosystem>, (a letöltés ideje: 2025. augusztus 13.)

United Nations (1976): Recommendations on Statistics of International Migration, New York, 1976.
https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/SeriesM_58-E.pdf, (a letöltés ideje: 2022. április 4.)

United Nations (1998): Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1. https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf, (a letöltés ideje: 2022. április 5.)

United Nations (2019): Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/Res/73/195.
<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F73%2F195&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>, (a letöltés ideje: 2022. március 14.)

Urbán, F. (2016): Az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés összefüggései. Statisztikai Szemle, 94(5), 477–508.
https://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2016/2016_05/2016_05_477.pdf, (a letöltés ideje: 2022. március 28.)

Urbán, F. (2022): Vándorlásstatisztikai definíciók a nemzetközi ajánlások tükrében. Statisztikai Szemle, 100(4), 363-382.
https://real.mtak.hu/141414/1/2022_04_363.pdf, (a letöltés ideje: 2024. március 12.)

Urbán, F. (2022): Az orosz-ukrán háború hatása a menekültügyi statisztikára. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XXIV. 213-219.
https://www.pecshor.hu/periodika/XXIV/urban_ferenc.pdf, (a letöltés ideje: 2024. március 12.)

Urbán, F. (2024): A migrációs statisztikai adatgyűjtés gyakorlata az Európai Unióban. Magyar Rendészet, 24 (3), 141-154. doi: [10.32577/mr.2024.3.9](https://doi.org/10.32577/mr.2024.3.9), (a letöltés ideje: 2024. november 02.)

- van der Gaag, N. – van Wissen L, (2003): Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups - Part III (PDF) - Products Statistical working papers - Eurostat
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/ks-cc-03-002>,
(a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- Vajkai, Edina (2020): A külföldiek integrációjának biztonságiasítása Franciaországban. In: Belügyi Szemle 2020/9. Budapest p. 147-164.
<https://real.mtak.hu/113728/1/VajkaiBelugyiSzemle2020.evi9.szam147-164.pdf> (a letöltés ideje: 2025. április 14.)
- Vajkai, Edina (2015): A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: P. Tálas P. (szerk.), Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság (pp. 35–48). Dialóg Campus Kiadó
https://fejlesztprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztprogramok-uni-nke-hu/Magyarország_es_a_2015_os_migracios_val sag_web.pdf (a letöltés ideje: 2022. december 3.)
- Vasvári, T. (2015): Kockázat, kockázátészlelés, kockázatkezelés–szakirodalmi áttekintés. Pénzügyi Szemle, 60(1), 29–48.
[Kockázat, kockázátészlelés, kockázatkezelés](#), (a letöltés ideje: 2023. október 05.)
- Zolberg, Aristide R. (1989): The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. The International Migration Review, 23(3), 403–430. doi:10.2307/2546422
<https://www.jstor.org/stable/pdf/2546422.pdf>, (a letöltés ideje: 2023. november 10.)

Dokumentumjegyzék

Európai Közösségeket Létrehozó Szerződés (Európai Szén- és Acélközösségeket létrehozó szerződés 1951: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023>, Európai Gazdasági Közösség Létrehozása 1957: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023>, Európai Atomenergia Közösség létrehozása 1957: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT>), (a letöltés ideje: 2022. november 11.)

ILO Migration for Employment Convention, (Revised 1949), (No. 97), 1949: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242, (a letöltés ideje: 2023. szeptember. 05.)

Genfi Konvenció 1951:

https://www.unhcr.org/hu/wpcontent/uploads/sites/21/2016/12/TEXT_1951_convention_HUN.pdf, (a letöltés ideje: 2025. április 17.)

Emberi Jogok Európai Egyezménye – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=005>,
(a letöltés ideje: 2025. április 17.)

UNHCR 1951: Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján,
https://helsinki.hu/wp-content/uploads/UNHCR_Kezikonyv.pdf
(A letöltés ideje: 2025. április 22.)

UNHCR States Parties to the 1951: Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3b73b0d63.pdf> (A letöltés ideje: 2025. április 22.)

ILO Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975, (No. 143), 1975: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143, (a letöltés ideje: 2023. szeptember. 05.)

