

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
RENDÉSZETTUDOMÁNYI KAR  
RENDÉSZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Urbán Ferenc

**A közös európai menekültügyi szabályozás rendészeti célú statisztikai adatgyűjtése és  
elemzése**

Doktori (PhD) értekezés

*Második változat*

Kézirat lezárva:

2024. 01. 27.

Témavezető:

Dr. habil. Hautzinger Zoltán

Budapest, 2024

# Tartalomjegyzék

<b>I. fejezet</b> .....	<b>6</b>
<b>Elméleti keretrendszer és módszertani bevezetés</b> .....	<b>6</b>
1.1. Bevezetés, a témaválasztás indoklása, aktualitása .....	6
1.2. Kutatási célkitűzések .....	9
1.3. A kutatás hipotézisei .....	12
1.4. Tudományelméleti keretrendszer .....	14
1.4.1. A kényszermigráció jelensége .....	14
1.4.2. A nemzetközi migráció fogalma .....	17
1.4.3. Legális és illegális migráció .....	17
1.5. Migrációs elméletek makro-, mezo- és mikroszintje .....	18
1.5.1. Makroszintű elméletek.....	18
1.5.2. Mezoszintű elméletek .....	20
1.5.3. Mikroszintű elméletek .....	23
1.6. Migrációt kiváltó alapvető tényezők és közvetlen okok .....	25
1.7. A migrációt fenntartó okok.....	26
1.8. A migráció és a társadalmi-gazdasági fejlődés kapcsolata .....	27
1.9. Irreguláris migrációval és menedékjoggal kapcsolatos folyamatok elemzésének elméleti háttere .....	28
1.10. Alkalmazott tudományos módszerek .....	31
1.11. Az irreguláris migráció értékelésének helye a rendészettudomány tudományos nomenklatúrájában.....	32
1.11.1. A társadalomtudományi megismerés .....	33
<b>II. fejezet</b> .....	<b>37</b>
<b>A Közös Európai Menekültügyi Rendszer evolúciója</b> .....	<b>37</b>
2.1. A Genfi Konvenció elfogadásához vezető út.....	37
2.2. Az Európai Unió menekültpolitikájának Genfi Konvencióval való kapcsolata .....	41
2.3. A KEMR kialakulásának kezdetei .....	43
2.4. A hágai program .....	48
2.5. A Stockholmi program.....	52
2.6. A KEMR II. szakasza .....	55
<b>III. fejezet</b> .....	<b>61</b>
<b>A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jogszabályrendszere</b> .....	<b>61</b>
3.1. Az EU elsődleges jogforrásainak kapcsolata a menedékjoggal .....	61
3.2. Az Európai Unióról szóló szerződés (Lisszaboni szerződés) .....	65
3.3. Az Európai Unió Alapjogi Chartája Emberi.....	65
3.4. Az EU állampolgárok menedékjoghoz való joga, (Aznar vagy Spanyol Protokoll) .....	67

3.5. Az EU Alapjogi Chartájának alkalmazhatósága Lengyelországra és az Egyesült Királyságra ...	68
3.6. Az EU másodlagos jogforrása és a menekültügyi joganyag .....	68
3.6.1. A Dublin III. rendelet.....	69
3.6.2. Eurodac rendelet .....	71
3.6.3. Kvalifikációs irányelv.....	72
3.6.4. Menekültügyi eljárási irányelv .....	74
3.6.5. Befogadási irányelv .....	76
3.6.6. Ideiglenes védelemről szóló irányelv.....	77
3.7. Az EU egyéb másodlagos jogforrása.....	81
3.7.1. Szolidaritás az EU tagállamok között és együttműködés a harmadik országokkal .....	81
3.7.2. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt létrehozó rendelet.....	82
3.7.3. A KEMR átalakításának irányába tett lépések.....	83
3.8. A Menekültügyi és Migrációs Paktum (2020. szeptember 23.).....	88
3.8.1 Politikai egyezség az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról .....	91
<b>IV. fejezet .....</b>	<b>96</b>
<b>A migrációs statisztika nemzetközi módszertana .....</b>	<b>96</b>
4.1. Az ENSZ nemzetközi vándorlásra vonatkozó ajánlásai, az ENSZ ajánlások elfogadásának történelmi tényezői .....	96
4.2. Az ENSZ 1953-ban kiadott első vándorlásstatisztikai ajánlásának jellemzői .....	97
4.3. Az első vándorlásstatisztikai ajánlás átdolgozásának szükségessége .....	98
4.4. A vándorlásstatisztikai ajánlás 1998-ban történt átdolgozása.....	100
4.4.1. ENSZ migrációs statisztikai ajánlások felülvizsgálatának folyamata.....	102
4.5. A migrációs statisztikára vonatkozó európai ajánlások .....	105
4.5.1. Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe .....	105
4.5.2. Intézményi környezet – felhatalmazás adatgyűjtésre (2. alapelv) .....	107
4.5.3. Intézményi környezet – minőség iránti elkötelezettség (4. alapelv).....	111
4.5.4. Statisztikai folyamatok – megalapozott módszertan és megfelelő statisztikai eljárások (7. és 8. alapelv) .....	112
4.5.5. Statisztikai folyamatok – adatszolgáltatói terhek csökkentése és költséghatékonyság (9. és 10. alapelv) .....	113
4.5.6. Statisztikai termékek – koherencia és összehasonlíthatóság, valamint hozzáférhetőség és érthetőség (14. és 15. alapelv).....	113
4.6. Vándorlásstatisztikai adatgyűjtések a statisztikai rendelet alapján .....	116
4.6.1. A 862/2007 EK rendelet módosítása 2020-ban .....	122
4.6.2. Az adatszolgáltatás körének további bővítési lehetőségei .....	123
4.7. Tájékoztatási politika.....	126
4.8. Menekültügyi korai figyelmeztető és készenléti rendszer .....	127
4.9. Az EPS harmadik szakaszában gyűjtött adatok publikálása .....	128

4.10. A fejlődés iránya az európai menekültügyi adatgyűjtés terén .....	129
4.11. Migrációs elemzés .....	131
4.12. A bevándorlási jog végrehajtására vonatkozó statisztikák (EIL statisztikák).....	132
4.13. A szabályozott migrációra vonatkozó adatszolgáltatás .....	133
4.14. Menedékjogi statisztikák .....	134
<b>V. fejezet.....</b>	<b>136</b>
<b>Kockázatelemzés és korai figyelmeztetés a menedékjoggal összefüggő migráció terén.....</b>	<b>136</b>
5.1. Bevezetés .....	136
5.2. A kockázatkezelés története.....	136
5.2.1. A kockázat fogalma .....	138
5.2.2. A kockázat és a társadalmi környezet.....	139
5.2.3. Kockázatelemzés és kockázatértékelés.....	139
5.3. A fenyegetés elemei.....	141
5.3.1. A kockázat szintjének meghatározása .....	142
5.3.2. A kockázatértékelés típusai – kvalitatív és kvantitatív módszer.....	142
5.4. Migrációs kockázatkezelés .....	143
5.4.1. Kockázatelemzés és biztonság.....	144
5.5. Az EU külső határait érintő fenyegetés vizsgálatának modellje: Közös Integrált Kockázatelemzési Modell (CIRAM – Common Integrated Risk Analysis Modell) .....	145
5.5.1. A migrációkezelés és a kockázatelemzések új iránya.....	146
5.5.2. A migráns kockázata.....	147
5.5.3. Az ENSZ Globális Migrációs Egyezményének kockázat-megközelítése .....	148
5.5.4. CIRAM 2.0 .....	150
5.6. Menedékjoggal kapcsolatos migráció elemzésének lehetőségei.....	151
5.7. Migrációs elemzés és előrejelzés .....	155
5.7.1. Korai figyelmeztető rendszer.....	156
5.7.2. Modell-alapú elemzések és előrejelzések .....	158
5.7.3. Kérdőíves módszeren alapuló elemzések és előrejelzések .....	159
<b>VI. fejezet .....</b>	<b>163</b>
<b>Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtő tevékenysége a gyakorlati tapasztalatok alapján .....</b>	<b>163</b>
6.1. Az interjúkészítés alapgondolata .....	163
6.2. Az EU szervezetek képviselőivel folytatott interjúk tipologizált bemutatása (EUAA, Eurostat, Frontex, eu-LISA).....	165
6.2.1. Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésének gyakorlata .....	165
6.2.2. Migrációs statisztikai adatgyűjtés és szakpolitikai döntéshozatal .....	168
6.2.3. A szétagolt uniós migrációs statisztikai adatgyűjtés.....	170
6.2.4. Interoperabilitás az uniós statisztikai rendszereknél.....	171
6.2.5. Egységes adatgyűjtést végrehajtó szervezet .....	172

6.2.6. Az egységes adatgyűjtés kapcsolata a hivatalos, illetve gyakorlati statisztikával .....	174
6.3. A tagállami migrációval foglalkozó szervezetek szakértőivel készült interjúk tipologizált elemzése.....	175
6.3.1. A tagállami migrációs statisztikai adatgyűjtés gyakorlata .....	175
6.3.2. Lehetséges fejlesztések a megfelelő minőségű statisztikai adatok előállítására érdekében.....	179
6.3.3. Data lake az adatgyűjtések egyszerűsítése érdekében .....	180
6.3.4. Az egységes adatgyűjtésért felelős szervezet működtetése .....	183
6.3.5. A tagállami szakértők álláspontja a hivatalos és a gyakorlati statisztikai adatgyűjtés kapcsolatáról .....	184
6.4. Az interjúk alapján levont következtetések .....	185
<b>VII. fejezet.....</b>	<b>188</b>
<b>Összegzés, fejlesztési lehetőségek és javaslatok .....</b>	<b>188</b>
7.1. Az összefoglalás célja .....	188
7.2. A disszertáció elméleti kerete című fejezet összefoglalása .....	188
7.3. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jogszabályrendszere .....	190
7.4. A KEMR jogszabályrendszere fejezet összefoglalása .....	191
7.5. Migrációs statisztika nemzetközi módszertana című fejezet összefoglalása .....	194
7.6. Kockázatelemzés és korai figyelmeztetés a menedékjoggal összefüggő migráció terén című fejezet összefoglalása.....	195
7.7. Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtő tevékenysége a gyakorlati tapasztalatok alapján című fejezet összefoglalása.....	196
7.8. Kutatási hipotézisek bizonyítottsága.....	197
7.9. A kutatás során elért eredmények és javaslatok .....	201
7.10. A dolgozat eredményeinek további hasznosítása.....	203
<b>Irodalomjegyzék .....</b>	<b>205</b>
<b>Ábrajegyzék .....</b>	<b>225</b>
<b>Függelék .....</b>	<b>227</b>
<b>Rövidítések jegyzéke .....</b>	<b>229</b>

*„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.

## **I. fejezet**

### **Elméleti keretrendszer és módszertani bevezetés**

#### 1.1. Bevezetés, a témaválasztás indoklása, aktualitása

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 ezen meghatározó szakpolitikájának fejlődését és működését elemezem a statisztikai adatgyűjtő és elemző szakember szemszögéből. Hiánypótló kutatásommal a migrációs statisztika eddig háttérbe szoruló módszereinek tudományos látókörbe helyezését kívánom vizsgálni. Célként tűztem ki, hogy a több mint másfél évtizedes migrációs statisztikai múltam szakmai tapasztalatait összekapcsoljam kutatási eredményeimmel és doktori iskolai tanulmányaimmal.

Az Európai Unióban rekordszámú menedékjogi kérelmet nyújtottak be 2015-ben, a menedékjogi statisztikai adatgyűjtést szabályozó 862/2007 EK rendelet hatálybalépését, vagyis 2008-at követően (a továbbiakban: statisztikai rendelet, a 862/2007 EK rendelet 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) először. Ebben az évben 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.

Amíg 2014-ben 662 170 menedékjogi kérelmet nyújtottak be az EU 28 tagállamában, addig 2015-ben már 1 393 930-at, amely 110%-os növekedést jelentett. Ilyen nagyszámú kérelem rögzítésére azóta sem került sor az Európai Unióban (Eurostat database, 2024). Meg kell azonban jegyezni, hogy e kérelmek egy része ismételt kérelem volt, vagyis egy kérelmező, akár több tagállamban is benyújthatott menedékjogi kérelmet. Ez a jellegzetesség egyben az EU statisztikai adatgyűjtő rendszerének egyik hiányosságára hívja fel a figyelmet. A UNHCR adatai szerint 2023. év végén a kényszermigrációban érintettek száma még mindig jelentős volt, hiszen ez a szám meghaladta a 117 millió főt.

A UNHCR adatai szerint 2023. év végén a kényszermigrációban érintettek száma meghaladta a 117 millió főt. A legnagyobb számú menedéjogi kérelmet befogadó országok az Európai Unióban Németország, Magyarország, Svédország és Olaszország voltak. Németországban nyújtották be az Európai Unióban regisztrált menedéjogi kérelmek 34%-át. 2015-ben Magyarországon is addig soha nem látott számban regisztráltak menedékkérelmet, hiszen az adott évben 174 435 első kérelmet regisztráltak a hazai hatóságok, ami az EU-ban benyújtott összes menedéjogi kérelem közel 14%-át tette ki (Eurostat database, 2024). Magyarország és Olaszország esetében az EU külső határán elhelyezkedő országokról van szó, a kérelmezők döntő többsége valószínűleg itt lépett az EU területére, ám Németország és Svédország esetében már adott esetben valamelyik másik tagállamban történt a belépés.

A 2015-ös év decemberének végén az EU tagállamok menedéjogi hatóságainál még elbírálás alatt álló kérelmek száma meghaladta az egymilliót, ami a folyamatban levő kérelmek számának megduplázódását jelentette egy év leforgása alatt. Ez a szám 2023. év elején nagyságrendileg nem változott jelentősen, még mindig majdnem 900 000 volt -a folyamatban lévő ügyek jelentős száma természetesen nem 2015-ből származott (Eurostat database, 2024).

Az irreguláris migráció jelentős mértékű növekedésére utal, hogy a Frontex adatai szerint is rekordszámú irreguláris migráns lépte át az EU és a Schengeni térség külső határát illegálisan<sup>1</sup> azóta, hogy a Frontex Kockázatelemző Hálózata 2007-ben elkezdte a statisztikai adatok rendszeres cseréjét és publikálását (FRAN Q4, 2015). A növekedéshez a kedvezőtlen geopolitikai tényezőkön túl hozzájárultak a Földközi-tenger térségében uralkodó, a korábbi évektől eltérő kedvezőbb időjárási körülmények is. 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 illegális migránsok száma ennek az értéknek csupán hatoda volt. Az ismertetett adatok alapján látható, hogy 2015 rendkívüli év volt az EU-ba irányuló irreguláris migráció és a benyújtott menedéjogi 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 kibocsátó régiókban. 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 &

---

<sup>1</sup> Az EU külső határát illegálisan átlépő személyek statisztikai adatai a két határátkelő pont között regisztrált illegális határátlépéseket tartalmazzák. Az adatok nem az illegális határsértők számára vonatkoznak, hanem a regisztrált események számára.

Török, 2020. p. 36.). A világ egyik részén népességhiány alakul ki, míg a másikon népességtöbblet keletkezik, ebből a népességszoportból pedig potenciálisan nemzetközi vándorok lehetnek, vagyis egyszerre tapasztalható a fejlett világ bevándorlási vonzása és a harmadik világ kivándorlóinak nyomása (Kincses 2022. p. 25.).

Az elvándorlás ösztönző tényezői közé sorolható, hogy a főbb kibocsátó országok gazdaságai elsősorban a mezőgazdaságra épülnek, amelynek termelési feltételei a klímaváltozás következtében kedvezőtlené váltak, a vízhiány és az elsivatagosodás az otthonuk elhagyására készítette az embereket. A szóban forgó országok (2015-ben az összes kérelmező 29%-a Szíriából, 14%-a Afganisztánból, 10%-a pedig Irakból származott) politikai stabilitása a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, valamint az ezekben a régiókban uralkodóvá váló belső konfliktusok és a világpolitikában bekövetkező hatalmi változások miatt megingott, ami fegyveres konfliktusok kirobbanásához vezetett. Mindezt tetézte ezen országok hatalmi elitjének korrupciója és a 2008-ban kezdődött gazdasági válság: *„Így valamennyi érintett térségben kumulatív válságról, egymásra rakódó válságtényezők együttes jelenlétéről beszélhetünk”* (Csuka & Török, 2020. p. 36.).” E konfliktusok feloldása politikai egyetértés esetén is csak külső segítséggel oldható meg (Csuka & Török, 2020. p. 36.).

2015 IV. negyedétől az EU-ba érkező irreguláris migráció csökkenése figyelhető meg, amely csökkenésnek az okai hasonlóan összetettek, mint a kiváltó tényező mögött álló okok. Az irreguláris migráció mértékének csökkenése a kiváltó okok elhalványulásával, illetve több egyéb faktor kölcsönhatásával magyarázható: egyrészt a cél régióban, jelen esetben az Európai Unióban és annak egyes tagállamaiban történtek az irreguláris migráció növekedését gátló tényezők, ilyen volt például az ideiglenes biztonsági határzár (IBH) felépítése a szerb-magyar határszakaszon, a Schengeni térségben a belső határellenőrzés visszaállítása vagy olyan EU szintű változás, mint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség létrejötte. Természetesen az EU és tagállamainak autonóm intézkedésein túl hozzájárultak az irreguláris migráció csökkenéséhez a kibocsátó régiókban végbemenő geopolitikai változások is, így például az ISIS háttérbe szorítása 2015 év végére, Törökország aktív részvétele a szíriai konfliktusban – fizikai határzár kiépítése Törökország és Szíria között. Az olaj világpiaci ára jelentős csökkenés után 2016 év elejétől indult növekedésnek, amely folyamat egyben azt is jelzi, hogy a térségben megnőtt a helyzet esetleges rendeződésének irányába vetett bizalom is (Ritecz, 2018. p. 12.). 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 menekültügygel foglalkozó szakemberek előtt, hogy ezt követően meg fog nőni a családtagokkal együtt a családtagok bevándorlása az EU-ba. Erre a helyzetre válaszul a migrációs front- és



célszágok egy része az érkezők jogi státusának átminősítésével válaszolt (Sayfo et al. 2024. p. 52.).

A jelenségben az az újszerű, hogy az irreguláris migrációban résztvevő személyeknek az EU addigi történetében kiugróan magas számával és eltérő összetételével találkozhattunk, amely együtt járt az EU irreguláris migrációért és menedékjogért felelős intézményrendszerének bénultságával. Az eseményeket látva merült fel bennem az igény azon okok kutatása iránt, amelyek a tapasztalt cselekvési képtelenség mögött meghúzódnak. Álláspontom szerint a válság okaira részben magyarázatul szolgál, hogy az EU (az Európai Unió Bizottságának és az irreguláris migrációval foglalkozó szervezeteinek) irreguláris migrációs és menedékjogi tárgyú statisztikai adatgyűjtő rendszerei erősen fragmentáltak, az interoperabilitás kezdeti szintjén helyezkednek el, együttműködési képességük kezdetleges és az emiatt létrejövő gyengébb minőségű, kevésbé jól használható adatokból nem lehetséges eredményes elemzések előállítására sem.

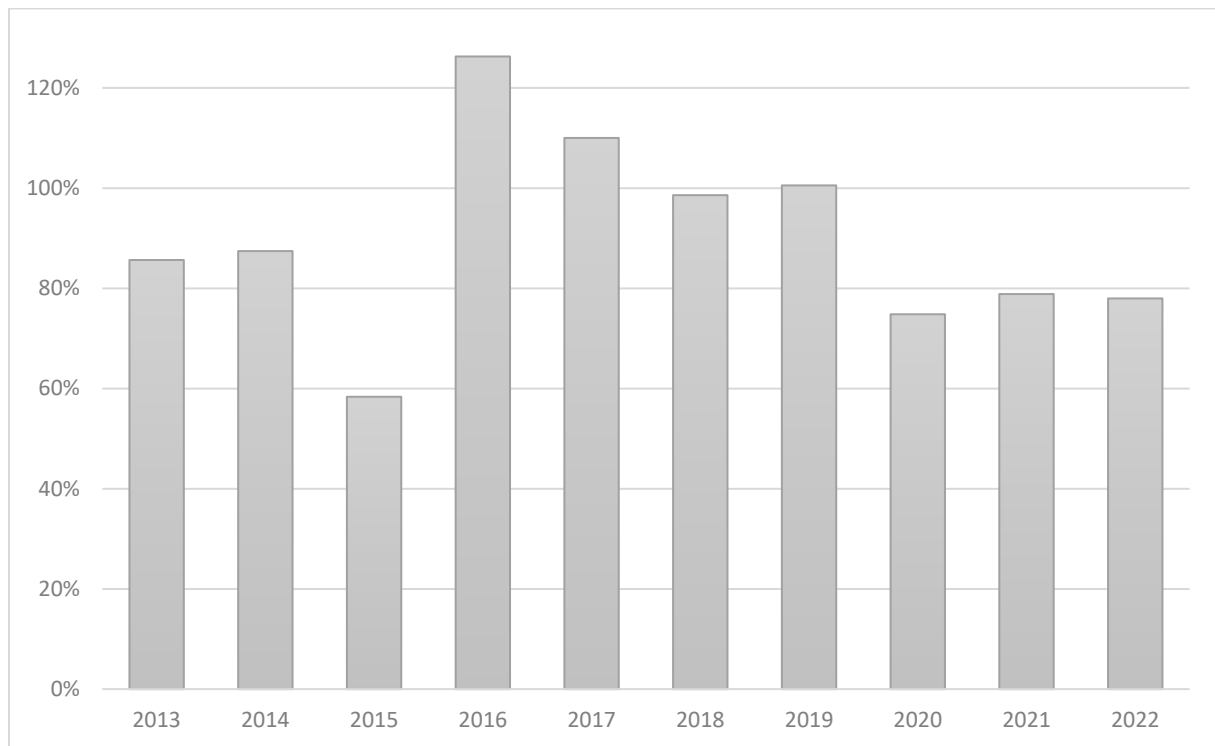
Ennek következtében fogalmazódott meg bennem az, hogy megértsem és feltárjam az EU irreguláris migrációs és menedékjogi statisztikai adatgyűjtő rendszereinek hiányosságait és javaslatokat fogalmazzak meg az adatgyűjtés és az irreguláris migrációs elemzés fejlesztésére.