UNHCR, No. 15 (XXX) – 1979: Refugees without an asylum country,
<https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ac68c960/refugees-asylum-country.html>, (a

letöltés ideje: 2023. szeptember 11.)

Schengen acquis (1985): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l33020>,

(a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Schengeni VHR (1985): Schengeni Végrehajtási Rendelet,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226>. (a

letöltés ideje: 2025. április 28.)

Gyermekjogi Egyezmény 1989: <https://unicef.hu/gyermekjogok/gyermekjogi-egyezmenyrol>, (a

letöltés ideje: 2025. április 22.)

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members
of Their Families (ICMRW) 1990:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>, (a letöltés ideje 2022.

június 11.)

A Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról Szóló Egyezmény, 1990: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=hu](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=hu), (a

letöltés ideje: 2024. február 02.)

Dublini egyezmény, 1990: Convention determining the State responsible for examining
applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities
- Dublin Convention,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29)

[content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29), (a letöltés ideje: 2025.

április 22.)

Állásfoglalás a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjogi kérelmekről, 1992: Criteria for
rejecting unfounded applications for asylum,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133102>, (a

letöltés ideje: 2025. április 22.)

Biztonságos harmadik országokról szóló állásfoglalás, 1992:

[https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december -](https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng.pdf)

[edinburgh_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng.pdf), (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Az Európai Unióról szóló szerződés, (1992):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>, (a letöltés

ideje 2023. október 10.)

A menekültügyi eljárás minimális garanciáiról szóló állásfoglalás, 1995: Minimum guarantees for asylum procedures,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:l33103>, (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Állásfoglalás a kötelezettség megosztásról, 1995: Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_1995_262_R_0001_01 (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Közös álláspont a menekültek jogállásáról, 1996: amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény 1. cikkében szereplő "menekült" fogalom meghatározásának összehangolt alkalmazásáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996F0196> (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Tanácsi határozat a harmadik államból származó kísérő nélküli kiskorúakról, 1997: Council Resolution of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719(02)), (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződések és Egyes Kapcsolódó Okmányok Módosításáról, (1997):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. december 3.)

Tamperei Program (1999): Az Európai Unió Tanácsának ülése 1999. október 15-16, Tampere,

https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, (a letöltés ideje: 2023. június 12.)

Eurodac rendelet, 2725/2000/EK rendelet a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló "Eurodac" létrehozásáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000R2725>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2000): (2000/C 364/01)

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, (a letöltés ideje: 2023. december 18.)

Ideiglenes védelemről szóló irányelv, 2001/55/EK irányelv a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055> (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Dublin II. rendelet, egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról 343/2003/EK rendelet,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Dublini rendelet alkalmazásának szabályait meghatározó rendelet, 560/2003/EK rendelet egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1560>, (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Befogadási irányelv, 2003/9/EK irányelv a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

2003/86/EK irányelv a családegyesítési jogról (2003):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. október 16.)

2003/109/EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, (2003):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. október 16.)

Commission Decision of 2 October 2003 on the request by Ireland to accept Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass

influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, (2003): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2003:251:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. október 16.)

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, (2004):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=DD:02:002:FULL:HU>, (a letöltés ideje: 2023. szeptember 17.)

Kvalifikációs irányelv, 2004/83/EK irányelv a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33176>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Frontex 2004: Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló rendelet,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007>, (a letöltés ideje: 2025. május 05.)

AufenthG 2004: Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet,

https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/, (a letöltés ideje: 2025. április 24.)

Menedékjogi eljárási irányelv, 2005/85/EK irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33140>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősülése az Európai Unióban (2005):

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=HU), (a letöltés ideje: 2022. február 16.)

Az Európai Parlament és Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, (2006): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2006:105:TOC>, (a letöltés ideje: 2023. február 17.)

COM 558 (2007) A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Migrációs Stratégia Végrehajtásáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0558>, (a

letöltés ideje: 2023. július 01.)

Migrációs statisztikai rendelet. Az Európai Parlament és Tanács 862/2007/EK rendelete a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=hu)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=hu](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=hu), (a letöltés ideje: 2023.

július 15.)

Met. (2007): 2007. évi LXXXV. tv. a menedékjogról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700080.tv> (a letöltés ideje: 2022. január. 12.)

A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek (2007): A menedékkérők befogadás minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelv alkalmazásáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0745>, (a

letöltés ideje: 2023. június 19.)

Az EU Tanács 2007/2004/EK Rendelete az Európai Unió Külső Határain Való Operatív Együttműködés Igazgatásáért Felelős Ügynökség Felállításáról, 2004.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>, (a

letöltés ideje: 2024. augusztus 11.)

Az EU Tanács 97/477 JHA számú határozata (2007):

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0477&from=SL)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0477&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0477&from=SL), (a letöltés ideje: 2023.

január 16.)

COM 360 (2008): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Politikai Terv a Menekültügyről az Unió Országaiiban Biztosított Védelem Összehangolt Megközelítése,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0360&from=HU)

[content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0360&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0360&from=HU), (a letöltés ideje:

2022. szeptember 20.)

2008/115/EK irányelv a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, (2008):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2008:348:TOC>, (a letöltés ideje: 2023. október 26.)

Az EU Tanács 98/304/JHA számú határozata (1998):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31998F0304>, (a letöltés ideje: 2023. január 16.)

Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, EU Doc. 13440/08, Brüsszel, (2008):

<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2013440%202008%20INIT>, (a letöltés ideje: 2023. október 12.)

Protokol No. 24. (Aznar Protokol) (2008): Az Európai Unió Állampolgárai által benyújtott menedékjogi kérelemről,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F24>, (a letöltés ideje: 2023. június 17.)

Protokoll No. 30. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra Történő Alkalmazásáról (2008):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/30&from=EN>, (a letöltés ideje: 2023. június 17.)

Lisszaboni Szerződés (2007): Az Európai Unióról szóló szerződés és az európai közösséget létrehozó szerződés módosításáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, 13440/08, 2008. szeptember 24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038>, (a letöltés ideje: 2023. február 17.)

EU Statisztikai rendelet (2009): Az Európai Parlament és a Tanács 223/2009/EK rendelete (2009. március 11.) az európai statisztikákról,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0223&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 11.)

EASO rendelet 439/2010/EU rendelet az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0439>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Kvalifikációs irányelv átdolgozás, 2011/95/EU irányelv a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

A Stockholmi Program (2010): A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. október 12.)

EUMSZ (2012): Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>, (a letöltés ideje: 2019. január 2.)

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. október 12.)

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a nemzetközi védelem megadására vonatkozó közös eljárásokról (2013): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. október 12.)

Dublin III. rendelet. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. október 22.)

Befogadási irányelv átdolgozás, 2013/33/EU irányelv a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Menedékjogi eljárási irányelv átdolgozás, 2013/32/EU irányelv a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

Eurodac rendelet, 603/2013/EU rendelet a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, (átdolgozás), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603>, (a letöltés ideje: 2025. április 22.)

Dublin III. rendelet átdolgozás, 604/2013/EU rendelet egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

AMIF rendelet (2014): a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516>, (a letöltés ideje: 2025. április 23.)

BBA rendelet (2014): Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról és az 574/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/515/oj>. (a letöltés ideje: 2025. április 24.)

COM 490 (2015): Az Európai Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak a Menekültügyi Válság kezelésére: A menekültügyi válság kezelése: műveletek és költségvetési intézkedések az európai migrációs stratégia keretében https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF, (a letöltés ideje: 2023. október 24.)

Tanács (EU) Határozat (2015/1601). A Tanács (EU) 2015/1601 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601>, (a

letöltés ideje: 2025. április 23.)

EU Bizottságának Kommunikációja (a.): Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, Brüsszel, 2016.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620, (a letöltés ideje:

2023. július 01.)

EU Bizottságának Kommunikációja (b.): Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/IP_16_2433, (a letöltés ideje:

2022. július 01.)

COM 197 (2016): A Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformját célzó intézkedések és a legális migráció lehetőségeinek elősegítése, az Európai Unió Bizottságának Kommunikációja, 2016. április 6. final.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN), (a letöltés ideje: 2022.

október 24.)

Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32016R1624>, (a

letöltés ideje: 2022. december 03.)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex),

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU), (a letöltés ideje: 2023.

szeptember 11.)