## 1.2. Kutatási célkitűzések

A disszertációban átfogó és részletes elemzést készítek az Európai Unió nemzetközi vándorlással, elsősorban irreguláris migrációval és menedékjoggal 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.

Egyik alaptézisem, hogy az illegális migráció és a benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulása között szoros összefüggés mutatható ki, vagyis, hogy az illegális 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) statisztikák és az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulását hasonlítom össze 2013 és 2022 évek között, illetve Magyarország esetében a rendelkezésre álló adatok alapján a 2000 és 2010 közötti időszakban

benyújtott összes menedékjogi kérelem és az illegálisan érkezett menedékkérők száma közötti összefüggést elemzem.

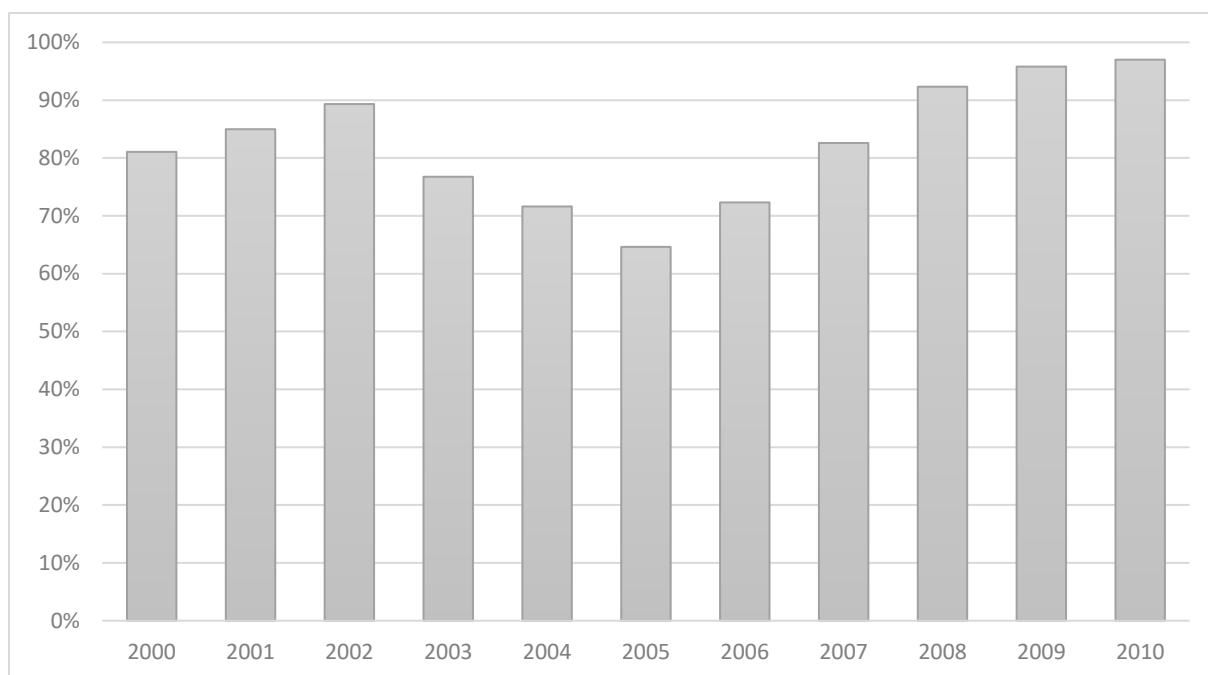


1. ábra Illegális tartózkodás miatt felfedett külföldiek száma viszonyítva a menedékjogi kérelmek számához az EU 28 tagállamában<sup>2</sup>

Az EU 28, illetve 2021-től 27 tagállamában illegális tartózkodás miatt felfedett külföldiek és a benyújtott menedékjogi kérelmek száma között összefüggés áll fenn. Az illegálisan az EU területén tartózkodók döntő hányada – két év tekintetében a 100%-ot meghaladó aránya – nyújtott be menedékjogi kérelmet<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Eurostat database - migr\_eirfs

<sup>3</sup> A 100% feletti arány feltételezhetően a menekültügyi válságot követő években később, a következő évre benyújtott menedékjogi kérelmek számával magyarázható.



2. ábra Magyarországon benyújtott menedékjogi kérelmek száma viszonyítva az illegálisan érkezők számához<sup>4</sup>

Magyarország esetében a 2000 és 2010 közötti időszak adatai álltak rendelkezésemre. Ezekből látható, hogy a menedékjogi kérelmezők döntő hányada illegálisan lépett be hazánk területére. 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.

A kutatás központi eleme a 862/2007 EK rendelet, amely az Európai Unió, illetve a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) működése, valamint az 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, a nemzetközi migráció szabályozására specializálódott intézmények (belügyminisztériumok, nemzeti rendőrségek, bevándorlási hivatalok), 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 határvédelemért és menekültügyért felelős intézményei is.

<sup>4</sup> Forrás: OIF adatkérés

Ezért a kutatás során célom a közös európai migrációs politika és a KEMR kialakulásának bemutatása, a KEMR-t alkotó jogszabályok ismertetése és ezen keresztül azoknak a hiányosságoknak a feltárása, amelyek a migrációs statisztikai adatgyűjtést és a hatékony elemzést gátolják. Ismertetem a migrációs statisztikai adatgyűjtésekre vonatkozó nemzetközi ajánlásokat és azon belül az EU migrációs statisztikák gyűjtésére vonatkozó rendeletét. A migrációs statisztikai rendelet bemutatásából kiindulva a gyűjtött adatok felhasználásának bemutatása a legfontosabb célom, vagyis annak elemzése, hogy mely EU intézmények és uniós igazgatóságok a különböző adatkörök legfontosabb felhasználói, továbbá annak elemzése, hogy hogyan, valamint milyen gyakorisággal kerül sor a statisztikai adatok disszeminálására.

### 1.3. A kutatás hipotézisei

A korábban említett migrációs tendencia 2015-től kezdve mind volumenében, mind pedig összetételében meghaladta a korábban tapasztalt nemzetközi migrációs mozgásokat. Az események ismeretében megállapítható, hogy az Európai Unió intézményrendszere nem tudott megfelelően reagálni, mert nagyszámú irreguláris migráns haladt keresztül a tagállamokon anélkül, hogy a tagállami felelős szervezetek regisztrálták volna őket, a 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 Európai Unió területére érkező nagymértékű irreguláris migrációs beáramlást, más fogalommal megnevezve túlterhelés érte azt. Bekövetkezett az az állapot, amikor a határforgalom gyors, biztonságos, de hatékony ellenőrzésének kerete túlterheltté vált (Éberhardt, 2021. p. 84.).

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

**Első hipotézis:**

Ahhoz, hogy a 2015-ben tapasztalt nagy volumenű és összetételében megváltozott migrációs események elemezhetővé és előrejelezhetővé váljon szükséges az irreguláris migrációra vonatkozó statisztikai adatkörök gyűjtésének fejlesztése és az Európai Unió migrációt érintő elemző, értékelő képességének intézményesített fejlesztése.

**Második hipotézis:**

Több uniós intézmény is gyűjt egymással párhuzamosan hasonló vagy szinte megegyező adatkörre vonatkozóan statisztikai adatokat, de az interoperabilitás alacsony foka mellett ez nem hatékony, nem elegendő egy jelentősebb migrációs esemény előrejelzésére, illetve kezelésére, ezért a statisztikai rendszerek együttműködő képességének növelése szükséges.

**Harmadik hipotézis:**

Azok a szervezetek, amelyek ezeket a statisztikai adatokat gyűjtik, jellemzően a saját feladatellátásukhoz szükséges adatok felett rendelkeznek. Elemző, illetve előrejelző képességük saját feladatellátásukhoz megfelelő, de nem elégséges a horizontális, a KEMR céljait érintő, átfogó feladatok megvalósításához.

**Negyedik hipotézis:**

Időszerűbb és pontosabb statisztikai adatok lehetőséget biztosítanak a rendészeti szervek számára a túlterheléssel járó irreguláris migrációs eseményekre történő felkészülésre és a vonatkozó rendészeti hatósági eljárások lefolytatására.

## 1.4. Tudományelméleti keretrendszer

### 1.4.1. A kényszermigráció jelensége

A nemzetközi és különösen az irreguláris migráció, valamint a menekültüggyel összefüggésben álló migráció egyik jellegzetessége a változatossága és a bizonytalansága, 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. p. 10.).

Az irreguláris migráció nagyfokú befolyásolhatósága miatt előrejelezhetősége is korlátozott, mely különösen igaz, ha néhány évre előre, éves bontásban szeretnénk előrejelzéseket készíteni. A kényszermigrációban résztvevők mozgásának előreszámítása a jelenség természetéből fakadóan úgy ütközik számos nehézségbe, hogy egyaránt nagy jelentőséggel bír a származási- és a célországok demográfiai folyamataira (Disney, Wiśniowski, Forster, Smith & Bijak, 2015. p. 48.).

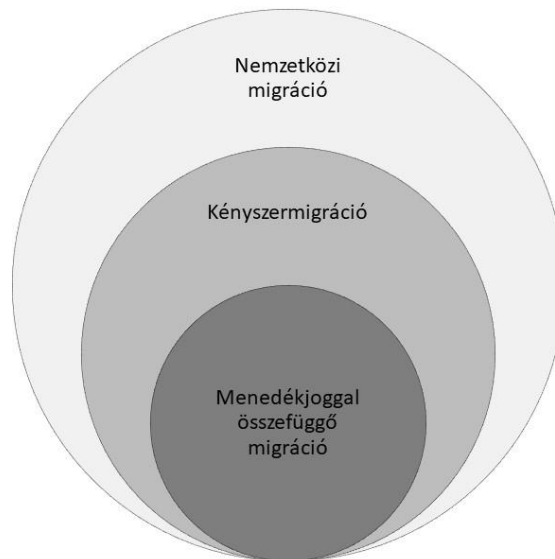
A migrációs elméleteket a legtöbb kritika azzal összefüggésben érte, hogy mindegyik a saját résztudományos valósága irányából próbált magyarázatot találni a jelenségre és nem tartalmaztak mindent lefedő megközelítést (Arango, 2000. p. 293.), feltéve, hogy létezik ilyen megközelítés. Átfogó elméleteknek 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. p. 7.) A kényszermigráció 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 kényszermigrációt kiváltó okok között a gazdasági szempontot. Többségük a kényszermigrációt a különböző harcokkal, fegyveres konfliktusokkal magyarázza (Bijak et al., 2017. p. 24.).

A kényszermigráció terén kívánatos lenne, ha a nemzetközi migrációban már meghonosodott elméletek alkalmazhatók lennének ugyanúgy, mint a közgazdasági elméletek vagy a kényszermigráció társadalmi beágyazottságát tárgyaló elméletek (Bijak et al., 2017. p. 10.). Ha léteznek is a kényszermigrációra kidolgozott hipotézisek, nehézségekbe ütközik az operacionalizálásuk anélkül, hogy jelentésük veszteséget szenvedne. 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. p. 423.).

Hasonló nehézségek merülnek fel akkor is, ha közgazdasági elméleteket alkalmazunk a kényszmigráció értelmezésére, mivel ekkor összetett folyamatokat egyszerűsítünk le a modellalkotás során (Bijak et al., 2017. p. 10.).



3. ábra A nemzetközi migráció csoportosításának lehetősége (Bijak alapján saját szerkesztés)

A migrációs folyamatok elemzéséhez – beleértve a kényszmigrációs folyamatokat is – megfelelő horizontális elméletként szolgálhat a ravensteini push-pull elmélet továbbdolgozása (Lee, 1966. p. 47-57.). 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. p. 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 ahhoz, hogy meghatározó legyen, minden tényezőnek (faktornak) azonos mértékben kellene kifejtenie a hatását (Bijak et al., 2017. p. 10.).

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 készítetik az adott személyt. A *lágy push-faktorok* sokkal inkább valamilyen tudatos döntést eredményeznek. Lágy *push-faktor* lehet például a

gazdasági tényező. A lágy *push-faktor* kiegyensúlyozottabb, stabil migrációt vált ki, míg a kemény *push-faktor* nagyon nehezen jelezhető előre, mert gyors, kiszámíthatatlan mozgást okoz.

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

A migráció jelenleg is bevett kategorizálása, például az önkéntes és a kényszeremigráció kategóriáinak használata, mára már meghaladott dolog. Sokkal inkább célravezető lehet a migráció jelenségének komplex megközelítése, ami által arra lehet következtetni, hogy az egyes migrációs faktorok hogyan kapcsolódnak össze. Vagyis a migrációra vonatkozó döntésre úgy kell tekinteni, mint amelyet külső kényszerítő tényezők és egyéni megfontolások együttese vált ki (King, 2002. p. 92.). 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 vizsgálatokhoz 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. p. 67.). A migrációkutatás értelemszerűen jellemzően azok attitűdjeit vizsgálja, akik részt vesznek a migrációban és figyelmen kívül hagyja azon populáció vizsgálatát, amely nem mobil. Mindazonáltal annak a vizsgálatának is fontos információval szolgálna a migrációkutatás számára, hogy mi lehet az oka a mobilitás hiányának<sup>5</sup> (Bijak et al., 2017. p. 13.).

Kutatások alapján megállapítható, hogy a kényszeremigráció során 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 infó-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 migrációra vonatkozó döntés meghozatalakor (Böcker & Havinga, 1998. p. 72.).

---

<sup>5</sup> Az egyén vagy a migrációban résztvevők csoportjának magas fokú kockázatkerülése, a migrációhoz szükséges pénzügyi-, és szociális tőke hiánya.



#### 1.4.2. A nemzetközi migráció fogalma

A migráció és a nemzetközi migráció fogalmát meg kell különböztetni egymástól. A vesztfáliai békét tekintik európai kontextusban történelmi választóvonalnak, amely alapján különbséget lehet tenni a két fogalom között. 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 sérthetlenségén alapuló nemzetközi jogi rendszer kialakult (Szuhai 2020. p. 112).

Nemzetközi migrációnak vagy másképpen nemzetközi vándorlásnak nevezzük, ha egy személy a nemzetközi határokat átlépve, más országba helyezi át a szokásos, életvitelszerű lakóhelyét (Nemzetközi vándorlás dokumentáció, KSH, 2021). A migráció statisztikai definíciója 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 (Csányi et al., 2021). 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. Ez 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).

A szokásos lakóhely-változtatás országhatáron belül is történhet, ilyenkor belföldi vándorlásról beszélünk. Ez esetben a közigazgatási határ átlépése jelenti a belföldi vándorlás teljesüléséhez szükséges kritériumot, tehát a belföldi vándorlás országhatárokon belül történő, az adott település közigazgatási határán átívelő lakásváltoztatást jelent (Nemzetközi vándorlás dokumentáció, KSH, 2021). A belföldi vándorlás témája azonban nem képezi jelen dolgozat kutatási területét.

#### 1.4.3. Legális és illegális migráció

A migráció jogszerűsége alapján tehetünk különbséget legális és illegális migráció között. Illegális migrációról akkor beszélhetünk, ha a nemzetközi migráns jogszabályokba ütköző módon teszi át szokásos lakóhelyét egyik országból a másikba (Ritecz & Sallai, 2015). Elterjedt a legális–illegális dichotómia használata helyett a reguláris–irreguláris fogalompár használata is. Az irreguláris migráció az illegális migráció szinonimájaként használható, hiszen lényegében azt jelenti, hogy a transzfer- és a fogadó ország 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. p.10.).

## 1.5. Migrációs elméletek makro-, mezo- és mikroszintje

A migrációkutatás a migrációs elméletek három olyan szintjét különbözteti meg, amelyek között van átfedés, ezek: a makro-, mezo- és a mikroszint (Boswell, 2003. p.5.).

### 1.5.1. 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 célországához képest a származási országra jellemző relatív alacsony fizetés és az alacsony egy főre jutó bruttó jövedelem. Ebben az esetben a célországban meglévő *pull* faktor lehet a migráció kedvező jogi szabályozása és a munkaerőpiac munkaerő felvevő képessége. Ha azonban kényszermigrációról beszélünk, akkor a *push* faktorok közé sorolhatjuk a meglévő fegyveres konfliktust vagy az üldöztetéstől és esetleges megalázó bánásmódtól való megalapozott félelmet is.

A makroszinten elhelyezkedő elméletek legrégebbi változatát eredetileg 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. p. 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 indukálják a migrációt, vagyis az alacsony bérű országból elvándorolnak 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 bizonyítja, hogy a nemzetközi vándorlás az ipari társadalmak munkaerő szükségletének jellegzetességéből származik (Massey et al., 1993. p. 432.).

A nemzetközi vándorlásra legerőteljesebben a fogadó országokban uralkodó munkaerő ínség van hatással. Piore megközelítése alapján a migrációt a bevándorlók munkája iránti kereslet indítja el és tartja fenn (Piore, 1979. p. 88.). 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. p. 453.).

A makro elméletek csoportjába sorolhatók a Wallerstein világrendszer-elméletéhez kapcsolódó szociológiai elméletek, amelyek alap gondolata szerint a modern tőkés viszonyok beszívárognak a periférikus helyzetben levő társadalmakba és ott olyan mobilis népességcsoportot hoznak létre, amely hajlandó külföldre vándorolni (Portes & Walton, 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. p. 444.).

Megállapítható, hogy az előbb említett tényezők kulcsfontosságúak a kényszer migráció és az elsőként elinduló önkéntes migráció kiváltásában. Ezen elméletek segítségével azonban nem lehetséges annak értelmezése, hogy milyen folyamatok tartják fent az önkéntes migrációt akkor, amikor megváltoznak a migrációt szabályozó jogi normák vagy a gazdasági körülmények a célországban. 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.

A világrendszer elmélet alapján a nemzetközi migráció elkerülhetetlen következménye a tőkés termelési viszonyok elterjedésének. Amikor a periféria erőforrásai és piaca a világgazdaság befolyása alá kerül, a nemzetközi migráció szükségszerűen megindul (Massey et al., 1993. p. 445.).

A világrendszer elmélet hat jól elkülöníthető hipotézist fogalmaz meg:

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.
5. A világrendszer elmélet közvetlen kapcsolódása is kimutatható az irreguláris migrációt, illetve a menedékjogot érintő 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 az irreguláris migráció elindulását.
6. A nemzetközi vándorlás a piacteremtés folyamatának és a világgazdaság struktúrájának eredménye (Massey et al., 1993. p. 445.).

Boswell (Boswell, 2003. p. 12.) Suhrke és munkatársai megállapításai (Suhrke, Van der Erf & Heering, 1995) alapján úgy találta, hogy a makroszinten bekövetkező események érthető módon a kényszermigráció során szolgálnak a leggyakrabban kiváltó okként. Ez azért van így, mivel a származási országban létrejött erőszakos események hevessége összhangban van az abból az országból tapasztalható kényszermigráció volumenével.

A makroszintű tényezők tehát olyan jellegzetességek, amelyek nehezen befolyásolhatók, mögöttük általában valamilyen kiváltó ok rejtőzik. Ezek azok a tényezők, amelyek a kibocsátó országban uralkodó erőszakot, illetve az elnyomás mértékét tovább súlyosbíthatják.

### 1.5.2. Mezoszintű elméletek

Arra a diszkrepanciára, hogy két hasonló adottságú terület közül az egyikről miért indul el a vándorlás, a másiktól 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. p. 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. Két terület vagy ország között a migráció dinamikáját sokkal inkább a területek közötti kapcsolat befolyásolja, semmint 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. p. 448.).

A migrációs hálózatokban rejlő erőforrások a migrációt még vonzóbb és kívánatosabb lehetőséggé formálják, s ezzel láncmigrációt váltanak ki, vagyis olyan migrációs folyamatot, amikor egy meghatározott régióból vagy országból nagy volumenű migráció indul el egy másik jól meghatározott régióba vagy országba. Ez a típusú migrációs mozgás az idő előrehaladtával egyre inkább terjed és főként a küldő társadalmak szélesedő körét érinti, ami azzal is jár, hogy a migráció önfenntartó lesz. Ez a mezoszintű elmélet a migrációt egyéni vagy háztartási döntésnek tekinti, amelynek a migráció környezetében a pozitív migrációs döntés valószínűségét növelő hatása is van.

A migrációs elméletek mezoszintje 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 intézmény-elméleti megközelítés értelmében a migráció kialakulásakor nagyszámú migráns szeretne belépni a tőkében 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 elősegíti az irreguláris migrációs csatornákat üzemeltető szervezetek létrejöttét is. A migráció célországában ezzel párhuzamosan önkéntes humanitárius szervezetek alakulnak ki annak érdekében, hogy elősegítsék a migrációhoz kapcsolódó jogok érvényesülését (Massey et al., 1993. p. 451.) és a migráció fenntartását. Az irreguláris migrációt elősegítő szervezetek hamisított vízumok, illetve embercsempészek segítségével juttatnak be migránsokat a kiválasztott célországba. A migrációt támogató szervezetek kialakulásával a migránsok vándorlása intézményesedik és függetlenedik az őt létrehozó tényezőtől (Hautzinger 2018. p. 23). A nemzetközi vándorlás kontrollálása nehézséget jelent a kormányoknak többek között azért, mert a nemzetközi vándorok hasznot termelnek a migrációt támogató illegális

szervezeteknek, a 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. p. 5.). A migrációt kiváltó indítékok összeadódnak, amikor az egyes migrációs mozgások megvalósulnak és ezáltal a következő migráció valószínűsége is megnő. Hat olyan társadalom-gazdasági tényezőt állapítottak meg a társadalomkutatók, amelyek hatást gyakorolhatnak a migrációra. Kumulált formában ilyen a jövedelem-eloszlás, a föld eloszlása, a mezőgazdaság szerkezete, a humán tőke regionális megoszlása, valamint a kultúra és a munka társadalmi jelentősége (Massey et al., 1993. p.18.).

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 végbement változások lendületet adnak a migrációs mozgásoknak, ezáltal megnehezítve a szabályozást, mivel a kumulatív okságot kiváltó belső mechanizmusokat a kormányok nem tudják szabályozni. 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. p. 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 országcsoportból álló központi fogadó régió és az ehhez kapcsolódó meghatározott országok csoportja tartozik. A központi fogadó régió és a kapcsolódó országok között jelentős migrációs mozgás áll fenn (Stark, 1991).

A migrációs rendszerekről szintén meg lehet fogalmazni általános érvényű megállapításokat. Így például azt, hogy az azonos migrációs rendszerhez kapcsolódó országokat sokkal inkább a gazdasági és politikai kapcsolatok kötik össze, sem mint a földrajziak. Ezen felül az egyes országok tartozhatnak egyszerre több migrációs rendszerhez, bár a többszörös migráció 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. p. 454. ).

### 1.5.3. 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, illetve a migráció potenciális hasznát (Sjaastad, 1962. p. 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 megszerzhető 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 döntésemelletekkel, 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. p. 4.).

A migráció új közgazdaságtani megközelítése 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. p. 433.), (Taylor, 1986), (Stark, 1991).

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

Az új közgazdasági elmélet megközelítése alapján a háztartások nemcsak abszolút értékben kívánják növelni a jövedelmüket, hanem más háztartásokhoz képest is, ami által csökkenne a relatív deprivációjuk (Massey et al., 1993. p. 38.) lásd: (Stark & Taylor, 1989), (Stark et al., 1988).

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 különböznek 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. p. 436.). Az egyes elméletekben egyaránt más, hogy a referencia csoportok az abszolút vagy a relatív jövedelmeket hasonlítják össze.

<b>Makroszint</b>	<b>Mezoszint</b>	<b>Mikroszint</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•strukturális tényezők;</li> <li>•push-pull faktor;</li> <li>•munkaerőpiac és jövedelmek különbözősége a kibocsátó és célországban</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•migráció vizsgálata hálózatok keretében;</li> <li>•láncmigráció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•egyéni döntés szerepe;</li> <li>•észszerűen viselkedő egyének;</li> <li>•idealisztikus megközelítés</li> </ul>

1. táblázat A migrációs elméletek csoportosításának lehetősége és az elméletek jellemzői

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 kényszermigráció 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 ez nem jellemző.

A mikroszintű elméletek támpontot nyújtanak annak magyarázatához, hogy a mezo- és makroszint tényezői hogyan befolyásolják az egyént a döntésének meghozatalakor. Boswell (Boswell, 2003. p. 4.), Lund és Mehler (Lund & Mehler, 1999. p. 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. p. 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 ténylegesen kiváltják a migrációt és elhelyezkedhetnek mikro- és mezoszinten is. Ezek közé tartozhatnak a fegyveres konfliktusok, a kényszer, az egyéni életfeltételek ellehetetlenülése. A migráció fenntartásában szerepet játszó okok azok, amelyek lehetővé teszik, hogy a migráció megvalósuljon a származási és a kibocsátó ország viszonylatában. Ez jellegzetesen olyan tényezőket foglal magába, mint a migráció szabályozása, az utazási lehetőségek a küldő és a fogadó ország között, valamint a határellenőrzés gyakorlata. A fenntartó tényezők azok, amelyek segítségével az állandó migrációs hálózatok kialakulhatnak és fennmaradhatnak, illetve ezek vesznek részt a küldő és célország közötti folyamatos migrációs mozgás fenntartásában is.

#### 1.6. Migrációt kiváltó alapvető tényezők és 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 elérhető 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. p. 7.).

Jelentősebb nemzetközi migráció jellemzően a közepes jövedelmű országokból indul el. Azokból az országokból, amelyek a gazdasági-társadalmi átalakulás olyan szakaszában vannak, amikor a hagyományos mezőgazdasági vagy ipari termelési körülmények felbomlanak és az átalakulás következtében viszonylag nagyszámú munkaképes korú népesség áll rendelkezésre. Nemzetközi migráció olyan országok vagy térségek között alakul ki, amelyek egy migrációs rendszer részét képezik, tehát, amelyek között szorosak a társadalmi, gazdasági és kulturális kapcsolatok.

## 1.7. A migrációt fenntartó okok

Azután, hogy a migrációs folyamat valamely országban kezdetét veszi, szinte közvetlen út vezet a migrációs hálózatok kialakulásához, mely tulajdonképpen egy önmagát gerjesztő folyamat. Az elsőként indulók támogatást és kapcsolatrendszert biztosítanak az őket követőknek, akiknek a migrációban való részvétel már sokkal kevésbé veszélyes és kevesebb kockázattal is jár. A kibocsátó országokban hátramaradtak úgy értékelhetik, hogy a migráció jó lehetőséget kínál a gazdasági és társadalmi felemelkedésre, így a migrációs hálózatokba történő beágyazódással létrejön az a jelenség, amit a migráció kultúrájának hívnak (Faist, 2000. p. 130.). A migráció kultúrájának megléte teszi lehetővé a láncmigráció kialakulását: ilyenkor hiába történnek változások, szigorítások 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 tényezőkben változás következik be, a migráció nagyságrendjében is csökkenés fog bekövetkezni. Ez a csökkenés akkor áll elő, amikor a társadalmi-gazdasági átalakulás olyan szintre jut, hogy a kibocsátó országban is megfelelő színvonalú munkahelyek lesznek a potenciális kivándorlók és visszavándorlók részére. Az EU tagállamaiban hatályos jogi szabályozás szűkös lehetőséget biztosít a harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának, huzamos tartózkodásának vagy akár honosításának. Hazánkban például három év jogszerű tartózkodást követően kaphatnak állampolgárságot a menekültként elismert személyek (Mágó 2024. p. 48.). Ott, ahol nem áll rendelkezésre a családegyesítés vagy a munkavállalás lehetősége, az EU területére történő bejutás lehetséges módja az irreguláris migráció. Ez megvalósulhat illegális belépés útján vagy jogszerű belépéssel – azaz érvényes úti okmányok és vízum birtokában – de annak érvényességi idején túli tartózkodással (túltartózkodás). Az irreguláris migráció jellemzője, hogy jelentős költségekkel jár a migrációban résztvevők számára, mivel megvalósulási módjától függően meg kell térítenie az EU területére való belépés, illetve az embercsempészet vagy az okmányhamisítás költségeit. A kiválasztott célországban való tartózkodás lehetősége – a legális belépést követően – nagymértékben függ az elhelyezkedési lehetőségektől, illetve a kapcsolatrendszer meglététől.

Az illegális belépés vagy a túltartózkodás módjait jelentős mértékben befolyásolják 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 nehezítik. Az ellenőrző mechanizmusok hatékonysága azonban kétséges, mivel nehéz különbséget tenni az önkéntes migránsok és a menedékkérők

között. A migrációs mozgásokat kiváltó tényezők ellenőrzése azonban még nem elegendő ahhoz, hogy megváltoztassák a migrációt kiváltó alapvető és közvetlen okokat. Az ilyen típusú intézkedések pont ellenkezőleg, éppen ahhoz járulnak hozzá, hogy az érintettek még több rejtett és távoli forrást aknázzanak ki és más szofisztikált módszereket alkalmazzanak a migrációs céljaik megvalósítása érdekében (Boswell, 2003. p. 10).

Fontos kérdés továbbá az is, hogy milyen módon lehet a nem dokumentált migrációt befolyásolni, vagyis milyen módszerrel lehet az alapvető és a közvetlen kiváltó okaira hatni. A kényszer migrációt közvetlen kiváltó okok közül a legjellemzőbbek a súlyos fegyveres konfliktusok, a súlyos, emberi jogokkal szemben elkövetett jogsértések és az etnikai konfliktusok. Az ilyen jelentős konfliktusokban résztvevő országok már általában rezisztensek a külső beavatkozással szemben. Az irreguláris migrációt kiváltó tényezők szabályozására akkor mutatkozik lehetőség, ha az erőszakos fegyveres konfliktus még nem hatalmasodott el az országban, vagyis ameddig nem éltek a konfliktusos felek az etnikai és a társadalmi ütőkártyával. Amíg a szociális és etnikai ellentétek nem fejlődtek fegyveres konfliktussá, addig az ebben a helyzetben érdekelt felek még nyitottak lehetnek - a remélt haszonért - az ellentétek békés úton történő rendezésére.

Az EU, mint társadalmi szereplő több módszerrel is rendelkezik a fejlődéshez kapcsolódó konfliktusok és az ezzel összefüggésben álló migráció és menekültügyi szükséghelyzetek kezelésére. Az EU tagállamai több jelentős fejlesztési programban vesznek részt és gazdasági erejüknel fogva eleve a világ gazdaság meghatározó tényezői közé tartoznak.

## 1.8. A migráció és a társadalmi-gazdasági fejlődés kapcsolata

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 (De Haas, 2010. p. 53.). Az empirikus adatok inkább a migráció és a fejlődés közötti heterogén kapcsolatra utalnak. A nemzetközi mozgást alsó perspektívából 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 (De Haas, 2010. p. 54.). A migráció nem kívülről eredő folyamat, hanem a társadalmi fejlődési folyamatok része, tehát a migráció fejlődésre gyakorolt hatása szintén összetett.

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. p. 80).

### 1.9. Irreguláris migrációval és menedékjoggal kapcsolatos folyamatok elemzésének elméleti háttere

A disszertáció meghatározó célja, hogy feltárjam az Európai Statisztikai Rendszerben fellelhető azon hiányosságokat, amelyek az irreguláris migrációra vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésében megtalálhatók, és amelyek gátolják az irreguláris migrációra vonatkozó megfelelő hatékonyságú előrejelzések elkészültét. A jogszabályokkal ellentétesen megvalósuló migráció ugyanakkor nem feltétlenül jelenti a migráció illegális vagy jogszerűtlen voltát a vándorlás kényszerű okaira meghonosodott elvekre tekintettel (például visszaküldés tilalma) (Hautzinger, 2015. p. 50.). A jogszerűtlenül végbemenő vándorlás nemzetközi szakirodalomban kialakult jelzője az irreguláris migráció, amely a jelenséget, mint a migráció természetes körülményeitől eltérő helyzetet mutatja be, de azt nem feltétlenül egy jogilag üldözendő vagy büntetendő állapotként jellemzi. Jogszerűtlen (illegális) beutazásból is származhat jogszerű, mégis irreguláris (például menedékkérelem elbírálása miatti) tartózkodás, míg a jogszerű tartózkodás is válhat irreguláris helyzetté, ha annak jogi feltételei megszűnnek (Hautzinger, 2015. p. 50.). A menedékjoggal kapcsolatos adatok gyűjtése a területen jellemző fogalmi diszkrépancia miatt több gyakorlati nehézségbe is ütközik (Bakewell, 1999). A nemzetközi migráció, mint társadalmi jelenség és a menedéjog erőteljes politikai diskurzusok részét képezik. Arra is találhatunk példát, hogy egyes csoportok a politikai érdekek mentén, a saját valóságról alkotott képüknek megfelelően kívánják elemezni az adatokat (Crisp, 1999. p. 4.). A disszertáció céljai között szerepel egy vándorlásstatisztikai adatgyűjtési- és elemzési rendszer kidolgozását tartalmazó ajánlás megalkotása, amely aktívan tudja szolgálni a gyakorlati szempontokat is. Olyan rendszer kimunkálása szükséges, melynek alapján releváns elemzések készülhetnek, lehetővé téve a menedéjog terén jelentkező válságjelenségek hatékony és időben történő kezelését.

A nemzetközi migráció előrejelzésével foglalkozó szakirodalom igen sokrétű (Disney et al., 2015. p. 9.), (Bijak, 2011). A migrációval foglalkozó szakemberek számára azonban már régóta nyilvánvaló, hogy az irreguláris migráció és a menedékjogi jelenségek prognosztizálására a korábbiaktól eltérő megközelítés szükséges (De Beer, 2008). Az irreguláris migrációt előrejelző elemzések többsége nem tud hosszú távú folyamatokat értelmezni, hanem általában a rövid távú jellegzetességekre koncentrálnak (van der Gaag & van Wissen L, n.d.). Az irreguláris migrációs és 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 modell<sup>6</sup> 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 csak további bizonytalansági tényező megjelenését eredményezné a modellben. Néhány további, szakpolitikai szempont alkalmazása azonban elengedhetetlen (Bijak, 2011).

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). Szakértői álláspont bevonására a modellbe jellemzően akkor van szükség, ha kevés adat áll rendelkezésre, vagy az idősor<sup>7</sup> rövid, azaz csak viszonylag szűk időintervallumot lefedő adatok érhetőek el. A bayesiánus modellben szoros összefüggés mutatható ki a megelőző információ és az adat között. 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. p. 26.). A szakértők által szolgáltatott észrevételek olyan információval szolgálhatnak, amelyek nincsenek benne az eredeti modellben. A migrációs

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Olyan statisztikai megfigyeléseket nevezünk így, amelyek elemeit egymást követő időpontokban (időszakokban) regisztrálták, és ez az időbeliség az adatok fontos tulajdonsága.

mozgások alacsony előrejelezhetőségére vonatkozó álláspontok és egyes migrációs mozgások hasonlóságáról alkotott vélemények áttekintése ugyanakkor javíthatják a bizonytalan migrációs folyamatok előrejelezhetőségét. Ezek egyben megóvják a felhasználókat a téves előrejelzésekbe vetett túlzott bizalomtól (Bijak et al., 2017. p. 18.).

Egy megfelelően kiválasztott előrejelző rendszer segítségével megvalósítható a prognózisok időszzerűsége 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. A migrációs folyamatokról magas színvonalú ismerettel akkor fogunk rendelkezni, ha folyamatosan nyomon követjük a jelenlegi eseményeket és ezzel párhuzamosan felmérjük a lehetséges jövőbenieket. Az irreguláris migrációról alapesetben különböző statisztikai mutatókkal rendelkezünk, s ezek segítségével következtethetünk a kiterjedésére. A jelenségről rendelkezésre álló tipikus statisztikai mutató lehet például az illegális határátlépések, vagy a mélyégi ellenőrzések során felfedett illegálisan tartózkodó külföldiek száma. Szintén az irreguláris migráció kiterjedésére utaló jel lehet az illegális munkavállalás miatt egy adott időszakban ellenőrzött külföldiek száma, de erre utalhat a benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulása is. Az irreguláris migrációban résztvevő személyek a menedékjogi kérelem előterjesztésekor legalizálják a helyzetüket. A menedékjogi kérelmet előterjesztők jelentős része korábban irregulárisan lépte át az ország határát, így ez a mutató alkalmas az irreguláris migráció jellemzésére. A migrációs értékelés és előrejelzés keretén belül több tevékenység is zajlik egyszerre: jellemzően a titkos adatgyűjtés és nyomozás egészül ki tudományosan megalapozott kutatással és nemzetközi adat- és információcserével. Az irreguláris migráció jelenségéről többféle módon szerezhetünk információt, melyek közül a legegyszerűbb a megfigyelés. A megfigyelés során egy jelenségre gyűjthetünk adatot több indikátor alapján, amely abban az esetben alkalmazható, amikor nem lehetséges pontos mérés. A felhasznált adatoknak összehasonlíthatónak kell lenni térben és időben és a módszert célszerű kiegészíteni kvalitatív kutatással is.

Az előrejelzés és értékelés lehetséges módjának pontosabb megközelítését jelenti a korai előrejelzés. Ennek lényege, hogy előre jelez és beindít egy ilyen helyzetre tervezett válaszreakciót. A korai előrejelző rendszerek egyik kihívása, hogy a felhasznált indikátorok jók legyenek, azaz megfelelő jelenséget figyeljünk meg. Továbbá egy korai előrejelző rendszer akkor működik jól, ha időben reagál és megfelelő válaszreakciót indít be.

Az irreguláris migráció előrejelzése kapcsán ezen túlmenően még beszélhetünk az elemző kutatásról. Ez tulajdonképpen a társadalmi jelenséghez kapcsolódó, a tudomány módszertana

szerint végrehajtott kutatás. Amíg az elemzés és megfigyelés leírja a jelenséget, addig az elemző kutatás megkeresi a választ is a jelenség kiváltó okára. Mivel itt már több kutatói eljárás összehangolására van szükség, ezért ennek elvégzése időigényes folyamat.

Az egyik legnagyobb kihívást jelentő feladat az irreguláris migrációnak az előrejelzése, mivel a figyelembe vehető tényezők száma korlátozott, hiszen számos adat nem áll rendelkezésre. További nehézsége, hogy nem várt eseményeket kellene figyelembe vennie, amire természetesen nincs mód.

Az irreguláris 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 migrációs scenáriók kialakítása narratíva alkotást jelent, azaz különböző eshetőségek felállítását, amelyek azonban nem bírnak prediktív erővel (Migration scenario methodology — IMI, n.a.). A scenárió kutatók nem igaz, kívánatos vagy apokaliptikus scenáriók felállítására törekednek.

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 bekövetkezte 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.).

#### 1.10. 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 adatbázisok kutatása által nyert információkra alapozva hajtom végre az elemzéseket, értékeléseket, majd a levont következtetések felhasználásával fogalmazom meg az irreguláris migrációs adatgyűjtési és elemzési rendszerekben meglévő hiba 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, hiedelmek összegyűjtését és elemzését célozza meg (Boncz, 2015. p. 25.).

#### 1.11. Az irreguláris migráció értékelésének helye a rendészettudomány tudományos nomenklatúrájában

A rendészettudományt az MTA tudományági nomenklatúra kategorizálása a Humán- és társadalomtudományok IX. osztályába a Gazdaság- és jogtudományok közé sorolja (09 00 00). A IX. osztályon belül az Állam- és jogtudomány (09 01 00) alosztályba tartozik.<sup>8</sup> A rendészettudományra a társadalomtudományos megközelítés alkalmazható. A kutatás komplexitását mutatja, hogy a disszertáció kidolgozásához interdiszciplináris megközelítés szükséges, hiszen a rendészettudományi vizsgálaton túl statisztikai elemzést is végzek. A statisztikai módszerek szintén a humán- és társadalomtudományok kategóriájába sorolhatók (09 02 22)<sup>9</sup>. A fenti megközelítéseken túl, mivel a migrációval összefüggő európai uniós statisztikai adatgyűjtéseket és az adatgyűjtéseket végző intézmények működését uniós jogszabályok határozzák meg, ezért európai jogi (09 01 24) és közigazgatás-tudományi (09 01 05) kutatást is folytatok.

---

<sup>8</sup> Tudományági nomenklatúra: <https://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809>. A rendészettudomány besorolása (09 01 07).

<sup>9</sup> MTA tudományági nomenklatúra besorolása szerint hasonlóan a rendészettudományhoz a IX. osztályának Gazdaságtudomány alosztályába tartozik.



### 1.11.1. A társadalomtudományi megismerés

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). A társadalomról alkotott ismereteink hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a társadalom tagjai immunisabbá váljanak a szélsőséges nézetekkel és a demagógiával szemben, ehhez azonban megfelelő színvonalú és kiterjedésű tudományos ismeretterjesztésre van szükség.

A társadalomtudományos kutatás célja lehet a társadalmi folyamatok előrejelzése, illetve a társadalmi folyamatok megtervezése. Az előbbi megvalósítását a társadalomtudományok egyik ága sem tudja teljesíteni, hacsak nem önbeteljesítő jóslat formájában, hiszen amikor már kellően sokan ugyanazon forgatókönyv alapján élnek, megnőhet az esélye annak, hogy bekövetkezik.

A XVIII–XIX. század pozitivista tudósai úgy gondolták, hogy megfelelő adatok birtokában a világ megismerhető és megtervezhető, bár kétségtelen, hogy ez ma már túl utópisztikus elképzelésnek hat. A társadalom egy-egy kisebb szegmensének fejlesztéséhez a társadalomtudományok eredményeinek felhasználása ma már elengedhetetlen (Héra & Ligeti, 2005. p. 28.). A társadalomtudományok feladata ezen túl a társadalom működését érintő kérdések megfogalmazása és ezek megválaszolása. A társadalomtudományos vizsgálódásnak van összehasonlító jellege is, amikor például egy társadalmi alrendszer működését különböző korszakokban hasonlítja össze a társadalomtudós. A társadalomtudományok a jelenségek okait is kutatják és ezzel új elméletek felállításához segítik hozzá a kutatót. Ilyen kutatást valósít meg az uniós irreguláris migrációval és menedékjoggal összefüggő statisztikai adatgyűjtési és elemzési rendszerek hibáinak feltárása is a jelen dolgozatban.

A jelenség, ebben az esetben a 2015-ben kialakult ún. migrációs válság okait keresem, illetve javaslatot fogalmazok meg a lehetséges következmények jövőbeni kiküszöbölésére és az irreguláris migrációval és menedékjoggal összefüggő folyamatok kezelésének hatékonyabb tervezésére. A kutatás végén olyan elméletet fogalmazok meg, amely megmagyarázza az uniós migrációs statisztikai adatgyűjtési rendszer fragmentáltságának okát.