Eurostat (2017): Technical Guidelines for the Data Collection under Art. 4.4. of Regulation 862/2007 – 'Dublin Statistics'. Version 3.1. Luxembourg.

https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_dub_esms_an_4.pdf, (a

letöltés ideje: 2024. június 29.)

COM 820 (2017): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, A Bizottság hozzájárulása az uniós vezetők tematikus vitájához a migrációs politika belső és külső dimenziójával kapcsolatos előrelépésről,

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/01-08/COM_COM20170820_HU.pdf, (a letöltés ideje: 2023. július 01.)

Outcome of the 3622nd Council meeting, Justice and Home Affairs, 2018: <https://www.consilium.europa.eu/media/36284/st09680-en18.pdf>, (a letöltés ideje: 2023. július 02.)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2019:135:TOC>, (a letöltés ideje: 2021. április 11.)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1240 rendelete a bevándorlási tisztviselők hálózatának létrehozásáról (átdolgozás) (2019): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1240&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. augusztus 12.)

Frontex 2 rendelet (2019): az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>, (a letöltés ideje: 2025. május 09.)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1240 rendelete a bevándorlási tisztviselők hálózatának létrehozásáról (átdolgozás) (2019): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1240&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. augusztus 12.)

- Eurostat (2020): Technical Guidelines for the Data Collection under Art. 4.1–4.3 of Regulation 862/2007 – Statistics on Asylum (Version 5.0 amended in December 2020). Luxembourg https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_asyapp_esms_an_1.pdf, (a letöltés ideje: 2020. június 29.)
- Eurostat (2020): Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2020/851 Rendelete (2020. június 18.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 862/2007/EK rendelet módosításáról. Luxembourg. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0851>, (a letöltés ideje: 2023. július 05.)
- COM 609 (2020): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról, Brüsszel 2020. szeptember 23. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF, (a letöltés ideje: 2022. február 24.)
- COM 610 (2020): Javaslat a menekültügy és a migráció kezeléséről, valamint a 2003/109/EK tanácsi irányelv és az (EU) XXX/XXX rendeletre [Menekültügyi és Migrációs Alap] irányuló javaslat módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610>, (a letöltés ideje: 2025. április 25.)
- COM 612 (2020): a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/817 rendelet módosításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0612&from=HU>, (a letöltés ideje: 2025. április 25.)
- COM 613 (2020): Javaslat a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0613>, (a letöltés ideje: 2025. április 25.)
- COM 467 (2020): Javaslat az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0467>, (a letöltés ideje: 2025. április 25.)
- EUAA rendelet (2021): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2303 rendelete (2021. december 15.) az Európai Menekültügyi Támogatási Ügynökség létrehozásáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:468:FULL>, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 12.)

Eurostat (2021): Technical Guidelines for the Data Collection under Art. 5 and 7 of Regulation 851/2020 – Enforcement of Immigration Legislation (EIL) Statistics 2023. Luxembourg. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esms_an_6.pdf, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 20.)

EU adatkormányzási rendelet (2022): Regulation (EU) 2022/868 (Data Governance Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0868>, (a letöltés ideje: 2025. augusztus 13.)

Eurostat (2023): Technical Guidelines for the Data Collection under Article 6 of Regulation 862/2007 – Statistics on Residence Permits. Luxembourg https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_res_esms_an_13.pdf, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 20.)

Irányelv a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (EU) 2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401346, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

(EU) 2024/1347 rendelet a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemben részesülő személyként való elismerésére, a menekültek vagy a kiegészítő védelemre jogosult személyek egységes jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, a 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról és a 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401347, (a letöltés ideje: 2025. április 17.)

Új menekültügyi eljárási rendelet, (EU) 2024/1348 rendelet az Unión belüli nemzetközi védelem iránti közös eljárás létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401348, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

Uniós áttelepítési és humanitárius befogadási keret létrehozásáról szóló rendelet, (EU) 2024/1350 rendelet az uniós áttelepítési és humanitárius befogadási keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/1147 rendelet módosításáról,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401350 (a letöltés ideje: 2025. május 05.)

Menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelet, (EU) 2024/1351 rendelet,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

A külső határokon történő előszűrésről szóló rendelet, (EU) 2024/1356 a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/817 rendelet módosításáról,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401356, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

Új Eurodac rendelet, (EU) 2024/1358 rendelet a biometrikus adatok összehasonlítására szolgáló Eurodacnak az (EU) 2024/1351 és az (EU) 2024/1350 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2001/55/EK tanácsi irányelv hatékony alkalmazása és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek azonosítása érdekében történő létrehozásáról, valamint a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, továbbá a 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401358, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és *vis maior* helyzetek kezeléséről szóló rendelet, (EU) 2024/1359 rendelet a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és *vis maior* helyzetek kezeléséről és az (EU) 2021/1147 rendelet módosításáról,

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401359, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

Adatbázisok, internetes források

A menekültügyi válság kezelése (2015):

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_15_5839, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

Statistics Explained, (2025):

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_asylum, (a letöltés ideje: 2025. május 11.)

Asylum quarterly report (2025): <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250620-2>, (a letöltés ideje: 2025 május 11.)

Common Integrated Risk Analysis Model (2012): A Comprehensive Update: Version 2.1, 2021. FRONTEX.

<https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/> (a letöltés ideje: 2022. január 22.)

Latest Asylum Trends Overview (2015):

<https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/LatestAsylumTrends2015.pdf> (a letöltés ideje: 2016. április 22.)

EUAA 2024, Latest Asylum Trends – Annual Analysis, <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-analysis>, (a letöltés ideje: 2025. május 2.)

Eurostat 1: [Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#), (a letöltés ideje: 2025. április 10.) (összes kérelem)

Eurostat 2: [Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#) (a letöltés ideje: 2025. április 10.) (első kérelmek) Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data, (a letöltés ideje: 2025. április 10.) (első kérelmek)

Eurostat 3: [Persons subject of asylum applications pending at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data \[migr_asypenctzm_custom_16185287\]](#), (a letöltés ideje: 2025. április 10. (függőben lévő ügyek az év végén)

Eurostat 4: [Third country nationals found to be illegally present - annual data \(rounded\)\[migr_eipre\]](#), (a letöltés ideje: 2025. április 10.)

Eurostat 5: [Asylum applicants by citizenship - annual data \(until 2007\)\[migr_asyctz\]](#), (a letöltés ideje: 2025. május 05.)

Eurostat 6: Eurostat database,

<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)

- ESR (2017): Európai Statisztika Gyakorlati Kódex,
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9394119/KS-02-18-142-HU-N.pdf/5a4e298a-40e4-472c-aadf-5b831841a634>, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- ESR (2016): Guidance note concerning Other National Authorities (ONAs),
https://ec.europa.eu/eurostat/documents/13019146/13574152/Guidance-note-161116-ONAs_ESSC.pdf/eb127d43-2c7a-e202-59f3-649a639beb1d?t=1638524809136, (a letöltés ideje: 2025. május 2.)
- Európai adatkormányzási stratégia (2022), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/policies/data-governance-act>, (a letöltés ideje: 2025. augusztus 25.)
- Frontex Risk Analysis Network Q4 Report – FRAN Q4 (2015):
<https://frontex.europa.eu/publications/fran-q4-2015-10xeu1>, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- Frontex Risk Analysis Network Q2 Report – FRAN Q2 (2018):
<https://frontex.europa.eu/publications/fran-q2-2018-EkjTNR>, (a letöltés ideje: 2021. október 10.)
- Frontex 2025: <https://www.frontex.europa.eu/>, (a letöltés ideje: 2025. május 2.)
- Migration scenario methodology — International Migration Institute n.a.,
<https://www.migrationinstitute.org/completed-projects/gmf/find-out-more/methodology>, (a letöltés ideje: 2022. október 21.)
- Migrációs és menekültügyi paktum (2024): https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_hu, (a letöltés ideje: 2025. április 30.)
- Nemzetközi vándorlás dokumentáció (2021): Központi Statisztikai Hivatal.
https://www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_menu_id=110&p_ot_id=100&p_obj_id=AACC, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 11.)
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) (2013): <https://oif.gov.hu/statisztikak-kiadvanyfuzetek> (a letöltés ideje: 2014)
- Schumann, Robert (1950): Schumann nyilatkozat, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hu, (a letöltés ideje: 2025. május 04.)
- UNHCR (1979): Refugees Without an Asylum Country,
<https://www.unhcr.org/publications/refugees-without-asylum-country>, (a letöltés ideje: 2025. április 24.)
- VPRS (2014): Vulnerable Persons Resettlement Scheme,
[VPRS_UK_2014](https://www.vprs-uk.org/), (a letöltés ideje: 2025. április 24.)