A megvalósított kutatás során dokumentumelemzéssel vizsgálom meg az Európai Unió migrációs politikájának jogfejlődését a Maastrichti szerződés kormányközi együttműködés időszakától kezdve 2024 nyaráig, amikor az Európai Parlament elfogadta a Menekültügyi és

Migrációs Paktumot.<sup>10</sup> Ezt követően statisztikai adat- és rendszerelemzés segítségével mutatom be az uniós irreguláris és 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 irreguláris migrációval és menedékjogi 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 irreguláris migrációs és menedékjogi 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 (Babbie, 2017). 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 nem tudja egészen pontosan, sőt a sorrendjüket sem, 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. p. 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). Jelen esetben az általánosíthatóságot a célirányos mintavétellel fogom növelni. Az interjúalanyok számának növelését nem tartottam célravezetőnek, mert a lehetséges alanyok száma korlátozott és a megkeresésükre rendelkezésre álló időkeret is.

---

<sup>10</sup> 2021. novemberi állapot szerint.

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. Minden lehetőséget meg kell ragadni arra, hogy az interjúalanyok tisztában legyenek a kutatás céljával és az interjúk felhasználási módjával. Biztosnak kell lenni abban, hogy az alanyok tudják, hogy milyen módon szeretnénk felhasználni a velük készített interjút. Mindez annak érdekében szükséges, hogy a megfelelő információk birtokában tudjanak dönteni az interjúban való részvételükről (Schleicher, 2007. p. 45.). Ezen 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 döntenünk 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 +/- 10 fő) között mozog. Ez a szám megfeleltethető a rendelkezésre álló idő, a lehetséges kutatások kapcsolódásának és a csökkenő bevétel szabályának (Kvale et al., 2005. p. 32.). Az általam felkért interjúalanyok az Európai Statisztikai Rendszer irreguláris migrációval és menedékjoghoz kapcsolódó migrációval, valamint nagy terjedelmű adatfeldolgozó infrastruktúrájának üzemeltetésével foglalkozó szervezeteinek (FRONTEX, EASO, eu-LISA, EUROSTAT) meghatározó képviselőiből kerülnek ki.

Annak érdekében, 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, max. 6-7 ország szakértője által).

Az interjúk anyagának feldolgozását manuálisan végeztem. Az interjúk angol és német nyelven készülnek a külföldi szakértők esetében. Az alkalmazott módszertant a disszertáció egyes fejezeteihez illeszkedően dolgozom ki. A szemléltetéshez használt ábrákat és diagramokat Microsoft Excel, valamint Word szoftverrel alkotom 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 rendészeti elemzés és értékelés tudomány-rendszertani 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 az irreguláris migrációra és menedékjogra 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 irreguláris migrációra és menedékjogra vonatkozó alrendszerére.

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

6. Kvalitatív elemzést készítek a KEMR irreguláris migrációval foglalkozó tagállami és uniós szervezeteinél dolgozó szakértők bevonásával. A kvalitatív kutatás során félig strukturált szakértői interjút veszek fel a kiválasztott szakértőkkel.

Szakértői becsléssel megállapítottam, hogy az irreguláris migrációs statisztikai adatgyűjtés szakértőinek száma az Európai Unióban mintegy 100 főre tehető, ezért a szakértői interjúkat 10%-os mintán, 11 kiválasztott személlyel készítem el.

7. Az irreguláris migrációval összefüggő statisztikai adatgyűjtések hatékonyságának növelésére ajánlásokat fogalmazok meg.

## **II. fejezet**

### **A Közös Európai Menekültügyi Rendszer evolúciója**

#### 2.1. A Genfi Konvenció elfogadásához vezető út

A nemzetközi migráció jogi szabályozásának különleges területe az üldözés elől menekülők vándorlásának jelensége. A menekültügy problémája a XX. 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. p. 12.). A menedékjog meghatározó nemzetközi dokumentumai az 1951. évi Genfi Egyezmény 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 menekült státusz 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 XX. század elején kezdeményezte az ENSZ elődszervezete a Nemzetek Szövetsége és hosszú folyamat eredményeképpen 1951. július 28-án fogadták el a menekültek jogállásáról szóló egyezményt (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 I. 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 (Jaeger, 2001. p. 728.). 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).

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. p. 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 kiterjessék 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. 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 meghatározónak, amikor a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet működött. Ennek elsődleges feladata a Közép-Európából származó mintegy 1050 menekült áttelepítése volt az Egyesült Államokba, Ausztráliába, Kanadába és a világ más országaiba. 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 Menekültügyi Szervezet Emberi Jogi Bizottsága 1946-ban elfogadott egy határozatot, amelyre való hivatkozással az ENSZ főtitkára 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” vagyis „menekültek” nemzetközi védelmének különböző aspektusait az utazáshoz kapcsolódó jogtól

kezdve a családgyejesítés kérdéseit szabályozó jogokig. Mindemellett a tanulmány már tartalmazza a menekültek jogállásának legfontosabb jellegzetességeit is az 1951. évi Konvencióhoz hasonló módon, amely eltérést mutat a II. világháború előtt elfogadott határozatoktól, amelyek elsősorban a háborút megelőző viszonyokra válaszolva születtek (Jaeger, 2001. p. 730.).

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 Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) felállításáról 1951. január 1-jével, valamint 1950. december 14-én kiadta a Főbiztosság Statútumát (Jaeger, 2001. p. 736.).

Az 1951-ben elfogadott Konvenció 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), amely szerint a menekült nem küldhető vissza abba az országba, ahol üldöztetés várhat rá vagy személyes szabadsága veszélynek lenne kitéve, ám a védelem nem terjeszhető ki olyanokra, akik veszélyt jelentenek a befogadó ország közbiztonságára, vagy súlyos bűncselekményt követtek el.

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).

Az egyezmény definiálja a menekült és a migráns közötti fogalom különbségét, mely szerint a menekült olyan személy, aki kényszerből hagyja el hazáját, mert ott kényszer van kitéve, így nem részesülhetne származási országának védelemben. A menekültekhez képest a

migráns olyan személy, aki önként, nem üldöztetés miatt hagyja el a saját országát, hanem például munkavállalás, családegyesítés vagy tanulmányok folytatásából kifolyólag. A migráns akkor is a saját országának a védelmét élvezzi, amikor már egy másik országban él.

Az 1951. évi egyezmény többé-kevésbé a II. világháborús menekültek helyzetére korlátozódott, időbeli és területi korlátai miatt azonban csak az 1951. január 1-jét megelőző időszak menekültjei tartoztak a hatálya alá és az aláíró országok az egyezmény területi hatályát Európára korlátozták. 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. 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) fennálló állapot szerint 146 ország csatlakozott.

Az 1951. évi menekültügyi egyezmény és annak 1967-es kiegészítő jegyzőkönyve alapján több regionális menekültügyi joganyag is megszületett, ilyen például az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagenai-i Nyilatkozat, a latin-amerikai térségben (UNHCR, 2020).

A Genfi Konvencióhoz köthető 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 XXI. század elejére már szükségessé válna a reformja, hogy kezelni tudja a kevert migrációs mozgások – természetesen elsősorban a menedékjogot érintőek – által támasztott nehézségeket is.

Nemzetközi jogi megközelítésben a UNHCR<sup>11</sup> az 1951. évi konvenció és a hozzá kapcsolódó protokoll védelmezője. A UNHCR-t kérte fel az ENSZ Közgyűlése, hogy védelmet és végleges megoldást biztosítson a menedékkérőknek és a 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

---

<sup>11</sup> UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (ENSZ Menekültügyi Főbiztosság)



bővítése és 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 főtitkáránál 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 II. világháború utáni időszak kényszermigrációs jelenségére keresett megoldást, és egyben ennek a korszaknak a lenyomatát hordozza magán. Az azóta eltelt időszakban a kényszermigráció fő kiváltó okaiban történt változás, illetve olyan új mintázatot vett fel, amely a Konvenció elfogadásának idején nem volt jellemző. Mindezek miatt a jelen korszak migrációs kihívásainak való hatékonyabb megfelelés érdekében időszerű lenne a Genfi Konvenció felülvizsgálata.

## 2.2. Az Európai Unió menekültpolitikájának Genfi Konvencióval való kapcsolata

Az EU menekültügyi szabályrendszerének alapját a Genfi Konvenció képezi. Az Európai Unió nem állam, és így nem részese a Genfi Konvenciónak. A Közös Európai Menekültügyi Rendszernek (KEMR) a Genfi Konvenció alá való rendelése 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 Egyezményre 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 szükségessége a politikai szándékon túl jogilag az EUMSZ 78. cikkének első bekezdése is előírja. Az EUMSZ 267. cikke értelmében, a luxemburgi székhelyű bíróságnak egyértelmű jogköre van az uniós jog értelmezésére és érvényességének megállapítására.

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 KEMR abban tér el a többi, itt szereplő 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. 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. 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 joganyaggal szemben – az uniós sajátosságokból fakadóan az asylum-shopping elleni Dublin III. rendelet, aminek célja egyben a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározása, ezek végrehajtását az Eurodac rendelet támogatja. Mindehez támogatást az 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<sup>12</sup>, 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, amely a Genfi Egyezménnyel ellentétben kikényszeríthető az Emberi Jogok Európai Bírósága által.

### 2.3. A KEMR kialakulásának kezdetei

Amit ma Európai Uniónak 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. p. 23.). Az Európai Unió közös menedékjogi politikája kezdetben azzal párhuzamosan alakult ki, hogy a tagállamok csatlakoztak a Schengeni vívmányokhoz és bár a Schengeni térségen belül a határellenőrzés tagállami hatáskör, ennek részletszabályait az uniós jog szabályozza, illetve a határellenőrzéshez támogatást biztosít a Frontex révén. A belső határokon a határellenőrzés megszűnésével 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. Így pedig fennállna a lehetősége annak, hogy több tagállamban is menedékjogi kérelmet terjesszenek elő (ez az ún. asylum-shopping jelensége) (EASO, 2016). A belső határellenőrzés megszüntetése együtt járt a külső határellenőrzés megerősítésével és a migráció, valamint a menekültügy terén az együttműködés elmélyítésével.

A Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról Szóló Egyezmény (Schengeni VHR, 1990) már tartalmazott olyan jogi rendelkezéseket, amik meghatározták a menedékjogi eljárások lefolytatásáért való felelősséget (például a menedékkérő részére vízumot kiállító Schengen tagállam, mint szerződő fél, felelős az eljárás lefolytatásáért) és jogi lépéseket tettek a másodlagos mozgások megakadályozására. A részletes szabályokat a Schengeni VHR 30. cikke tartalmazza. 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

---

<sup>12</sup> <https://unicef.hu/gyermejjogok/gyermejjogi-egyezmennyrol>, a letöltés ideje: 2024. február 02.

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. p. 1026.). Az 1997. szeptember 1-jén hatályba lépett egyezménynek 12 ország volt a részese: Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és az Egyesült Királyság. 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 első jelentősebb lépést az 1992. évi Maastrichti Szerződés<sup>13</sup> jelentette, annak is a (Bel- és Igazságügyi együttműködést szabályozó) VI. cikke, ami a teljes menedékjogot közös érdekerület alá vonta, azonban csak az EU harmadik pillére részeként. Ez kormányközi döntéshozatali eljárások során valósult meg. Ilyen kormányközi egyezmények és határozatok születtek 1990-től kezdődően, de 1992 és 1997 között is a menekültügy területén, például a felelős tagállam meghatározásáról, a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről, a biztonságos harmadik országokról, a minimális eljárási garanciákról, az ideiglenes védelemben részesülő személyekről vagy a kísérő nélküli kiskorúakról<sup>14</sup>. Az 1990-es évek végére az egységes piac kialakulása és a határok lebomlása egyre inkább ráébresztette a döntéshozókat arra, hogy a bevándorlás és a menekültügy kérdésének is az Európai Unió 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

---

<sup>13</sup> Az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt szerződés az Európai Unióról 1993. november 1-jén lépett hatályba.

<sup>14</sup> Az 1990. június 15-i egyezmény az Európai Közösségek valamely tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásáról (ún. Dublini egyezmény)

Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjogi kérelmekről (ún. londoni határozat)

Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a harmadik befogadó országokra vonatkozó kérdések összehangolt megközelítéséről

Az 1992. december 1-jei következtetés azokról az országokról, amelyekben az üldöztetésnek nincs komoly veszélye (ún. biztonságos harmadik országokról szóló következtetés)

Az 1995. június 20-i tanácsi határozat a menekültügyi eljárásokban alkalmazandó minimális garanciáiról (ún. minimális garanciákról szóló határozat)

Az 1995. szeptember 25-i tanácsi határozat az ideiglenes védelemben részesülő személyek belépésével és tartózkodásával kapcsolatos kötelezettség megosztásáról

Az 1996. március 4-i közös álláspont, 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 (ún. közös álláspont)

Az 1997. június 26-i tanácsi határozat a harmadik államból származó kísérő nélküli kiskorúakról.

nemzetek fölötti szabályozás megvalósítása érdekében. Így tulajdonképpen a KEMR kialakulásának alapjait fedezhetjük fel benne azáltal, hogy a menekültügyet is az első pilléres szakpolitikák közé emelte. Az Amszterdami 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 ötéves 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 menedéjog 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 menedéjog alappillérenek. 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, azonban ezen szabályok esetében a harmonizáció viszonylag alacsony fokon állt.

A Tamperei Programban (Tamperei Program, 1999. p. 2.) található először egyértelmű utalás a Közös Európai Menekültügyi Rendszerre:

*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 Menekültügyi Konvencióra és annak Protokolljára, hiszen nem az volt a célja, hogy a menekülteként 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 státusz tartalmi elemeinek egymáshoz közelítése (EASO, 2016).

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 Európai Unióban 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 a korábbi Befogadási irányelv

(2003/9/EK)<sup>15</sup>, a Kvalifikációs irányelv (2004/83/EK)<sup>16</sup>, a Menedékjogi eljárási irányelv (2005/85/EK)<sup>17</sup>, és az Ideiglenes védelemről szóló irányelv (2001/55 EK).<sup>18</sup>

Ezek kerültek kiegészítésre a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős országot meghatározó Dublin II rendelettel (343/2003/EK),<sup>19</sup> illetve a menedékjogi eljárás során az ujjlenyomatok tárolására és összehasonlítására szolgáló Eurodac (2725/2000/EK)<sup>20</sup> rendelettel. Ezek és az átdolgozott irányelvek és rendeletek adják az EU jelenlegi menedékjogi politikájának számos vívmányát és egyben a hátulütőit is.

Összefoglalóan a KEMR első fázisának jogi intézményei a következők:

	<b>A KEMR első fázisának jogszabályai</b>	<b>Hatálybalépés időpontja</b>	<b>Az irányelv átültetésének határideje</b>
1.	Európai Menekültügyi Alap	2000. január 1.	
2.	Eurodac Rendelet, 2000	2000. december 15.	
3.	Ideiglenes védelemről szóló irányelv, 2001	2001. augusztus 7.	2002. december 22.
4.	Szolidaritási Alap	2002.	
5.	Dublin II. Rendelet, 2003	2003. március 17.	
6.	A Dublini Rendelet alkalmazásának részletes szabályait meghatározó rendelet, 2003 <sup>21</sup>	2003. szeptember 6.	
7.	Befogadási irányelv, 2003	2003. február 6.	2005. február 6.
8.	Kvalifikációs irányelv, 2004.	2004. október 20.	2006. október 10.
9.	Menedékjogi eljárási irányelv, 2005.	2006. január 2.	2007. december 1.
10.	Migrációs Statisztikai Rendelet, 2007.	2008. január 1.	

2. táblázat A KEMR első fázisának jogi aktusai és az irányelv tagállami jogba való átültetésének határideje

<sup>15</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L31, 46. évfolyam, 2003. február 6., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2003:031:TOC>

<sup>16</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L304, 47. évfolyam, 2004. szeptember 30., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2004:304:TOC>

<sup>17</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L326, 48. évfolyam, 2005. december 13., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2005:326:TOC>

<sup>18</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L212/12, 44. évfolyam, 2001. augusztus 07., [tps://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055),

<sup>19</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L50, 46. évfolyam, 2003. február 26., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2003:050:TOC>

<sup>20</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L316, 43. évfolyam, 2000. december 15., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2000:316:TOC>

<sup>21</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L222, 46. évfolyam, 2003. szeptember 05., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2003:222:TOC>

A KEMR életre hívását követően hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlődés első fázisát a második fázisnak is követnie kell, úgy, hogy a közös menedékjogi eljárások minimum szabályaitól eltérően az egységes menedékjogi eljárást hangsúlyozza, aminek az alapja az egységes menedékjogi jogállás.<sup>22</sup> A Dublini rendeletről már hatálybalépését követően bizonyossá vált, hogy egyrészt működése esetén aránytalanul nagy terhet róna az EU külső határain elhelyezkedő országokra. Másrészt hamar kiderült működésképtelensége is, mivel az esetek igen kis százalékában valósult meg az átadás-átvétel. Működésképtelenségének okai között megtalálható volt az egyes tagállamokban a menedékjogi eljárások különbözősége is, ezért véleményem szerint az uniós menekültügyi jogfejlődés helyes iránya az egységes menedékjogi jogállás megalkotása lenne.

#### 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 (Fazekas, 2012), 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).

Az európai polgárokban pedig jogosan merül fel az igény, hogy az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartása mellett az Európai Unió 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.” (Az EU Hivatalos Lapja, 2005. p. 1.)*

---

<sup>22</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C53, 48. évfolyam, 2005. március 3. Hágai Program, A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, 5. oldal. [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 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 Egyezményvel 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 (Az EU Hivatalos Lapja, C53 2005. p. 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 (Fazekas, 2012). 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 van szükség, amely magában foglalja a migráció valamennyi szakaszát, figyelembe veszi a migráció kiváltó okait, a belépési és befogadási, valamint a beilleszkedési és visszatérési politikákat (Az EU Hivatalos Lapja, C53 2005. p. 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.”* (Az EU Hivatalos Lapja, C53 2005. p. 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 (Az EU Hivatalos Lapja, C53 2005. p. 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 túlzottan a tagállamokat és szem előtt tartják az interoperabilitás szempontjait.

A végső 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. Illetve egy jól működő és bejáratott adatgyűjtő rendszer, megteremtené az előrejelzések készítésének lehetőségét. Egy ilyen migrációs statisztikai adatgyűjtő és elemző rendszer hozzájárulhat a magas szintű rendészeti célú elemzések elkészítéséhez uniós és tagállami szinten egyaránt.

A menekültügyi együttműködés terén a kitűzött célokat a KEMR fejlesztésével, míg az igazságügyi együttműködést a bíróságokhoz való hozzáférés, valamint a rendőrség és az igazságügyi együttműködés javításával, a jogszabályok egymáshoz való közelítésével és közös politikák fejlesztésével lehetséges megvalósítani (Az EU Hivatalos Lapja, C53 2005).

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 hágai 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. p. 55.). A Hágai Program a Tamperei programnál már jóval visszafogottabb és a biztonsággal kapcsolatos szempontokat helyezi előtérbe. Hamar nyilvánvaló lett, hogy sem az Unió, sem a tagállamok nincsenek felkészülve a Tamperei program illuzórikus célkitűzéseinek gyakorlati megvalósítására (Gyenei, 2014. p. 91.) A bel- és igazságügyi együttműködés az unió egyik legfontosabb szakpolitikájává vált, ami alapvetően a hágai programnak magának 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 Európai Unióban megfogalmazott egységes védelmi státuszok biztosításának céljával. Bebizonyosodott, hogy a minimum eljárási szabályok nem elegendőek a jogharmonizáció megfelelő szintjének elérésére az Európai Unióban, és ezt az Európai Bizottság is elismerte 2008-ban kiadott közleményében.

*„...Másodszor, 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.”*  
(Bizottság Közleménye, 2008. p. 6.)

A magasabb szintű jogharmonizáció elérése érdekében szükségessé vált a KEMR első fázisában elfogadott jogi aktusok további fejlesztése. Valamint nyilvánvalóvá 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. (Bizottság Közleménye, 2016. p. 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 irreguláris migrációs mozgások feltérképezése terén, (pl. a védelmi igénnyel rendelkezők azonosítását a vegyes

migrációs áramlatban érkezők közül, hogy minél hamarabb eljussanak a menekültügyi hatósághoz) ezzel elősegítve a magas fokú rendészeti hatósági eljárások lefolytatását.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer 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.

## 2.5. A Stockholmi program

A stockholmi programot az Európai Tanács 2009-ben fogadta el, amely kiemelt fontosságot tulajdonít a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztésének (Fazekas, 2012. p. 68.). 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. p. 4.). A stockholmi program elfogadása szinte egybeesett a lisszaboni szerződés hatálybalépésével, amellyel az EU harmadik pillérét alkotó bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítése is végbement és egyben 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. p. 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 előrettekintő, 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. p. 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 megítélés szerint magába foglalja a statisztikai adatok kezelését és feldolgozását is, s ezzel az operabilitás javítását is a rendészeti tevékenység terén.

A KEMR második szakasza az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum (Bevándorlási Paktum, 2008) Európai Tanács által történő elfogadásával vette kezdetét 2008 szeptemberében. Ahogyan az hangsúlyozásra került a Stockholmi Programban, az Európai Unió 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)*

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<sup>23</sup> 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 közös európai menekültügyi rendszer létrehozása, amelynek az 1951. évi Genfi Egyezmény, 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 2.6.2 alfejezet tárgyalja részletesen – fontos eszköze a közös európai menekültügyi rendszer fejlesztésének és végrehajtásának, továbbá, hogy a Dublini rendszer a közös európai menekültügyi rendszer 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

---

<sup>23</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C306, 50. évfolyam, 2007. december 13., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

Támogatási Hivatal bevonása szükséges a közös európai menekültügyi rendszer külső dimenziójába.

Lényeges a szolidaritás Unión belüli előmozdítása, ez azonban nem elegendő a közös európai menekültügyi rendszer 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. p. 94.).

Az átdolgozott jogszabályrendszer az Európai Unió Bizottságának javaslatára került elfogadásra, négyévnnyi, vitákkal övezett időszak után.

A Lisszaboni Szerződés jóváhagyásával egyidejűleg az Európai Unió Alapjogi Chartája is jogi kötőerővel bíróvá vált, ami így, mint az Európai Unió 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.

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 Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítására vonatkozó szabályokat. Az EU elsődleges jogában ez az első utalás a KEMR szükségességére vonatkozóan, ami koncepciója szerint nem törekszik föderalista jellegű egységesség megteremtésére.<sup>24</sup>

## 2.6. A KEMR II. szakasza

A KEMR második szakaszát alkotó jogszabályok, amelyek közé a korábban elfogadott jogszabályok átdolgozása is tartozik, 2013-ra -az Ideiglenes védelemről szóló irányelv kivételével- elfogadásra kerültek. Az átdolgozott jogszabályok sajátossága, hogy hatályon kívül helyezik a korábbi jogszabályt és egyben új jogszabályt fogadnak el ugyanazon a területen.

---

<sup>24</sup> A KEMR-ben használt közös kifejezés (amelynek angol megfelelője a common) általánosan használt az EU kontextusában és a harmonizáció közepes szintjét kívánja kifejezni eltérően az egyedüli kifejezéstől (amelynek angol megfelelője a single).

	<b>A KEMR második fázisának jogszabályai</b>	<b>Hatálybalépés időpontja</b>	<b>Az irányelv átültetésének határideje</b>
1.	EASO-t létrehozó rendelet	2010. május 19.	
2.	Kvalifikációs irányelv (átdolgozás), 2011. <sup>25</sup>	2012. január 09.	2013. december 21.
3.	Eurodac rendelet (átdolgozás), 2013. <sup>26</sup>	2013. július 19.	
4.	Dublin III. rendelet (átdolgozás), 2013. <sup>27</sup>	2013. július 19.	
5.	Befogadási irányelv (átdolgozás), 2013. <sup>28</sup>	2013. július 19.	2015. július 20.
6.	Eljárási irányelv (átdolgozás), 2013. <sup>29</sup>	2013. július 19.	2015. július 20.

3. táblázat A KEMR második fázisának jogszabályai és hatálybalépésük ideje

A KEMR jogszabályainak többségét – a végrehajtási rendeleteket nem számítva – az irányelvek teszik ki, amiket át kell ültetni a tagállamok nemzeti jogába. A KEMR-nek szerves részét képezi a 2010-ben elfogadott, 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:

<sup>25</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L337, 54. évfolyam, 2011. december 20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2011:337:TOC>

<sup>26</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L180, 56. évfolyam, 2013. június 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>

<sup>27</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L180, 56. évfolyam, 2013. június 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>

<sup>28</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L180, 56. évfolyam, 2013. június 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>

<sup>29</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L180, 56. évfolyam, 2013. június 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>



*„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 Európai Unió, (de más célrégiók, célországok) sem tudnak ellenőrzésük alá vonni számos, a kibocsátó, valamint a tranzit országokban tapasztalható eseményt, amelyek hatással vannak a jelenségre. Az Európai Unió menedékjogi politikáját gyakran éri kritika amiatt, hogy inkább elnyomó 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).

A jogharmonizáció önmagában nem elegendő az egységes menekültügyi rendszer kialakításához. Az Európai Unió Bizottsága a jogi keretrendszer kidolgozása helyett a gyakorlati együttműködés további elmélyítését helyezte előtérbe, aminek egyik legfontosabb jele az EASO (European Asylum Support Office – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) megalapítása. E hivatal célja a nagy menekültügyi nyomásnak kitett tagállamok menekültüggyel foglalkozó intézményeinek támogatása, valamint az EU tagállamai és a harmadik országok közötti együttműködés elősegítése.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítása során első lépésként a jogi eljárások harmonizálása szerepelt, és a folyamat végső állomásaként egy egységes európai menekültügyi eljárás, valamint Európa szerte közös státusok megteremtése állt.

A KEMR jelenlegi jogszabályai mindegyik tagállamra kötelező érvényűek, Dánia és Írország kivételével.

<b>A KEMR 1. szakaszának jogszabályai</b>	Ideiglenes védelemről szóló irányelv
	Dublin II. rendelet
	A Dublini rendelet alkalmazásának részletes szabályait meghatározó rendelet
	Eurodac rendelet
	Befogadási irányelv
	Eljárási irányelv
	Kvalifikációs irányelv
<b>KEMR 2. szakaszának jogszabályai</b>	Dublin III. rendelet
	Eurodac rendelet (átdolgozás)
	Befogadási irányelv (átdolgozás)
	Eljárási irányelv (átdolgozás)
	Kvalifikációs irányelv (átdolgozás)
<b>Egyéb, a másodlagos joganyagok közé tartozó jogszabályok</b>	Családegyesítési irányelv
	Huzamos tartózkodási irányelv
	Visszatérési irányelv

4. táblázat A KEMR-t alkotó jogszabályok és a hozzá kapcsolódó másodlagos jog

Dánia nem részese a Bel- és Igazságügyi Együttműködés egyik vívmányának sem, így a menedékjogi kérdéseket érintőknek sem (az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 78. cikkében tárgyaltaknak 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. A felsoroltak közül egyik tagállam sem fogadta el a Családegyesítési és a Huzamos tartózkodási irányelvet, s szintén nem támogatták a Befogadási irányelv átvételét a saját jogszabályaikba.

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.

A KEMR-t állandó fejlődés jellemzi. Ezt jól mutatja, hogy 2015 szeptemberében 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 mi sem bizonyítja ezt 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).

Az Európai Unió Bizottsága 2015. szeptember 29-én adta ki közleményét „*A menekültügyi válság kezelése: műveletek és költségvetési intézkedések az európai migrációs stratégia keretében*” címmel (EU Bizottság Közleménye, 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.

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 figyelembe vételével (EASO, 2016):

1. A Dublin III. rendelet átalakítása szükséges, annak érdekében, hogy a menedékkérelm lefolytatásáért felelős tagállam megállapítása terén -különösen nagyszámú menedékkérelm 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 Európai Unió 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 Európai Unió szerte egységes befogadási feltételek kerüljenek alkalmazásara és ezáltal megakadályozzák a menedékkérők másodlagos mozgását az Európai Unióban.
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 jogalkotás szakértői szinten tovább zajlott, de 2015 óta semmilyen jogszabályt nem sikerült elfogadni, a csomag problémamegközelítése és Magyarország sarkos ellenállása miatt. Ezután az Új 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 Közös Európai Menekültügyi rendszer 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 csomagmegközelítéssel vagy a közös felelősségvállalással szemben.

### III. fejezet

## A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jogszabályrendszere

#### 3.1. Az EU elsődleges jogforrásainak kapcsolata a menedékjoggal

A KEMR második szakaszának jogalkotási munkáival párhuzamosan az Európai Unió elfogadott olyan fontos szerződésmódosításokat, amelyek 2007 óta már az EUMSZ részét képezik, és amelyek a Lisszaboni Szerződés részeként 2009. december 1-jén léptek hatályba. 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. p. 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 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).

Az EUMSZ 5. szakaszának az Európai Unió Bíróságára vonatkozó általános rendelkezései szintén meghatározóak a KEMR szempontjából, mivel a 267. cikk elsőbbséget biztosít a Bíróságnak az EU Szerződéseinek értelmezése és érvényessége, valamint az EU intézményei, hivatalai, illetve ügynökségei által tett lépések jogszerűségének vizsgálata terén. Az Európai Unió menedékjogának alapját az EUMSZ 2. fejezetének 78. cikke tartalmazza, mindamelllett, hogy a 77. cikk, valamint a 79. és 80. cikk is tartalmaz jogi alapot a menedékjoggal kapcsolatos kérdésekben (EASO, 2016. p. 25.).

Az EUMSZ 77. cikke (1) bekezdésének (a) és (b) pontjában szerepel a belső határokon a személyek határellenőrzés nélküli átkelésének biztosítása, tekintet nélkül állampolgárságukra, valamint a külső határok ellenőrzésének eredményes biztosítása.

A 77. cikk (2) bekezdésének (c) pontja írja elő, hogy a 77. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Parlament és Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek szerint harmadik országok állampolgárai rövid ideig szabadon mozoghatnak az Unión

belül. Ugyanezen bekezdés (e) pontja pedig előírja, hogy a személyek, állampolgárságukra való tekintet nélkül mentesülnek mindenfajta ellenőrzés alól a belső határok átlépésekor.

Míg az Európai Közösségekről szóló szerződés 63. cikke még korlátozott volt a minimális intézkedések meghozatala tekintetében, az EUMSZ 78. cikkének (2)-e (EUMSZ, 2012. p. 76.) már megengedi az „egységes menedékjogi státusok” létrehozatalát. Menedékjog és bevándorlás tekintetében a 78. és 79. cikk közvetlen jelentőséggel bír.

A 78. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Uniónak 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 (EUMSZ, 2012. p. 76.). A cikkben az is szerepel továbbá, hogy ennek a politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi Genfi Egyezményvel és az 1967. évi jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.

Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének (c) és (d) pontja értelmében magasabb szintű egységesítés válik lehetővé a közös (common) szabályok meghozatalához képest a menedékjogi eljárás és a menedékes státus odaítélése vonatkozásában.

*„(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,*
- f) előírások a menedékkérők és a kiegészítő védelmet kérők befogadásának feltételeire vonatkozóan.”*

*g) partnerség és együttműködés a harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából (EUMSZ, 2012. p. 76.).*

*A (3) bekezdés alapján, „ha egy, vagy több tagállam olyan sürgősségi helyzetben szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.*

*Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:*

*a) a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok, beleértve a családegyesítési célúakat is,*

*b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,*

*c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,*

*d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.*

*(3) Az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területén tartózkodó olyan személyek származási vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok egyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek eleve nem, vagy már nem felelnek meg.*

*(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak (EUMSZ, 2012. p. 77.)*

*(5) E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.”<sup>30</sup>*

---

<sup>30</sup> EUMSZ, Az Európai Unió Hivatalos lapja, 77. oldal

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 Egyezményt 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.

Az Amszterdami Szerződésben lefektetett minimális harmonizáció elve úgy is értékelhető, hogy a tagállamok akár el is térhetnek az EU szabályozásától. Ez a megállapítás azonban nem állja meg a helyét a sokkal robusztusabb EUMSZ, illetve a KEMR céljainak tükrében. 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 menekülteként 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.

Bár az Ideiglenes védelemről szóló irányelvben található jogszabályi utalás a harmadik országbeli állampolgárok tömeges beáramlásának esetére a Tanács minősített többségének döntése alapján, de az irányelv alkalmazására 2022. március 7-éig, az orosz-ukrán háború kitörését követően a menedékkérők nagyszámú beáramlásának kezelése idejét leszámítva, nem került sor. A 78. cikk (3) bekezdése értelmében a Tanács átmeneti intézkedéseket hozhat azon tagállamok támogatása céljából, amelyek nagyszámú harmadik országbeli állampolgár gyorsan végbemenő beáramlása okozta vészhelyzettel szembesülnek. Erre a 80. cikk tagállamok közötti szolidaritásra és a terhek igazságos elosztására vonatkozó kitétele alapján a 2015. szeptember 14-én kelt 2015/1523-as számú<sup>31</sup> és a 2015. szeptember 22-i keltezésű 2015/1601-es számú<sup>32</sup> határozatban Görögország és Olaszország, mint kedvezményezett országok részére a nemzetközi védelem terén meghozandó átmeneti intézkedések tekintetében sor is került.

---

<sup>31</sup> 2015/1523 2015. szeptember 15. Határozat, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L239, 2015. szeptember 15. 146. oldal

<sup>32</sup> 2015/1601 2015. szeptember 24. Határozat, Az európai Unió Hivatalos Lapja, L248, 2015. szeptember 24. 80. oldal



### 3.2. Az Európai Unióról szóló szerződés (Lisszaboni 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 mindezidáig. Az EUB 2014 decemberében kiadott véleménye értelmében az egyezményhez a megadott feltételek szerint történő csatlakozás nem kompatibilis az Európai Unió 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. p. 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. p. 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 kiindulási pontot.

### 3.3. Az Európai Unió Alapjogi Chartája Emberi

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (EU Alapjogi Chartája) az EU elsődleges joganyagának szerves részét képezi. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Európai Unióról szóló szerződés (6) cikkének (1) bekezdése alapján, előírásai kötőerővel bírnak nemcsak az Európai Unió 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 az Egyezményt.

A KEMR szempontjából különös jelentőséggel bír az EU Alapjogi Charta (18) cikke, ami kimondja, hogy a menedékhez való jogot a Genfi Menekültügyi Egyezmény, az Európai Unióról szóló szerződés, valamint az Európai Unió 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 Chartájában 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. Az EU Alapjogi Chartájában egyes, a felsorolásban szereplő joghelyeire történő utalás ugyan nem teljes körűen, de a KEMR-nek a menedékjog terén érvényesíteni kívánt céljait tükrözi.

Alapjogi Charta	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 jog	✓			
(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		✓	✓	✓

5. táblázat Utalások a KEMR egyes jogintézményeiben az EU Alapjogi Chartájára<sup>33</sup>

### 3.4. Az EU állampolgárok menedékjoghoz való joga, (Aznar vagy Spanyol Protokoll)

Az Európai Unió állampolgárainak menedékhez való jogáról szóló 24-es számú Protokoll (Bijak et al., 2017. p. 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:

- 1) abban az esetben, ha az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatáskörét háború vagy rendkívüli állapot esetére felfüggesztik,
- 2) ha a tagállam ellen az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdése alapján az EU tagság felfüggesztéséről döntő eljárás van folyamatban,

<sup>33</sup> \*(EASO, 2016. p. 33).

3) 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,

4) 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.

### 3.5. Az EU Alapjogi Chartájának alkalmazhatósága Lengyelországra és az Egyesült Királyságra

A 30. számú Protokoll (Protokoll No. 30.) az EU Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazhatóságáról tartalmaz kitételeket. Az első cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az EU Alapjogi Chartája nem teszi lehetővé az Európai Unió Bírósága, valamint a lengyel nemzeti bíróságok számára, hogy ha a lengyel nemzeti jogszabályok, közigazgatási eljárások és gyakorlatok nincsenek összhangban az alapvető szabadságjogokkal és elvekkel, akkor azt kivizsgálják.

A 2. cikk kimondja, hogy amikor az EU alapjogi Chartája nemzeti jogra, vagy gyakorlatra hivatkozik, akkor azok vizsgálata csupán a nemzeti jogban, illetve gyakorlatban való jelenlétükre terjedhet ki. A 30-as számú Protokoll első cikkének (1) bekezdése tisztázza a Charta 51. cikkének hatályát. Megerősíti, hogy nem célja az egyes tagállamok, illetve azok bíróságainak felmentése a Charta előírásainak alkalmazása alól.

### 3.6. Az EU másodlagos jogforrása és a menekültügyi joganyag

Annak ellenére, hogy a menedékjog terén a hatáskör osztott a tagállamok és az EU között, a KEMR deklarált célja, hogy egységes jogszabályrendszert teremtsen a menedékjogi kérelmek elbírálására. A KEMR jogszabályrendszere irányadó a menedékjogi kérelmek elbírálására az EU területére történő belépéstől a kérelem elbírálásáig. A KEMR jogszabályainak meghatározó részei – a végrehajtási rendeleteket nem számítva – azok az irányelvek, amelyek nemzeti jogba történő átültetésüket követően bírnak jogi kötőerővel a tagállamokban. Az EU menedékjogra vonatkozó másodlagos jogszabályait a rendeletektől az irányelvek felé haladva ismertetem.

### 3.6.1. A Dublin III. rendelet

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

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 felelősség-megosztási rendszer kialakítására azonban, amit napjainkban Dublin 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 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 előterjessék, illetve, hogy a menedékjogi eljárást az általuk kiválasztott tagállamban folytassák le (Hailbronner, 2016. p. 1487.). Az intézkedések legfőbb célja, hogy felgyorsítsa a menedékjogi eljárás lefolytatását mind a menedékkérő, mind pedig az érintett tagállam érdekében.

A UNHCR ajánlásától való eltérés jelentős, mivel a felelősséget objektív kritériumok alapján állapítja meg és nem kötelezi a tagállamot arra, hogy figyelembe vegye a „menedékkérő szándékát a lehető legmesszemenőbb mértékben” (Hailbronner, 2016. p. 1488.). Az ún. Dublini kritériumok háttérbe helyezik a tagállamokkal fennálló esetleges közeli kapcsolatokat, ehelyett inkább annak megállapítására fókuszálnak, hogy melyik ország idézte elő azt a helyzetet, hogy a kérelmező a „Dublini térségben” van.

A Dublini rendelet működése óta eltelt 20 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 alakult 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 jelenleg 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 Svájcjal), s ezen országoknak a területe jelenti a Dublini-térséget. A Dublin III. rendelet, amelynek alapjául a dublini egyezmény<sup>34</sup> szolgál, „kapcsolóelemeket” (Kende, 2015. p. 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.

---

<sup>34</sup> EU-tagállamok közötti kormányközi megállapodás a menedékjog kérdésében. Az 1990-ben született, de csak 1997-ben kötelező erejűvé vált egyezmény a Dublini rendelet elődje.

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 hónapon belül kell válaszolni, Eurodac<sup>35</sup> megkeresés esetén két héten belül, és a hozzájárulástól számítva hat hónapon belül kell visszavenni a menedékkérőt. Az Eurodac rendszer abban nyújt segítséget, hogy meghatározásra kerüljön a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős állam.

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 EU 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 volt lehetőség Görögországból és Olaszországból az Európai Unió másik tagállamaiba. A határozat alapján e két ország átmenetileg eltérhetett a Dublin III rendelet 13. cikkének (1) bekezdésétől (a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállam meghatározása alól) és szintén átmeneti kivétellel élhetett a rendelet 21., 22. és 29. cikkeiben lefektetett eljárásjogi rendelkezések alól.

### 3.6.2. Eurodac rendelet

Az Eurodac rendelet célja a Dublin III rendelet végrehajtásának elősegítése azáltal, hogy létrehoz egy központi ujjnyomat nyilvántartást és egy a tagállami rendszerekkel adatkommunikációt megvalósító kommunikációs csatornát. Az eredeti Eurodac rendelet célja a Dublin 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

---

<sup>35</sup> Az Eurodac rendszer célja annak a határnak az azonosítása, ahol a határátlépés történt, az összes illegális határátlépő személy ujjlenyomatának azonosítása és a tárolt adatok, valamint azon ország nemzeti egységei által lekért adatok összehasonlítása, ahol az illegális migráns felfedése megtörtént.

továbbított ujjlenyomat adatok összehasonlításra kerülnek a központi rendszerben korábban tárolt adatokkal.

### 3.6.3. Kvalifikációs irányelv

A Kvalifikációs irányelv célja (EU Hivatalos Lapja, L304), 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 Európai Unióban 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 létrehozásakor 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 (2011/95/EU) nem hoz létre közös státust, hanem meghatározza azokat a sztenderdeket, 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 Európai Unióra, 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 sztenderdeknek megfelelően, ami az elképzelés szerint segíthet megakadályozni a menedékkérők tagállamok közötti másodlagos 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” (EU Hivatalos Lapja, L304)*

Továbbá megerősíti, hogy:

*„.....legfőbb célja egyrésztől annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulóknak beazonosítására, másrésztől annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.”*

Az irányelv személyi hatálya csak harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki. A munkaerőpiachoz, egészségüghöz vagy az integrációt segítő eszközökhöz való hozzáférésben rejlő különbségek megszűntek, bár az ezek elődjét jelentő 2004/83 EK irányelvben még megvoltak. A Kvalifikációs irányelv elfogadásának kezdetei 2004-re vezethetők vissza, amikor a Hágai Program keretében a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy értékelje a KEMR működésének első szakaszába tartozó jogszabályokat és tegyen javaslatot a KEMR második fázisának elindítására. A Bizottság azt javasolta, hogy a KEMR második szakaszának befejezése érdekében növeljék a nemzetközi védelem sztenderdjeit és biztosítsák az Európai Unióban történő egységes alkalmazásukat. A Bizottság 2009. október 21-i javaslata<sup>36</sup> újabb lépés volt a nemzetközi védelmi sztenderdek harmonizálása érdekében, de nem szerepelt benne célként a megelőző Kvalifikációs irányelv (2004/83 EC) minden szabályának megváltoztatása. A javaslat nem követte a UNHCR és a civil szervezetek ajánlásait egy egységes védelmi kategória létrehozása érdekében, azonban pontosította a védelemben részesítettek jogi státusának alapelveit az irányelv 7. cikke értelmében, vagyis kimondta azt, hogy a védelmi státusuknak hatékonynak és tartósnak kell lennie.

Az irányelv a Genfi Konvención, mint a nemzetközi védelmi rendszerek meghatározó rezsímjén 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 szorulóknak kilétét, valamint a nemzetközi védelem szabályait.

---

<sup>36</sup>A Bizottság javaslata, 2009. október 21. Egyetlen és méltányosabb menekültügyi eljárás egy egységes uniós jogállás megteremtése céljából: a nemzetközi védelem utolsó alkotóelemeinek elhelyezése, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_09\\_1552](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_09_1552), a letöltés ideje: 2022. június 19.