Timeline – EU migration and asylum policy (2024):

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, (a letöltés ideje: 2025. április 25.)

UNHCR States parties including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention,

<https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1951-refugee-convention>, (a letöltés ideje: 2025. április 28.)

UN Expert Group on Migration Statistics,

<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/>: a letöltés ideje: 2024. június 20.

ILO Guidelines concerning statistics of international migration.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648922.pdf, (a letöltés ideje: 2024. június 20.)

UNHCR Figures at a glance (2024): <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/figures-glance>, (a letöltés ideje: 2025. április 11.)

UN International Migrant Stock,

<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, (a letöltés ideje: 2024. május 2.)

UN World Population Prospects,

<https://population.un.org/wpp/downloads?folder=Standard%20Projections&group=Most%20used>, (a letöltés ideje: 2024. május 2.)

UNECE (2016): Defining and measuring international migration,

https://unece.org/DAM/stats/publications/2016/ECECESSTAT20165_E.pdf (a letöltés ideje: 2025. július 08.)

World Bank (2015) – The Global Programme on Forced Displacement (GPDF),

<https://www.worldbank.org/en/programs/forceddisplacement> (a letöltés ideje: 2025. április 14.)

Mellékletek

1. sz. melléklet: A KEMR fejlődése (Forrás: Bijak et al. 2017. alapján saját szerkesztés)

Év	Esemény
1950	Az Emberi Jogok Európai Egyezményét elfogadja az Európai Tanács, amelynek minden EU tagállam részese
1951	ENSZ Menekültügyi Konvenciójának elfogadása, amely eredetileg területi korlátozással lépett életbe, azon személyek esetében, akik olyan események miatt kényszerültek otthonukat elhagyni, amelyek 1951 előtt Európában történtek (1B cikk (1)(a)); vagy Európában, illetve más kontinensen (1B cikk (1)(b)).
1957	Az Európai Gazdasági Közösség megalakulása a Római Szerződéssel, ami 1958. január 1-jén lépett életbe az Európai Közösséget Létrehozó Szerződéssel
1967	A Genfi Konvencióhoz kapcsolódó protokoll, amellyel eltávolításra került az időbeli korlátozás (1 cikk (2)), a területi korlátozást (1 cikk (3)) az egyezményben részes államok fenntarthatják, amennyiben előzőleg ezt már korábban alkalmazták.
1985-től	Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium, Luxembourg, Írország és az Egyesült Királyság között tárgyalások kezdődtek a) a belső határokon történő határellenőrzések eltörlése (Schengeni Egyezmény), b) valamint a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározása céljából kidolgozandó eljárás (Dublini egyezmény) érdekében. Ezzel párhuzamosan több gyakorlati egyeztetés is kezdetét vette, amelyek közül az egyik a biztonságos harmadik ország fogalmának meghatározásával, míg a másik a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjogi kérelem kezelésének kérdésével foglalkozott. Bár e kérdések egyeztetései az Európai Közösséget Létrehozó Szerződésen kívül zajlottak, de mégis növekvő figyelemről övezve, hiszen egyre fontosabbá vált a kezdődően menedékjog és a bevándorlás problémája a balkáni háborúk és a kelet-európai szocialista országokban végbement rendszerváltozás miatt.
1985	A Schengeni Egyezmény aláírása, ami 1995-ben lépett hatályba eltörlötte a belső határokon a határellenőrzést Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium és Luxembourg között. Ehhez kapcsolódó intézkedésként szükséges a külső határszakaszok fokozottabb ellenőrzése és a menekültügy, valamint a bevándorlás terén kiegészítő intézkedések meghozatala.
1990	A Dublini egyezmény elfogadása
1992	Maastrichti Szerződés aláírása (az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ)), ami többek között az Európai Gazdasági Közösségekről szóló szerződést módosította, azzal a céllal, hogy létrehozza az Európai Közösséget (az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ)), ami tulajdonképpen a az Európai Uniót hozta létre 1993 november 1-jével.
1997	Amszterdami Szerződés, ami módosította az Európai Unióról szóló szerződést, az Európai Közösségről szóló szerződést és a hozzá kapcsolódó jogszabályokat és egyben a bevándorlást és a menekültügyet a tagállamok közötti együttműködés első pillérébe helyezte az Európai Közösségek működéséről szóló szerződés alapján (1999. május 1-jén lépett hatályba). Az Európai Közösségről szóló szerződés 63. cikke a menekültügy terén intézkedések meghozatalát írja elő, összhangban az 1951. évi Menekültügyi Konvencióval és annak 1967. évi protokolljával, amelyek beépültek a KEMR első fázisába.
1999	A Tamperei Következtetések 1999 októberében meghatározták a KEMR tartalmi elemeit (másodlagos jogszabályok formájában történő elfogadásukra 2000 és 2008 között került sor), amelyben kiemelt szerepet kap a tagállamok közötti szolidaritás és felelősségmegosztás.
2000	Elfogadásra kerül az Európai Unió Alapjogi Kartája 2000. december 7-én, ám ez jogilag nem bír kötéserővel.