#### 3.6.4. Menekültügyi eljárási irányelv

A menekültügyi eljárási irányelv az átdolgozott kvalifikációs irányelvvel és a Dublin III rendelettel együtt határozza meg a KEMR-ben a menedékjogi eljárás jogszabályi keretét. Az irányelv célja közös menekültügyi eljárások kidolgozása, de nem minden előírása bír kötelező erővel. A Kvalifikációs irányelvre történő hivatkozással a Menekültügyi eljárási irányelv (2013/32/EU irányelv) nyilvánvalóvá teszi, hogy az átdolgozott irányelv eljárási szabályai a nemzetközi védelem Kvalifikációs irányelvben meghatározott mind a két formájára vonatkoznak. Az eljárási irányelv 3. cikke (1)-e kimondja, hogy az irányelvet:

*„..... a tagállamok területén, ideértve a határon, a felségvizeken vagy a tranzitónákban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelemre és a nemzetközi védelem visszavonására kell alkalmazni”.*

A 2. cikk (b)-e meghatározza, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem: *„harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által valamely tagállamnál előterjesztett olyan védelem iránti kérelem, amely menekült jogállás vagy kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető, és amelynek kapcsán a kérelmező nem kéri kifejezetten egy más jellegű, a 2011/95/EU irányelv hatálya alá nem tartozó olyan védelem biztosítását, amelynek megadását külön kell kérelmezni”.*

Az átdolgozott irányelv hangsúlyozza, hogy az irányelvben meghatározott közös eljárás (single procedure) tekinthető a KEMR általános szabályának (Hailbronner, 2016, p. 1386.), hogy biztosítva legyen a menedékjogi kérelem magas színvonalú és hatékony megvizsgálásának a lehetősége. Ez tulajdonképpen továbblépést jelent a 2005/85/EK irányelvhez képest, ami alapvetően csak a Genfi Menekültügyi Konvenció hatálya alá tartozó eljárásokra vonatkozott, de kiterjeszhető volt a kiegészítő védelemre is. További különbség még, hogy az átdolgozott eljárási irányelv közös eljárásokat, illetve közös kritériumokat állapít meg a tagállamokban a nemzetközi védelmi szükségszerűség megalapozottságának vizsgálatára. Az átdolgozott irányelv legfontosabb célja, hogy tovább fejlessze azokat a kritériumokat, amelyek a nemzetközi védelmet biztosító és visszavonó eljárásokra vonatkoznak, annak érdekében, hogy az Európai Unióban egyszer létrejöhessen egy közös menedékjogi eljárás. Az egyes tagállami eljárási szabályok ilyen jellegű közelítésének a célja a menedékjogi kérelmezők tagállamok közötti másodlagos mozgásának megakadályozása, amit az eljárásjogi szabályok különbözősége hívna életre, illetve a Kvalifikációs irányelv

alkalmazásának egyenlő feltételek mellett történő biztosítása. Az eljárási irányelv létrejötte annak a fényében vizsgálendő, hogy a korábbi eljárási irányelv alapján (2005/85/EK irányelv) jelentős különbségek mutatkoztak az egyes tagállamokban a menedékjogi eljárások garanciáira vonatkozóan. Az irányelv értékelése során a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy néhány előírása, illetve néhány korábbi előírás hatályon kívül helyezése, hozzájárult ahhoz, hogy eltérő menedékjogi eljárások alakuljanak ki az EU egyes tagállamaiban. Ezek az eltérések elsősorban a gyorsított eljárások szabályozásában, a biztonságos származási ország definíciójának meghatározásában, a biztonságos harmadik ország meghatározásában, valamint a személyes meghallgatások, a jogi segítségnyújtás biztosítása és a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférés terén jelentkeztek.

Az EU Bizottsága 2009-ben nyújtotta be javaslatait a menedékjogi eljárások minimum előírásait meghatározó irányelvre vonatkozóan. Az egységességre történő utalással arra törekedett, hogy növekedjen a menedékjogi eljárás hatékonysága és minősége, azáltal, hogy alapvető eljárási fogalmakat és eszközöket konzisztensen és alaposabban határoz meg. A javaslat első változatát a bizottság 2011 áprilisában fogadta el, ám a Tanács nem tudott álláspontot formálni a javaslattal kapcsolatban. Emiatt 2011 júniusában a Bizottság egy átdolgozott javaslatot terjesztett elő, ami leegyszerűsítette és tisztázta az eljárási szabályokat, rugalmasabbá és még inkább kompatibilisebbé tette az átdolgozott irányelvet a tagállami menedékjoggal. Az átdolgozott Eljárási irányelv legfontosabb célja volt a menedékjogi eljárás során az alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása, összhangban az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatával, különösen a hatékony jogorvoslat tekintetében. Ezen túlmenően célként szerepelt a menedékjogi rendszerrel való visszaélés lehetőségének korlátozása, a gyorsított és a határon lefolytatott eljárás lehetővé tételével. A Genfi Konvenció nem tartalmaz a menedékjogi eljárásra vonatkozó előírásokat és nem kötelezi a konvencióhoz csatlakozó államokat, hogy a menekült státus meghatározásához szükséges eljárásokat létrehozzanak, amennyiben megfelelő védelmet biztosítanak a menekülteknek a Genfi Konvenció 3-34. (UN Convention, 1951) terjedő cikkeiben lefektetetteknek megfelelően. A Genfi Konvenció a menedékkérőknek nyújtott megfelelő védelem biztosításának érdekében feltételezi a megfelelő adminisztratív vagy jogi eljárás meglétét, aminek alapján a szerződésben részes államok képesek meghatározni azon személyek helyzetét, akik menekültstátust kérelmeznek.

### 3.6.5. 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.”*

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 másodlagos mozgásának lehetőségét a tagállamok között, ami a nemzeti befogadási irányelvek különbözőségéből fakadna (Hailbronner, 2016). 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, étellel, valamint a nagykorúságot el nem ért gyermekek részére az oktatáshoz való hozzáférést is biztosítani kell.

### 3.6.6. Ideiglenes védelemről szóló irányelv

Az ideiglenes védelemről szóló irányelv volt az első menedékjogi irányelv, amit az EU Tanácsa elfogadott az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződés 63. cikkének (2.a) és (b) bekezdései alapján, amelyek már az EUMSZ 78. cikk<sup>37</sup> (EU Hivatalos Lap, C326), (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 Európai Unió 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 jelenleg 2024-ben már a második meghosszabbításánál tartunk. Véleményem szerint az orosz-ukrán háború okozta kényszermigrációs 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 jelentős a tranzit migráció 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 dúl háború, ezért nem lenne szükséges minden esetben a teljes országból származó népességre kiterjeszteni az ideiglenes védelmet.

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

---

<sup>37</sup> Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 77. oldal

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 EU 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. 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, a következőkben részletesen tárgyalt lépés előzte meg. Ezek közül a lépések közül az első az Európai Politikai Együttműködés 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 bevándorlási ügyekért felelős miniszterek 1992. évi londoni találkozójukon (1992. november 30-a és december 1-je között) arra a következtetésre jutottak, hogy elsősorban a jugoszláviai háborúk során tapasztalt etnikai tisztogatások miatt tovább fognak erősödni a nagy kiterjedésű migrációs mozgások, ezért ki kell dolgozni a legfontosabb védelmi kritériumokat, illetve a tagállamok között a gazdasági terhek jobb elosztására kell törekedni.

A Maastrichti Szerződés újra az érdeklődés központjába helyezte az ideiglenes védelem kérdését és új jogi alapot teremtett az ideiglenes védelem ügyében. A szerződés időszakában az Európai Unió Tanácsa 1995-ben elfogadott egy nem kötelező érvényű határozatot, miszerint:

*„A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek ideiglenes befogadásának és lakhatásának tagállamok közötti tehermegosztásáról”,* majd 1996-ban szintén elfogadásra került egy határozat: *„A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek ideiglenes befogadásával és tartózkodásával kapcsolatos közös teherviselésre vonatkozó figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos és sürgősségi eljárásról”* (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L63/10.). Azonban később egyik határozat alkalmazására sem került sor.

A későbbiekben is hozott még döntéseket az Európai Unió Tanácsa ebben a tárgykörben: 1997-ben és 1998-ban, a tagállamok valamelyikében ideiglenes védelmet leelő, az otthonukat elhagyni kényszerülő személyek anyagi támogatása érdekében az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján (EU Tanácsának határozata, 1997, 1998). Az Amszterdami Szerződés közösségiesítette a bevándorlási- és menedékjogot és a megfelelő felelősségi köröket beillesztette az Európai Közösségek Létrehozó Szerződés IV. címébe (Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák) (EK Szerződés). A Bizottság újból napirendre vette az ideiglenes védelem kérdését és 2000. május 24-én továbbította a javaslatát a Tanácsnak:

*„A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó ideiglenes védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről”,* melyben a Bizottság egyesítette az ideiglenes védelemről és a szolidaritásról szóló 1998-ból származó javaslatát.

A koszovói válság idején az EU 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. p. 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 Európai Unióba 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. p. 1061.).

A korábbi menedékjogi beáramlások erősen vegyes összetételűek voltak, mivel a nagytömegű beáramlás nem egyetlen területről, vagy országból történt. Úgy vélem, hogy ez is hozzájárulhatott az irányelv alkalmazásának elvetéséhez. Ugyanakkor azt is gondolom, hogy az is jelentősen hozzájárult az irányelv mellőzéséhez, hogy ezek az EU-ba belépő személyek - az ukrajnai háborúban érintettekkel szemben- az európaiaktól eltérő kulturális háttérrel rendelkeztek. 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 és megtűrt tartózkodás (Duldung) kategóriája Németországban vagy a befogadott jogállás Magyarországon.

Az Egyesült Királyság és Németország példája világít rá leginkább arra, hogy milyen egyéb jogi eszközei lehetnek a védelem biztosításának. Az Egyesült Királyság bevezette a Sérülékeny Csoportokra Vonatkozó Áthelyezési rendszert<sup>38</sup>, 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 biztosítottak védelmet a fegyveres konfliktus idejére a Német Szövetségi Belügyminisztérium három egymást követő rendeletének 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). A kérdéses személyek akkor kaphattak ilyen típusú tartózkodási engedélyt, ha olyan szakismerettel vagy végzettséggel rendelkeztek, amivel hozzájárulhatnak

---

<sup>38</sup> 1061. oldal. Vulnerable Persons Relocation (VPR) scheme



az országuk újjáépítéséhez. A Bizottság 2014-ben bejelentette, hogy az Unió a tömeges beáramlás okozta válságot kezelni tudja, de a jelenlegi ideiglenes védelmet biztosító rendszert meg kell vizsgálni, és ha szükséges, át kell dolgozni.

### 3.7. Az EU egyéb másodlagos jogforrása

#### 3.7.1. Szolidaritás az EU tagállamok között és együttműködés a harmadik országokkal

Noha a menekültügy határokon átívelő jelenség, a nemzetközi menedékjog arra az esetre koncentrál elsősorban, amikor a menedékkérő már országhatárt lépett át. A menedékjog közösségiesítése (europeanisation) (Hailbronner, 2016. p. 1039.) katalizálja a fokozatos paradigmaváltást. Ennek során az Európai Unió tagállamai együttműködnek a Genfi Konvenció hatékony érvényesítése érdekében és elkötelezettségüket fejezik ki az Európai Unió nemzetközi együttműködést támogató migrációs politikája iránt. A nagyobb fokú szolidaritás és a terhek arányos elosztásának kérdése már a kezdetektől áthatotta az Európai Unió menedékjogi politikáját. Megemlítendő, hogy az 1990-es években Németország nem tudta elérni, hogy a Dublini Egyezményt kiegészítsék egy, a menedékjogi kérelmezők (Hailbronner, 2016. p. 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 Európai Unióba 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 hatékonyra tenni, ami ennek eredményeképpen mintegy horizontális előírásként befolyásolhatja egyéb szerződésbeli kompetenciák értelmezését a határellenőrzésről, a menedékjogról, valamint a bevándorlásról.

*„Az Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió e fejezet alapján elfogadott jogi aktusaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról.”*

(EU Hivatalos Lapja, C326)

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 pénzösszegek kerülnek szétosztásra a tagállamok között a külső határok védelmének és a tagállami vízum-rendszer megerősítésére, valamint migrációs és integrációs célokból is. 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 felelősség-megosztás megteremtésének, ami célként megfogalmazva üdvözlendő, de gyakorlati megvalósítása a tagállamok érdekellentétei miatt komoly nehézséget jelent. A kényszer migráció ütközővonalában elhelyezkedő országok erőteljesebben érdekeltek az igazságos teherelosztásban, mint azok az országok, amelyek földrajzi elhelyezkedésükből kifolyólag nem érintettek ebben.

### 3.7.2. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt létrehozó rendelet

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 helyett a gyakorlati együttműködés további elmélyítését helyezte előtérbe, aminek egyik legfontosabb jele az EASO (European Asylum Support Office – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) megalapítása volt (EU Hivatalos Lap, L.132). 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 KEMR kidolgozásának legfontosabb oka az volt, hogy a tagállamok ezzel a rendszerrel próbálták megakadályozni az Európát elért menedékkérők másodlagos mozgását. A KEMR kétségtelenül egy fejlett regionális védelmi rendszer, mind politikai, mind pedig jogi

szempontból, aminek nemzetközi menekültügyi védelmi rendszereket befolyásoló képessége van. 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 és a sporadikus kooperációt és tapasztalatszerét 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 nyújt támogatást 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 kitelepítése 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, akik bizonyos esetekben nem 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<sup>39</sup>. Ehhez hasonlóan az EASO útmutatásai sem befolyásolhatják a tagállami menekültügyi döntéshozatali folyamatot. Az EASO-t az Európai Unió 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-ra gyakorolt hatása volt. Az Ügynökség feladata az Új Európai Migrációs és Menekültügyi Paktum fokozatos végrehajtása.

### 3.7.3. A KEMR átalakításának irányába tett lépések

---

<sup>39</sup> Az EASO-t létrehozó rendelet 2 (6) bekezdése értelmében.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszert 2016-ban az Európai Bizottság az EU területére érkező nagyszámú menedékkérő által kiváltott migrációs válsághelyzetre való tekintettel ismét megreformálni javasolta. 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 (2016) 197 final) 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 Európai Unióban, meg kell akadályozni a másodlagos mozgásokat és az Európai Unió 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. Ez tartalmazta a Dublini rendszer átalakítását egy átláthatóbb és hatékonyabb rendszerré, ami ugyanakkor támogatást nyújt az aránytalanul nagy menedékjogi nyomásnak kitett tagállamoknak (Töttös, 2019. p. 72.).

A Dublin IV. rendeletről szóló javaslat célja a Dublini rendszer megerősítése annak érdekében, hogy a menekültügyi eljárás megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása hatékony és eredményes legyen. További célja a reformjavaslatnak, hogy a felelősségmegosztást egy megfelelően definiált helyzetben automatikusan életbe lépő elosztási mechanizmussal egészítse ki. Ez a javaslat tartalmazta a szolidaritáson alapuló automatikus elosztási rendszerre vonatkozó elképzelést, amely az országok mérete és gazdasági teljesítménye alapján osztja el a menedékkérőket. Az elosztáshoz az ország nagysága és gazdasági helyzete alapján egy referenciaérték meghatározását ajánlották, amelyet, ha 150%-kal meghalad a menedékkérők száma, akkor kerül aktiválásra a menedékkérők elosztási rendszere.

A menedékkérők befogadása alól ki lehet térni, ha az a tagállam, amelyik az elosztási rendszer alapján felelős lenne a menedékkérő befogadásáért 250 ezer Euró/fő kifizetésével „megváltja” a befogadási kötelezettségét. A javaslat egyben támogatni kívánta azokat a tagállamokat is, amelyek harmadik országokból telepítenek át önkéntes alapon menedékkérőket, valamint egy hatékonyabb rendszer kidolgozását célozta meg, amelyben a Dublini rendszeren belüli átvételi kérelmek rövidebb határidővel végrehajthatók. Az új KEMR

egyik deklarált célja a menedékkérők másodlagos mozgásának megakadályozása azáltal, hogy rendezettebb jogi környezetet teremt a menedékkérők számára. Az új rendszerben a kísérő nélküli kiskorúak jogai és a kapcsolódó családtag fogalma is kiterjesztésre kerülne.

A Bizottság javaslata értelmében az EASO-t teljes jogú európai ügynökséggé kell átalakítani – ahogyan azt már fentebb jeleztem, ez 2022-ben meg is történt – nagyobb hatáskörrel és jóval több feladattal, amely így képes kezelni a KEMR működése során jelentkező kihívásokat. Az ügynökség egyik legjelentősebb feladata lenne az új Dublini rendszeren belül a méltányosság elvének érvényre juttatása és a tagállami menedékjogi eljárások között a nagyobb fokú konvergencia biztosítása, valamint a tagállamok között a gyakorlati együttműködés előmozdítása. Azon túlmenően, hogy a kibővített hatáskörrel rendelkező ügynökség jogi „védnökséget” is ellátna a menekültügyi rendszer működése felett, a tagállamok gyakorlati együttműködését is támogatná: egy 500 fős tagállami- és ügynökségi szakértőkből álló kontingenssel gyakorlati és technikai támogatást is nyújtana abban az esetben, ha valamelyik tagállam aránytalanul nagy menekültügyi nyomásnak lenne kitéve. A javaslat kiterjedt az Eurodac rendszer reformjára is, a visszatérési eljárások felgyorsítása és az irreguláris migráció hatékonyabb kezelése által (EU Bizottság Kommunikáció, 2016a.) Az új Eurodac rendszerben a tagállamok nemcsak a menedékkérők adatait rögzíthetnék, hanem az irregulárisan a területükön tartózkodókat is, ezzel megkönnyítve az azonosításukat és visszatérésüket a származási országukba. Az Eurodac rendszer reformjának célja az illegális migráció elleni fellépés javítása, valamint a Dublini rendelet alkalmazásának hatékonyabb támogatása volt. Az adatlefedettség bővítésével párhuzamosan úgy tervezték, hogy növelni kell az adatkörök számát is, így az új Eurodac rendszerben több személyes adat kerülne tárolásra, ami meggyorsítaná az irregulárisan ott tartózkodó személyek beazonosítását. Az Eurodac rendszer reformja célul tűzte ki az illegális migráció elleni fellépés javítását, valamint a Dublini rendelet alkalmazásának hatékonyabb támogatását. A Bizottság 2016 júliusában további javaslatokat fogalmazott meg egy még hatékonyabb és humánusabb menedékjogi rendszer megvalósítására: EU-szerte egységes menedékjogi eljárás kialakítását tartotta szükségesnek, ezért a Menekültügyi eljárási irányelv rendeletté történő átalakítását szorgalmazta, amely az egységes menedékjogi eljárás megvalósításának irányába tett egyik meghatározó lépés.

A javaslatban szerepelt a menedékjogi eljárás felgyorsítása, úgy, hogy a döntés a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül meg kell, hogy szülessen. Ennél rövidebb határidők alkalmazására tett javaslatot a Bizottság azokban az esetekben, amikor a kérelem elfogadhatatlan, bizonyítottan megalapozatlan, illetve gyorsított eljárások esetében.

Felülvizsgálati kérelem benyújtására egy héttől egy hónapig terjedő időintervallumot javasoltak.

Egységes garanciális elemek bevezetését is célul tűzte ki a Bizottság, mivel a sérülékeny csoportoknak és a kísérő nélküli kiskorúaknak különleges biztosítékok beépítését tartotta szükségesnek az eljárás során. Ezen személyi kör részére a kérelem benyújtásától számított öt napon belül ügygondnok biztosítását javasolta (EU Bizottság Kommunikáció, 2016). Az új eljárási irányelv tervezete szerint, szigorúbb szabályok szükségesek a visszaélések megakadályozása érdekében: a kérelmezők hatóságokkal való együttműködését szigorúbban ellenőrzik, és ennek elmaradását büntetik is.

A Bizottság javaslatában szerepelt továbbá a biztonságos származási ország körének tisztázása és ezen kategória kötelező érvényű használata. A biztonságos származási ország fogalmát a tervezet egységesíteni kívánta és alkalmazását az EU valamennyi tagállamára kiterjesztené. A tervezet további javaslata tárgyalta a Kvalifikációs irányelv kiváltását egy rendeleti szintű jogszabállyal, amely lehetővé tenné, hogy a menedékkérők ugyanolyan védelemben részesüljenek minden EU tagállamban. Ez az intézkedés kívánta megakadályozni a menedékkérők másodlagos mozgását. A javaslat alapján az egyes védelmi kategóriák és az ezek alapján kiadott tartózkodásra jogosító engedélyek harmonizációja is megvalósulhat. Az eljárás során a tagállami hatóságoknak követni kellene az Európai Menekültügyi Ügynökség ajánlásait a megfelelő védelmi kategória biztosítása érdekében. Az EU tagállamok közötti másodlagos mozgásokat szigorúbban büntetné a rendelet azáltal, hogy az ötéves időszak, ami után a nemzetközi védelemben részesített személy jogosulttá válik a huzamos tartózkodásra minden alkalommal újrateküdne, amikor olyan tagállamban bukkan fel, ahol nem jogosult a tartózkodásra (EU Bizottság Kommunikáció, 2016b.). Az elképzelés alapján a nemzetközi védelmi kategóriát csupán annyi ideig biztosítanák, ameddig arra feltétlenül szükség van és a rendeletbe beiktatnák a kötelező felülvizsgálatot, amennyiben változás következik be az adott személy származási országában. Az új rendelet elősegítené a nemzetközi védelemben részesített személyek integrációját is, mivel jól körülhatárolná a különböző szociális juttatásokhoz való jogosultságukat és bizonyos ellátások biztosítását az integrációs programokban való részvételhez kötné.

A másodsorra benyújtott csomagban szerepelt a Befogadási irányelv átdolgozása is. Ez alapján a tagállamoknak a befogadás feltételeinek megteremtésekor az EASO majd később az EUAA ajánlásait kellene követni és készenléti tervet kellene kidolgozni a nagyszámú menedékkérő beáramlása esetén is megfelelő befogadó kapacitás megteremtése érdekében. A menedékkérők elérhetőségét az eljárás során biztosítani kell, akár jelentési kötelezettség

bevezetése mellett és amennyiben nem tartózkodnak a számukra kijelölt helyen, akkor lehetőség lenne őrizet elrendelésére is. A befogadási feltételek biztosítása csak az eljárás lefolytatásáért felelős tagállamban lenne kötelező. Megfelelő szabályok kidolgozása és akár a pénzügyi támogatás természetbeni juttatássá történő átalakítása szükséges, amennyiben a juttatásokkal visszaélnének a kérelmezők. Az átdolgozott irányelv a kérelem benyújtását követő hat hónapon belül lehetővé tenné a menedékkérők munkaerőpiachoz való hozzáférését. Az irányelv tervezete különös hangsúlyt fektet a kísérő nélküli kiskorúak és a sérülékeny csoportok védelmére, ilyen esetekben a kérelem benyújtását követő öt napon belül ügygondnok kijelölését írta elő (EU Bizottság Kommunikáció, 2016b.).