Év	Esemény
2000	Eurodac rendelet elfogadása
2001	Átmeneti védelemről szóló irányelv elfogadása
2003	Dublin II rendelet, Befogadási irányelv és a Családegysítési irányelv elfogadása
2004	Kvalifikációs irányelv elfogadása
2004	A Hágai Programban felsorolásra kerül a szabadság, biztonság és jog érvényesülése terén a következő öt évben megvalósítandó tíz fő cél.
2005	Menekültügyi eljárási irányelv
	Lisszaboni Szerződés, amely módosította az Európai Közösségről szóló szerződést (új neve az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ)). Az EUMSZ 77-80. cikkei a KEMR második szakaszának menekültiggyel és bevándorlással foglalkozó kérdéseire vonatkoznak. A Lisszaboni szerződés 2009 december 1-jén történt hatálybalépésével az Európai Unió Alapjogi Kartája jogilag kötéserőjűvé vált az Európai Unió intézményei és a
2007	tagállamok számára
2008	Elfogadásra kerül a Visszatérési irányelv
	Az Európai Unió Tanácsa kiadta az Európai bevándorlási és menekültügyi paktumot 2008 októberében, az Európa Bizottság kiadta a menekültügyről és az Unió országában biztosított összehangolt védelem megközelítéséről szóló ún. Zöld Könyvet. A Zöld Könyv elkészítését hosszú egyeztetési
2008	szakasz előzte meg, amelynek során meghatározásra kerültek a második szakaszban megvalósítandó célok.
2009	Elfogadásra kerül a Stockholmi Program, amely meghatározza a KEMR második szakaszának 2011 és 2013 között megvalósítandó céljait.
2010	Az EASO létrehozásáról szóló rendelet elfogadása
2011	Az átdolgozott kvalifikációs irányelv elfogadása
2013	Eurodac rendelet, Dublin III rendelet, Eljárási irányelv és Befogadási irányelv átdolgozása
2015	Az Európai Bizottság kiadja az Európai Migrációs Stratégia elnevezésű anyagot a migráció terén jelentkező kihívások kezelésére
	EU Tanácsának 2015/1523 és 2015/1601-es számú határozata a menedékkjog terén meghozott kedvezményes intézkedésekről Görögország és
2015	Olaszország esetében
	Az Európai Bizottság ismerteti a KEMR reformjára vonatkozó első javaslatát, amely a Dublini rendszer reformját, az Eurodac rendszer megerősítését és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal átalakítását tartalmazza teljes jogú európai ügyműkösséggé. Ugyanebben az évben a Bizottság bemutatja a második javaslatát, ami a Menekültügyi eljárási irányelv, a Kvalifikációs irányelv rendeletté történő átalakítását és a Befogadási irányelv átdolgozását
2016	tartalmazza.
	Az Európai Menekültügyi Ügyműkösség kérdésében az EP és a soros elnökség egyezsége jut
	Az elnökség megkezdi a tárgyalásokat az új Kvalifikációs rendeletről,
	A Tanács kész elkezdni a tárgyalásokat az új áttelepítési keretrendszerrel
2017	Elkezdődhetnek a tárgyalások az új befogadási irányelvről
2018	A Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén a miniszterek áttekintik a menekültügyi reform terén eddig elért eredményeket
	Új Menekültügyi és Migrációs Paktum:
2020	- Előzetes egészségügyi, személyazonossági és biztonsági ellenőrzést bevezetésére irányuló rendelettervezet - Migrációhoz és menekültügghöz köthető válság és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelettervezet - Átfogó menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezet (Dublin IV rendelettervezet helyett, új szolidaritási mechanizmus bevezetése)
2023	- Politikai megállapodás a migrációs és menekültügyi paktumról
2024	- Európai Parlament megszavazta az új migrációs és menekültügyi paktumot