A második módosítási javaslat elemei összefoglalva a következők voltak:

1. a nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárásokról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet,
2. a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerésének minimumkövetelményeiről és az egységes menekülti és kiegészítő nemzetközi védelemre jogosultsági státuszról szóló (Kvalifikációs) rendelettervezet,
3. a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv átdolgozására vonatkozó javaslat,
4. az Unió Áttelepítési Keret létrehozásáról szóló rendelettervezet.

Ez a bizottsági javaslat kiegészítette a megelőző jogalkotási javaslatokat. 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. p. 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. p. 8.). A dosszié leginkább problémás elemeit a kérelmezők jogainak és kötelezettségeinek, a kísérő nélküli kiskorúak és egyéb sérülékeny csoportok 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 Bizottság 2017 szeptemberében áttekintette az Európai Migrációs Stratégia megvalósítása irányában tett lépéseket és meghatározta a hiányzó elemeket, amelyekkel megvalósítható egy igazságosabb és hatékonyabb európai migrációs és menekültügyi politika (EU Bizottság Közleménye (2017), 558 final). Ugyanezen év decemberében az EU vezetőinek tematikus vitáján a Bizottság javaslatot fogalmazott meg egy 2018 júniusára elfogadható állapotúvá váló, fenntartható migrációs politika tervezet kidolgozása céljából (EU Bizottság Közleménye (2017), 820 final).

A KEMR átdolgozása és az új jogszabályi és szervezeti struktúra megteremtése a csomagmegközelítés és Magyarország ellenállása miatt 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 EU Tanács áttekintette az addig megtett intézkedéseket, valamint ugyanennek az ülésnek a keretében a miniszterek informális megbeszélést tartottak felelősségmegosztás és szolidaritás témájában.<sup>40</sup>

Az állam- és kormányfők kifejezték azon szándékukat, hogy megerősítik az EU különböző speciális szervezeteit, különös tekintettel a Frontexre, EASO-ra és az Europol-ra, 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).

### 3.8. A Menekültügyi és Migrációs Paktum (2020. szeptember 23.)

---

<sup>40</sup> Timeline: reform of EU asylum rules, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, a letöltés ideje: 2022. július 01.



A Bizottság 2020. szeptember 23-án új Migrációs és Menekültügyi Paktumot (COM 2020 620. final) 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 menedékjogi kérelmek száma 2015-öt követően először 2019-ben mutatott növekedést az előző évhez képest (az aktuális év, referencia év viszonylatban) – a növekedés mértéke ekkor az Eurostat adatai alapján meghaladta a 11%-ot,<sup>41</sup> 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 lesz teljes mértékben elfogadható, de mégis alapja lehet egy későbbi kompromisszumos megoldásnak. Jelentősége abban rejlett, hogy igyekezett a migrációt átfogóan megközelíteni, a menekültügy területén pedig a paktummal párhuzamosan jogalkotási javaslatokat is tett (Tóttós, 2021. p. 11.). A Paktum reformjavaslatként új elemeket is magában foglalt, ilyen volt az illegálisan érkezők azonnali (egészségügyi, személyazonosítási és biztonsági) előszűrését előíró rendelettervezet<sup>42</sup>. A rendelettervezet az illegálisan érkezők további menekültügyi vagy kiutasítási eljárását megelőzően biztosítaná az előszűrés tevékenység hatékony elvégzését.

A Paktum további javaslatai között szerepelt egy a migrációhoz és menekültüghöz köthető válság és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelettervezet<sup>43</sup>. A javaslat célja, hogy rugalmasságot biztosítson a migrációs válság hatásainak kitett tagállamnak, és hogy a Paktumban körvonalazott szolidaritási mechanizmus működését elősegítse válsághelyzet esetén. A rendelettervezet a 2001-es átmeneti védelemről szóló irányelvet is felváltaná.

Az új reformcsomag a 2016-os jogszabályjavaslatok lezárásaként kívánt új kezdetet teremteni azzal, hogy a menekültügyi eljárás<sup>44</sup> és az Eurodac rendelettervezet célzott

---

<sup>41</sup> Az adatok forrása az Eurostat adatbázisa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, a letöltés ideje: 2022. július 01.

<sup>42</sup> A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM (2020) 612, 2020. szeptember 23.

<sup>43</sup> A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM (2020) 613, 2020. szeptember 23.

<sup>44</sup> Módosított javaslat: Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről COM/2020/611 final, 2020. szeptember 23.

módosítását javasolta, valamint átfogó menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezet<sup>45</sup> javasolt a Dublin IV helyett. A menekültügyi eljárási rendelettervezet 2016-os módosító javaslatára kiadott tervezet új szabályokat határoz meg a menekültügyi és a határon lefolytatott eljárások tekintetében, illetve új eljárásjogi szabályokat is tartalmaz. 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. p. 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 helyezné a jelenleg is hatályos Dublin III rendeletet. A tervezet célja a felelősség átszállására vonatkozó esetek szűkítése, továbbá visszavételi kötelezettséget ír elő a már elismert menekültek, oltalmazottak és azonnali védelemben részesített személyek esetében is, valamint új szolidaritási mechanizmus bevezetését javasolja.

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. A kiutasítási szponzoráció megvalósulhat úgy, hogy a tagállamok diplomáciai kapcsolataikat felhasználva nyújtanak támogatást a kiutasítás végrehajtásában, vagy adhatnak technikai segítséget és állományt is biztosíthatnak az Unióba történő első belépés helye szerinti tagállamnak. Abban az esetben, ha a kérdéses harmadik országbeli állampolgár kiutasításának végrehajtására nem kerül sor nyolc hónapon belül, úgy a szponzorációt vállaló tagállam köteles őt átszállítani a saját területére és onnan folytatni a kiutasítás végrehajtását (Töttös, 2021. p. 12.).

A szolidaritási hozzájárulás két esetben lenne kötelező, egyrészt kutatási és mentési műveletekben kimentett és uniós tagállamban partra szállított irreguláris migránsok, másrészt a migrációs nyomás alatt álló tagállamok esetében. A Bizottság javaslatában az áthelyezési mechanizmus fokozatossá tétele is szerepelt, lehetővé téve az önkéntes felajánlásokat. Abban az esetben, ha nem érkezne elegendő számú önkéntes felajánlás, akkor a Bizottság határozná meg a migránsok áthelyezésében és/vagy kiutasítási szponzorációjában a tagállamok részesedését. Ez az elosztási kulcs a lakosság szám és a GDP 50-50%-os arányán alapulna (ez a kulcs megegyezik a Dublin IV rendelettervezet elosztási kulcsával). A tagállamok abban tudnak

---

<sup>45</sup> A menekültügyi és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM (2020) 610, 2020. szeptember 23.

csak dönteni, hogy áthelyezést, kiutasítási szponzorációt vagy ezek kombinációját alkalmazzák. Természetesen a Paktum az egyes tagállamok részéről eltérő reakciókat váltott ki: a mediterrán országok és Bulgária szerint a javaslat az előszűréssel és a határon lefolytatott eljárás kiterjesztésével aránytalanul nagy terhet helyezne rájuk.

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 Európai Unióban (Töttös 2019. p. 75.).

### 3.8.1 Politikai egyezség az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról

Több mint három év tárgyalássorozata után az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2023 decemberében megállapodásra jutott az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról, amely a migráció közös európai szabályozása érdekében tett egyik legjelentősebb lépés. A politikai megállapodás a Paktum öt legfontosabb elemét érinti:

- harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének megteremtése,
- az Eurodac rendelet célja az irreguláris mozgásokban érintett személyek mozgásának még pontosabb nyilvántartása,
- a Menekültügyi Eljárási Rendelet, amely a menekültügyi eljárásokat, a visszatéréseket és a külső határon folytatott eljárásokat szabályozza,
- a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet, amelynek célja olyan szolidaritáson alapuló eljárás létrehozása, amely kiegyenlítené azt a terhet, hogy jelenleg csupán néhány ország viseli a menekültügyi eljárások lefolytatásával járó jelentős terhet,

- krízis és vis maior rendelet célja, hogy az EU felkészült legyen a váratlan helyzetekre, így például, hogy meg tudja akadályozni a menedékkérők migrációs eszközként történő felhasználását.

A csomag tervezetében szerepelt az EU külső határvédelmének megerősítése és az EU külső partnereivel a migrációkezelés terén a kapcsolat elmélyítése. A rendelet szintén megerősíti a menedékkérők menedékjogi eljárás hozzáférésehez való jogát, javítja a menedékjogi eljárás lefolytatásának és a befogadásnak a lehetőségét.



4.ábra A KEMR fejlődésének fázisai

A jelenlegi uniós migrációs és menekültügyi szabályrendszer megreformálása tíz<sup>46</sup> jogalkotási javaslat mentén történik. A javaslatcsomag elfogadása a Közös Európai Menekültügyi Rendszer második átfogó reformját eredményezheti. Bár a reform reflektál az uniós migrációs és menekültügyi szakpolitikának a 2015-2016-os migrációs válság során megmutatkozott strukturális hiányosságaira és több intézkedést is tartalmaz a menedékjoggal való visszaélések, illetve a másodlagos mozgások visszaszorítására, alapvetően továbbra is egy az 1951-es menekültügyi egyezményen alapuló, az Európai Unió területéhez hozzáférést biztosító rendszert őriz meg.

<sup>46</sup> A 2016-ban előterjesztett jogalkotási javaslatok: Az Uniós Áttelepítési Keretrendszer létrehozásáról szóló rendelettervezet; a Kvalifikációs rendelettervezet; és a Befogadási irányelv. A Migrációs és Menekültügyi Paktum által előterjesztett, vagy az által a 2016-ban előterjesztett jogszabályok módosítására irányuló javaslatok: Eurodac rendelettervezet; Előszűrési rendelettervezet; az Előszűrési rendelet végrehajtása miatt az ECRIS-TCN módosítására vonatkozó rendelettervezet; a Menekültügyi eljárási rendelettervezet (APR); a Menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezet (AMMR); a Válságkezelési és vis maior rendelettervezet; valamint a Paktum schengeni joganyagba tartozó elemeit szabályozó rendelettervezet.

A reform illegális migrációval szembeni fő intézkedései az előszűrés, valamint a be nem lépés jogi védelmén alapuló, korlátozott személyi hatályú, határon folytatott menekültügyi és visszatérési eljárás, amely azonban továbbra sem alkalmas a beáramlások megállítására. Ezzel szemben a migrációs frontországokra további jelentős terhek hárulnak majd az eljárások lefolytatásának helyszínéhez szükséges megfelelő kapacitások biztosítása okán. A reform a tagállami felelősségre vonatkozó dublini rendszer teljes átalakítását is magában foglalja, kiegészítve azt egy kötelező, alapvetően a relokációra építő szolidaritási mechanizmus bevezetésével. A politikai megállapodásban kialakított rendszer mind a migrációs célországok, mind a mediterrán frontországok többsége számára elfogadható, mivel a jelenlegi rendszerhez képest további garanciákat tartalmaz a szolidaritás (relokációs, illetve pénzügyi hozzájárulások küszöbértékei), és a tagállami felelősségvállalás (take back notifikációk bevezetése) terén is. A reformcsomag emellett magában foglalja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer további elemeinek (befogadási, elismerési feltételek, önkéntes áttelepítési keretrendszer), a rendszer fő kérdéseiben való ellentétek következtében elmaradt, reformját is. Emellett biztosítja a menekültügyi informatikai rendszerek bekötését a felálló interoperabilitási keretrendszerbe is. Egyértelműen megállapítható, hogy az interoperabilitás növelésével csökkenthető lenne a tagállami adatszolgáltatói teher és lehetővé válna egy data pool jellegű uniós adatgyűjtő rendszer kialakítása, amely támogatná a menekültügyi hatósági eljárások hatékony lefolytatását.

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
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.
	Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium, Luxembour, Írország és az Egyesült Királyság között tárgyalások kezdődtek a) a belső határokon történő határellenőrzések eltörlése (Schengeni Egyezmény), b) valamint a menekültügyi 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 menekültügyi kérelem kezelésének kérdésével foglalkozott. Bár e kérdések 1985-től egyeztetései az Európai Közösséget Létrehozó Szerződéssel kívül zajlottak, de mégis növekvő figyelemről övezve, hiszen egyre fontosabbá vált a kezdődően menekültjog és a bevándorlás problémája a balkáni háborúk és a kelet-európai szocialista országokban végbement rendszerváltás miatt.
1985	A Schengeni Egyezmény aláírása, ami 1995-ben lépett hatályba eltörölte a belső határokon a határellenőrzést Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium és Luxembour között. Ehhez kapcsolódó intézkedésként szükséges a külső határszakaszok fokozottabb ellenőrzése és a menekültügy, valamint a bevándorlás terén
1985	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
1999	KEMR első fázisába. 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.

Év	Esemény
2000	Elfogadásra kerül az Európai Unió Alapjogi Kartája 2000. december 7-én, ám ez jogilag nem bír kötőerővel.
2000	Eurodac rendelet elfogadása
2001	Átmeneti védelemről szóló irányelv elfogadása
2003	Dublin II rendelet, Befogadási irányelv és a Családegyesítési 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 menekültüggyel és bevándorlással foglalkozó kérdéseire vonatkoznak. A Lisszaboni szerződés 2009 december 1-jén történt hatálybalépésével az Európai Unió Alapjogi Kartája jogilag kötőerőjűvé vált az Európai Unió intézményei és a tagállamok számára
2007	2007 tagállamok számára
2008	Elfogadásra kerül a Visszatérési irányelv
2008	Az Európai Unió Tanácsa kiadta az Európai bevándorlási és menekültügyi paktumot 2008 októberében, az Európa Bizottság kiadta a menekültügyről és az Unió országaiban biztosított összehangolt védelem megközelítéséről szóló ún. Zöld Könyvet. A Zöld Könyv elkészítését hosszú egyeztetési 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
2015	EU Tanácsának 2015/1523 és 2015/1601-es számú határozata a menedékjog terén meghozott kedvezményes intézkedésekről Görögország és Olaszország esetében
2016	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 ügynökséggé. 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 tartalmazza
2017	Az Európai Menekültügyi Ügynökség 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 ministerek áttekintik a menekültügyi reform terén eddig elért eredményeket
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) - Új Eurodac rendelettervezet- Új Eurodac rendelettervezet
2023	Politikai megállapodás a migrációs és menekültügyi paktumról
2024	Az Európai Parlament megszavazta az új migrációs és menekültügyi paktumot

6. táblázat A KEMR fejlődésének lépései<sup>47</sup>

<sup>47</sup> (forrás: Bijak, et al., 2017)

## IV. fejezet

### A migrációs statisztika nemzetközi módszertana

4.1. Az ENSZ nemzetközi vándorlásra vonatkozó ajánlásai, az ENSZ ajánlások elfogadásának történelmi tényezői

A dolgozat jelenlegi fejezetében azokat a nemzetközi – ezen belül európai uniós ajánlásokat és módszertani útmutatókat elemzem, amelyek az adatok előállításának jelentenek támogatást a feladataik ellátásához, illetve egyben biztosítják a vándorlásstatisztikai 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 vándorlásstatisztikai adatok nemzetközileg is összehasonlíthatók legyenek a statisztika készítői már a XX. 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 Intézet<sup>48</sup>). A vándorlásstatisztika fontosságának és fejlesztésének szükségességében viszonylag korán, már a XIX. század végén megállapodásra jutottak a terület szakértői, ennek a törekvésnek a részeként a korai szakaszban több előrelépés történt afelé, hogy egységes definíciót és adatgyűjtési eljárásokat dolgozzanak ki.

A Nemzetközi Statisztikai Intézet az 1891-ben Bécsben megtartott ülésén tárgyalta a vándorlásstatisztika problematikusnak ítélt kérdéseit, majd ezt követően 1901-ben Budapesten és 1903-ban Berlinben is értekeztek. Ugyanígy sor került a vándorlásstatisztika nehézségeinek tárgyalására 1926-ban Rómában, 1929-ben Varsóban, majd a szervezet 1931-ben Madridban megtartott ülésén is. Tovább folytatva a sort a vándorlásstatisztika alapvető kérdései szintén tárgyalásra kerültek a nemzetközi vándorlás témájában rendezett konferencián Rómában 1924-ben és az Interparlamentáris Unió<sup>49</sup> Rió de Janeiro-ban 1927-ben megrendezett ülésén is. A konferencián tárgyalt megállapítások közül a legfontosabbakat az ENSZ a „Migrációs

---

<sup>48</sup> International Statistical Institute, <https://www.isi-web.org/>, a letöltés ideje: 2024. június 20.

<sup>49</sup> Interparlamentáris Unió, <https://www.ipu.org/>, a letöltés ideje: 2024. június 20.



Statisztika Nehézségei” című kiadványában jelentette meg 1949-ben (UN Recommendations, 1953. p. 13.).

Ez a dokumentum a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által 1922-ben a nemzetközi vándorlás témakörében elfogadott ajánlások és határozatok szövegére egyaránt épül, de hasonlóan tartalmazza az 1932-ben Genfben a Nemzetközi Vándorlásstatisztika nevet viselő, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által megrendezett konferencia határozatait is.

Az 1949-ben keletkezett, a Vándorlásstatisztikai Fejlesztésekre Vonatkozó Vázlatos Ajánlás anyagát is magában 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 állásponatok is (ENSZ, 1953).

A Nemzetek Szövetsége statisztikai szakértői ötödik ülésének napirendjén a turizmus statisztika jelentős kérdései szerepeltek, ahol ehhez kapcsolódóan tárgyalták a nemzetközi utazások belépésekre és távozásokra vonatkozó területét is, vagyis azokat a részterületeket, amelyek kapcsolatban állnak a nemzetközi vándorlással. Meg kell jegyezni, hogy a turista (utazó) fogalmát a Nemzetek Ligája szakértői tágabb jelentéskörben használták, mint az 1953-ban kiadott ENSZ ajánlás. A migrációs statisztika fejlődésének korai szakaszában az ENSZ tevékenységén túl említést érdemelnek még a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet<sup>50</sup> nemzetközi migráció harmonizálása terén tett lépései. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az első világháborút követő 1919-es megalakulása óta aktív tevékenységet folytat a vándorlásstatisztika koordinációjában, azonban szakterületének megfelelően elsősorban a nemzetközi munkaerő vándorlása áll vizsgálódásainak homlokterében. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének más szakértői csoportjai is aktívan részt vettek a nemzetközi migrációra vonatkozó adatok fejlesztésében, azok demográfiai, közgazdasági és társadalmi aspektusainak megismertetésében.

#### 4.2. Az ENSZ 1953-ban kiadott első vándorlásstatisztikai ajánlásának jellemzői

A Vándorlásstatisztikai Fejlesztésekre Vonatkozó Vázlatos Ajánlást is áttekintette az ENSZ Népesedési és Statisztikai Albizottsága 1953 elején. Munkájuk során megvizsgálták a korábbi nemzetközi határozatok és ajánlások anyagait, valamint konzultációt folytattak a

---

<sup>50</sup> <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

témakör iránt érdeklődő nemzeti statisztikai hivatalokkal is. Az 1953-ban megszületett ajánlásokban két fő módszer szerepel a nemzetközi vándorlás mérésére. Az egyik a határellenőrzések 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 vándorlásban részt vevő személyek főbb kategóriáit és a nemzetközi vándorlásstatisztikai 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 vándorlásstatisztikai adatok és a nemzetközi vándorlásban résztvevő személyek jellegzetességeire vonatkozó adatok gyűjtésére egyedül a határforgalom ellenőrzésekor van lehetőség. Az első nemzetközi vándorlásra 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 (United Nations, 1976. p. 2.). A XX. 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.

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 vándorlásról. 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. p. 366.)

#### 4.3. Az első vándorlásstatisztikai ajánlás átdolgozásának szükségessége

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

célszágában 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 bevallása 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. p. 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 UNECE régióban, 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 gyűjtene (annak ellenére, hogy az adminisztratív adatokhoz való hozzáférés jogszabályi háttere kidolgozottabb) (United Nations, 1976. p. 3.). Az egyes kiváltó okoktól függetlenül e

tényezők összessége hiányos adatokat és az adatok csökkent összehasonlíthatóságát eredményezte.

Az 1976-ban kiadott vándorlásstatisztikai ajánlások után szintén több, mint 20 évnek kellett eltelnie a felülvizsgálatig, amelyre 1998-ban került sor (United Nations, 1998). 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.

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 növekszik, mert a kilencvenes években több egykori többnemzetiségű ország esett szét, ezáltal megnövekedett a nemzetközi vándorlási folyamatokba potenciálisan bekapcsolódó személyek száma (United Nations, 1998). Ennek fejleményeként az ENSZ Statisztikai Bizottsága az 1993-ban megtartott 23. ülésén tett javaslatot az 1976-ban elfogadott ajánlások átdolgozására.