2. sz. melléklet: CEAS data collection interview (A KEMR adatgyűjtési gyakorlata interjú vázlat)

1. Interview keynote on how to increase the interoperability of EU statistical migration data collections

Introduction	0:00:00	0:2:00
--------------	---------	--------

Before the interview, I will discuss:

The purpose of the interview is to explore the problems and gaps in the interoperability of statistical data collection systems in the European Union dealing with forced and irregular migration. The specific aim is to use the interviews to find answers to how, beyond the available position in the literature, some of the elements identified in the following European Statistics Code of Practice could be improved in the context of data reporting:

- data coverage,
- accuracy,
- timeliness.

I want to gather the views of experts from statistical data collection organisations within the ESS on the shortcomings and opportunities for improving the accuracy and efficiency of data collection.

EU or national institution and interviewer	0:02:00	0:08:00
--	---------	---------

- Now I would like to know more about you and the EU / national institution where you work.
- How long have you been responsible for the collection of migration statistics, including statistics on irregular and forced migration (hereafter: migration statistics)?
- Which sub-areas of migration statistics are you responsible for? If you need assistance, the following sub-areas can be offered:
 - data collection and design (design of related legislation),
 - data collection, carrying out organisational tasks related to data collection,
 - data processing.

Irregular migration and interoperability	0:08:00	0:15:00
--	---------	---------

- What do you think about the current practice of collecting migration statistics in the EU?
Can for example multiple data submissions cause errors?
- What do you think is the right direction in which the process of increasing interoperability in statistical data collection is going? Have you experienced any changes in this area? (Regulations allowing interoperability: (EU) 2019/817 in the area of borders and visas, (EU) 2019/818 in the area of police cooperation, asylum and migration).
- Could a single EU organisation be tasked with coordinating data collection and then the publication of the data would be done by the individual specialised organisations? Could the plan be presented here that for instance Eurostat would collect the raw data and then use it to provide the other EU statistical organisations with both operational and official statistical data?
- In the interoperability regulation, eu-LISA is mentioned, which has access to more types of data, could this be a single specialised organisation to collect migration statistics?
- Do you have any suggestions as to which other EU institution could fulfil this role, if not Eurostat?

What do you think about the future of asylum related data collection within the EU?	0:15:00	0:20:00
---	---------	---------

- is it possible to improve the ESR without legislative change?
- if there is a solution without legislative change, what is it that you have in mind?
- is there any practical solution to standardise data collection systems?

How can you distinguish between operational and official statistical reporting?	0:20:00	0:30:00
---	---------	---------

- In the following, I will try to assess how to distinguish between operational and official statistics.
- What do the concepts of official statistics and operational statistics mean to you?
- Do you think that a "one channel" approach, i.e. a centralised system for receiving irregular or forced migration statistics from Member States, could be applied?
- If we stick to this proposed solution, how do you think data collection, processing and publication could be carried out in a uniform way?

What do you think what are the main moving forces of improvement of European migration related statistics?	0:30:00	0:35:00
--	---------	---------

- Since the beginning of migration data collection (when it was typically based on gentlemen's agreement), what has changed?
- Are there any changes that you think justify a new structure?
- What can be the main factors which in your opinion hinder this improvement?
- Do you think that a single channel type of data collection within the ESR is feasible?

Conclusions	0:35:00	0:40:00
-------------	---------	---------

- It is then necessary to close the conversation.
- Are there any thoughts or questions you would like to share? If not, let's close the discussion!
- Here I can say that I am happy to share the results of the research with the interviewee.