#### 4.4. A vándorlásstatisztikai 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. p. 1.). A fejlődő világ vonatkozásában a tapasztalatok azt mutatják, hogy a migrációs áramlási<sup>51</sup> 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 egyes állampolgársági kategóriákat vizsgálva (United Nations, 1998. p. 2.). Az országok

---

<sup>51</sup> A szakstatisztikában használt kifejezés a flow adat.

jellemzően nagyobb érdeklődést mutatnak azok iránt, akik belépnek a területükre majd ott hosszabb, vagy rövidebb tartózkodás céljából letelepednek, mint azok iránt, akik önszántukból hagyják el a származási országukat. A saját állampolgáraik vándorlási eseményeit vizsgálva az országok nagyobb figyelmet szentelnek a jellemzően munkavállalási célú kivándorlása, 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 felvet. A saját állampolgárságú kivándorlók irányába mutató nagyobb figyelem pedig levezethető abból az igényből, hogy a külföldi tartózkodás során az államok védeni akarják a saját állampolgáraik jogait (United Nations, 1998. p. 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. p. 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 vándorlásstatisztikai útmutató megfogalmazása azért nehéz feladat, mert maga a nemzetközi migráció is egy állandóan változó jelenség. A nemzetközi vándorlásban 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 humanitáriánus 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. p. 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. p. 373).

#### 4.4.1. ENSZ migrációs statisztikai ajánlások felülvizsgálatának folyamata

Az ajánlások felülvizsgálatát szükségessé tette, hogy az országok eltérő definíciók alapján határozták meg a migráns fogalmát, ami inkonzisztenciához vezetett a nemzetközi vándorlásstatisztikában. A nemzetközi vándorlásban résztvevők egységes definíciók szerinti kezelésére, amint az látható volt, már a XX. 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. p. 4.). Az 1976-ban elfogadott vándorlásstatisztikai 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 Európai Unió, az EFTA<sup>52</sup>, valamint az ECE<sup>53</sup> készítette 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. Végül az ENSZ Statisztikai Bizottsága a 29. ülésén mutatta be a statisztikai ajánlások átdolgozott változatát. Az ENSZ által a nemzetközi vándorlás témájában utoljára kiadott ajánlás több mint 20 éve nem frissült, ezért az ENSZ Statisztikai Részlege<sup>54</sup> az ENSZ Nemzetközi Vándorlással Foglalkozó Szakértői Csoport<sup>55</sup> irányítása alatt kezdeményezte az 1998-as ajánlások felülvizsgálatát.

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

---

<sup>52</sup> European Free Trade Association

<sup>53</sup> Economic Commission for Europe (Az ENSZ szervezete)

<sup>54</sup> UNSD: <https://unstats.un.org/home/>, a letöltés ideje: 2024. június 20.

<sup>55</sup> UN Expert Group on Migration Statistics, <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/>: 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 közötti 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 kényszer migrációt, 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 mérésakor. 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 növekedésével 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 átívelő 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 előállításuk 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. p.). A nemzetközi migráció egyes olyan formái, mint a határon átívelő vagy a szezonális munkavállalás szakpolitikai jelentősége felértékelődött és már a migráns munkavállalókra vonatkozó ajánlás részét képezik (ILO, 2018).<sup>56</sup> 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. 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

---

<sup>56</sup> ILO Guidelines concerning statistics of international migration. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_648922.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648922.pdf), a letöltés ideje: 2024. június 20.



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 robusztus 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.

#### 4.5. A migrációs statisztikára vonatkozó európai ajánlások

Az EU szervezeti keretein belül több specializálódott intézmény is gyűjt a tagállamokra vonatkozó, irreguláris migrációs és nemzetközi 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 az irreguláris migrációra és 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 gyűjtnek, akik az EU szervezeteinek továbbítják őket.

Arra keresem a választ, hogy jelenleg milyen különbségek tapasztalhatók az EU-ban gyűjtött irreguláris migrációra és menekültügyre 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 migrációs előrejelzés és a menekültügyi válsághelyzetek kezelése céljára.<sup>57</sup>

##### 4.5.1. Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe

Ebben a fejezetben az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexének ajánlásait az ESR (Európai Statisztikai Rendszer)<sup>58</sup> Bizottsága által 2017 novemberében elfogadott változat (*ESR*

---

<sup>57</sup> Menekültügyi válsághelyzetnek tekinthető az a rendkívüli szituáció, amikor egyszerre nagyszámú irreguláris migráns lépi át valamelyik EU-tagállam határát, hogy azt követően ott vagy egy másik tagállamban menedékjog iránti kérelmet terjesszen elő.

<sup>58</sup> 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>

2017) alapján ismertetem, illetve bemutatom, hogy ezekkel az európai, irreguláris migrációra és 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 jelen dolgozat szempontjából meghatározó elemei a következők:

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
14. koherencia és összehasonlíthatóság
15. hozzáférhetőség és érthetőség

Az irreguláris migrációra és a menekültügyre vonatkozó statisztikai adatgyűjtés sajátosságait a kódex azon pontjai szerint kívánom bemutatni, amelyek az EU ilyen típusú adatgyűjtése szempontjából meghatározók. Ezek az I./ 2., 4. II. / 7., 8., 9., III. / 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 2014-ben elfogadott ajánlása is megalapoz (ESS, 2014).

Az ESR részei az Eurostat, a nemzeti statisztikai hivatalok, illetve az európai statisztika fejlesztéséért, előállításáért és közzétételéért felelős egyéb nemzeti szervezetek.<sup>59</sup> 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 Európai Unió, 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.

#### 4.5.2. 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

---

<sup>59</sup> A 223/2009/EK rendelet 5. cikke alapján: „A Bizottság (Eurostat) karbantartja és honlapján közzéteszi a tagállamok által kijelölt NSH-k és egyéb, az európai statisztikák fejlesztéséért, előállításáért és terjesztéséért felelős nemzeti hatóságok listáját.” (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2009. p. 168.)

felelnek meg a Bizottság és az ESR intézményei, mivel ekkor fogadták el a 862/2007/EK rendeletet (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2007a*) (a továbbiakban statisztikai rendelet).<sup>60</sup>

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 a Bizottság részére a migrációs statisztikai adatokat. Az európai migrációs adatgyűjtés jogi alapokra helyezése az eddigi legnagyobb előrelépés volt, hiszen korábban elsősorban csak statisztikai adatcserére került sor és nem adatgyűjtésre, ami problémákat vetett fel a pontosság és az összehasonlíthatóság terén.

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

<sup>60</sup> A statisztikai rendelet a menedékjogi statisztikai adatszolgáltatáson túl több más nemzetközi vándorlással kapcsolatos statisztikai adatszolgáltatást is szabályoz.

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	23 075

7. táblázat Az Eurostat menedékjogot kérelmezőkkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésének fejlődése a benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulása alapján az EU és az EFTA tagállamokban, 1985–89 és 2022<sup>61</sup>

A statisztikai rendelet teremti meg a gyűjtött vándorlásstatisztikai 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 az irreguláris migrációra és 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 (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2021) határozza meg a szervezet feladatkörét. Az 5. cikkének (1)-e értelmében az EUAA egyik teendője a menekültügyre vonatkozó információk gyűjtése:

<sup>61</sup> Az Eurostat menedékjogot kérelmezőkkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésének fejlődése a benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulása alapján az EU és az EFTA tagállamokban, 1985–89 és 2022.

*„Az Ügynökség információt gyűjt és elemz 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 tömeges 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)-a 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 magyarázható, hogy az EUAA 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 (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) – az Európai Unió külső határainak védelmét koordináló és a külső határok védelmében együttműködést támogató európai ügynökség. (Lásd <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>) E szervezetet a Bizottság a 2007/2004/EC rendelettel (Official Journal of the European Union, 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. Az ügynökség a tagállamok által nem rendszeresen szolgáltatott információk alapján publikálja a negyedéves „FRAN”<sup>62</sup> elnevezésű nyilvános jelentéseit (lásd például *Frontex*, 2018), ezen túlmenően operatív felhasználás céljából természetesen EU „korlátozott terjesztésű” dokumentumokat is készít. 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 ún. 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 jelző mechanizmus szolgál, aminek egyik meghatározó eleme a tagállamokban benyújtott menedékjogi kérelmek száma. A Frontex az interneten is elérhető publikációjában nem a teljes adatkört, csak a tíz legtöbb kérelmezőt kibocsátó ország adatait teszi közzé.

Összegezve az előbb leírtakat, a bemutatott uniós szervezetek ugyan eltérő jogi aktusok alapján, de mind felhatalmazással bírnak irreguláris migrációra és menekültügyre vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésére.

#### 4.5.3. Intézményi környezet – minőség iránti elkötelezettség (4. alapelv)

Az irreguláris migrációs és 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 Európai Unió szintjén már más a helyzet, hiszen az Eurostat

---

<sup>62</sup> FRAN (Frontex Risk Analysis Network): Frontex Kockázatelemző Hálózat.

rendelkezik egy, az irreguláris és menekültügyi statisztikai adatok minőségének biztosítására kidolgozott módszerrel, ami az adatbeviteltől a feldolgozásig terjed.

A 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, így például kötelezettségszegési eljárás indítható az adott tagállam ellen.<sup>63</sup> Az elemzési körébe vont másik szervezetnél, az EUAA-nál is létezik kidolgozott minőségbiztosítási rendszer. Ám hangsúlyozni kell, hogy ez esetben egy „frissebb” adatgyűjtési rendszerről beszélhetünk, ami folyamatos 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.

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

Az irreguláris migrációval és a menekültügyi statisztikával összefüggő módszertani ismeretek bővítésére és megújítására – az eljárások végzésére 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 vonatkozóak. 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

---

<sup>63</sup> *EU Regulation 862/2007 on statistics on Migration and International Protection.* International Refugee Conference. 7–9 October. Antalya, <http://www.efta.int/seminars/refugee>



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.<sup>64</sup> Az adminisztratív célú adatfelhasználáskor azonban gyakori problémát jelent, hogy az adatokat különálló rendszerekben tárolják, így nem lehet végigkövetni egy-egy személy útját a menedéjogi eljárásban született esetleges elutasító döntéstől az ennek következtében meghozható kiutasító döntésig.

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

Szigorú jogszabályok írják elő az irreguláris migrációs és a menekültügyi statisztika terén a gyűjtendő adatok körét, s 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 adatok körét. Legkevesbé a kettős (többszörös) információgyűjtés elkerülésének elve érvényesül, hiszen az EU szintjén több szervezet és adatgyűjtési platform (Eurostat, EUAA, Frontex, IRMA, TPP<sup>65</sup>) 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 terhelés hárul.

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

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Irregular Migration Management Application: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/irregular-migration-management-application-irma\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/irregular-migration-management-application-irma_en) és Temporary Protected Platform, a letöltés ideje: 2024. február 07.

Az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexének alcímében szereplő előírásait a vándorlásstatisztikai 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.

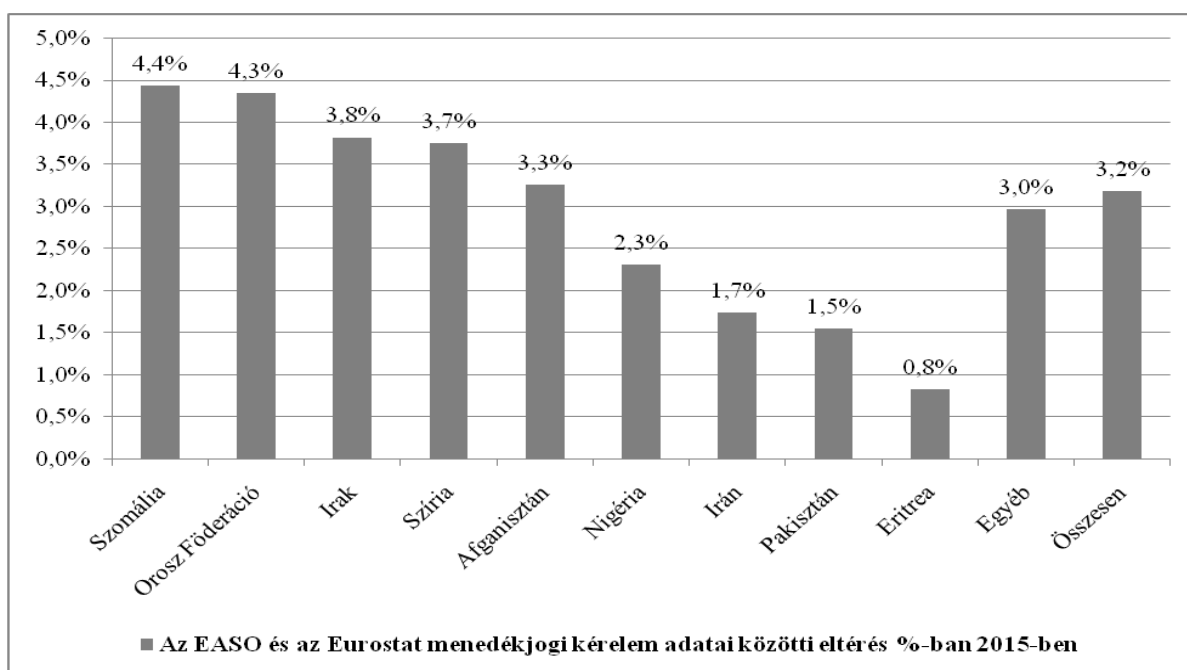
Ahogy már említettem, az Európai Közösségek területén az adatgyűjtés korábban egy gentlemen's agreement alapján történt, így nem minden országra vonatkozóan voltak elérhető információk. Az 1990-es évek közepétől kezdve azonban már egyre több állam szolgált vándorlásstatisztikai adatokat a Bizottság számára (például a magyarországi adatok 1997 kivételével 1996-tól érhetőek el<sup>66</sup>) (Eurostat, 2015b). Európai szinten a vándorlásstatisztikai 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 az irreguláris migrációra és a menekültügyre vonatkozó adatok összehasonlíthatósága nem egyértelmű, hiszen gyakran eltérő nemzeti definíciókat használnak az adatok publikálásakor. Például országonként eltérő, hogy a humanitárius védelemben részesített személyek mennyi 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 érhetőek el, és sajnos nem minden esetben biztosított a mikroadatokhoz való kutatási célú hozzáférés sem.

Az 5. 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.

---

<sup>66</sup> Ez összefüggésben van azzal, hogy hazánkban 1998-tól van érvényben a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény.

Megjegyzendő, hogy a lekérdezés időpontjában (2016 márciusában) az összes EU- és EFTA-tagállamra elérhetőek 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). Bár az EASO-nak 2016 februárjában még nem volt hozzáférhető az EU- és EFTA-tagállamokban benyújtott menedékjogi kérelmekre vonatkozó minden adata, az 5. ábra szerint mégis az Eurostatnál 3 százalékkal több menedékjogi kérelmet tartott nyilván mind a kilenc legjelentősebb, mind pedig az összes származási ország esetén.

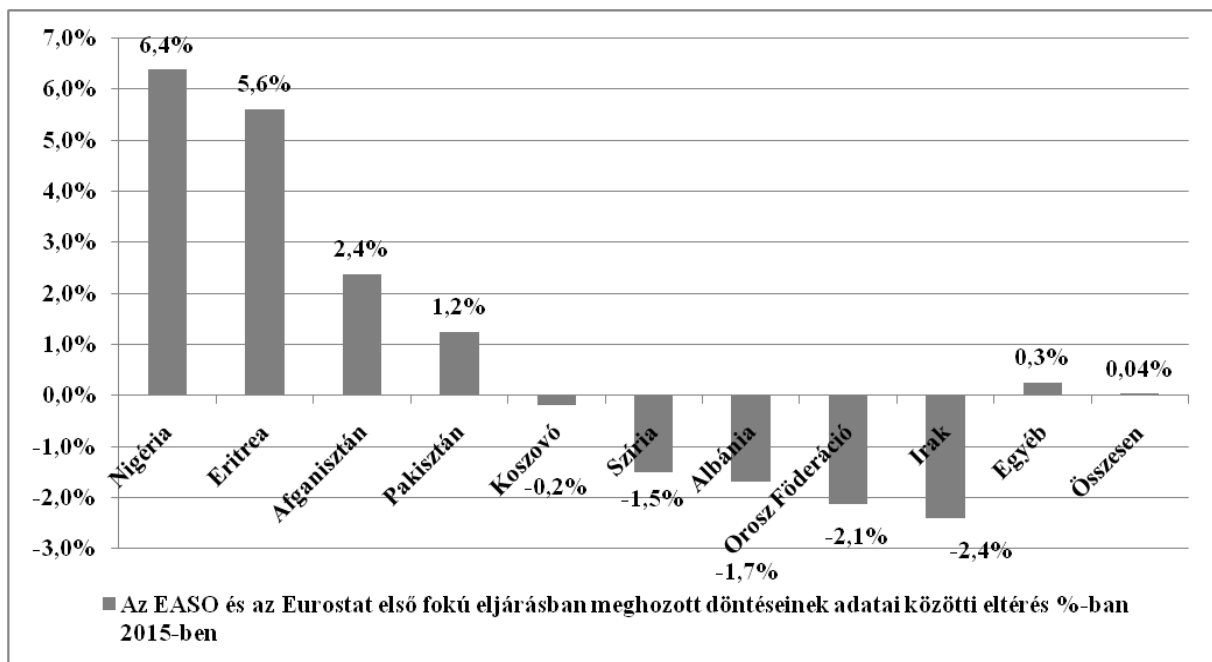


5. ábra. Eltérés az EASO és az Eurostat által gyűjtött, 2015. évi menedékjogi kérelemadatok között (százalék)<sup>67</sup>

Az elsőfokú (általában közigazgatási) eljárásban hozott döntések<sup>68</sup> EUAA (EASO) és az Eurostat által közzétett számok közötti különbségeket a 5. ábra szemlélteti.

<sup>67</sup>Forrás: Itt és a következő ábránál <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> és EASO [2016] (a letöltés ideje: 2022. március 11.)

<sup>68</sup> A menedékjogi eljárásokban hozott döntések biztosítják (pozitív elbírálás), elutasítják vagy megszüntetik a védelmi státust.



6. ábra *Eltérés a menedékjogi eljárásokban hozott döntések (EUAA) EASO és Eurostat által közzétett számában (százalék)*

Az első fokon hozott döntések tekintetében is az EUAA (EASO) adataiban van többlet. Ez az összes döntésszám tekintetében csekély, mindössze 0,04 százalék – igaz nem voltak elérhetőek EUAA (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 csökkenthetőek lennének, és ezzel gyorsabban elérhető, jobban hasznosítható menekültügyi statisztika készülhetne.

A PhD dolgozat tervezett leadásának idejére (2024 ősz) az EUAA honlapján már nem érhető el statisztikai adatok táblázatos és letölthető formában, ezért az aktuális adatokra nem végezhető el az összehasonlítás, ugyanakkor elmondható, hogy az EUAA operatív adatpublikálása időszerűségében továbbra is meghaladja az Eurostat publikálást, melynek tényére EUAA felhívja a figyelmet a honlapján.

#### 4.6. Vándorlásstatisztikai adatgyűjtések a statisztikai rendelet alapján

A konzisztencia érvényesülésének vizsgálata érdekében a továbbiakban részletesen bemutatom az európai vándorlásstatisztikai adatgyűjtést, aminek egyik legfontosabb pillére a statisztikai rendelet (Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2007a), 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, 20). Ismertetésem célja, hogy felderítsem az ESR-ben található párhuzamosságokat, amelyek megnehezítik a tagállamok vándorlásstatisztikai adatszolgáltatását a Bizottság számára, illetve gátolják az időszerű adatokhoz való hozzáférést a Közös Európai Menekültügyi Rendszerben és azok további felhasználását a kockázatelemzésben és az előrejelzésben.

A statisztikai rendelet 4. cikke és annak 2020. évi módosítása (Eurostat, 2020) értelmében a tagállamok havonta, negyedévente és évente szolgáltatnak adatokat. A rendelet 4. cikkének értelmében havonta a különböző 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 referenciaidőszakban visszavont menedékjogi kérelmek száma, a 2013/32/EU európai parlamenti tanácsi irányelv (2013/32/EU irányelv) 27. és 28. cikkében említett kifejezett, illetve hallgatólagos visszavonás 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 a Bizottságnak.

Ezeknek a statisztikáknak egy naptári hónapra kell vonatkozniuk és a referencia időszakot követő két hónapon belül kell eljutniuk az Eurostatához.

A tagállamok negyedévente a következő adatokat szolgáltatják:

1. elutasított menedékjogi kérelmek száma;<sup>69</sup>
2. menekültként elismertek és a menekült jogállást visszavonó határozatokban szereplő személyek száma.

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

- a menekültjogállást megszüntető vagy annak megújítását elutasító elsőfokú határozatok hatálya alá tartozó személyek.
3. 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 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.
4. átmeneti védelemben részesített és az átmeneti védelmi kategóriát visszavonó határozatokban szereplő személyek száma (ez a védelmi kategória csak a Bizottság által meghatározott rendkívüli helyzetekben hívható életre, amikor az EU-nak nagyszámú menedékkérő beáramlásával kell szembenéznie);
  5. nemzeti jog alapján humanitárius védelemben részesített, illetve a humanitárius védelmi státust visszavonó határozatokban szereplő személyek száma (lásd a non-refoulement elvét).

A 851/2020 EU rendelete, 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 adatok köréről két kivétellel<sup>70</sup> elmondható, hogy azok jogorvoslati eljárásban (közigazgatási vagy bírósági eljárás lezárásaként)<sup>71</sup> hozott döntésekre vonatkoznak:

---

<sup>69</sup> Az elutasított menedékjogi kérelmezők esetében kérdésként merül fel, hogy milyen döntésnek minősül az az eset, amikor a kérelmező nem kap menekültstátust, viszont oltalmazottit igen.

<sup>70</sup> Kísérő nélküli kiskorú menedékjogi kérelmezők és a tagállami áttelepítési programban résztvevők esetében.

<sup>71</sup> A magyar eljárásrendben státusvisszavonás csak közigazgatási eljárásban képzeltető el, státus viszont a menedékkérők felülvizsgálati eljárásban is szerezhető.

1. menedékjogi kérelmet elutasító döntéssel szembeni fellebbezés eredményeként hozott, jogerős határozatokban szereplő személyek száma;
2. a fellebbezés eredményeként menedékjogot megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma. A statisztikai rendelet 2020. évi módosításának következtében bevezetett új adatkör.
3. fellebbezés eredményeként kiegészítő védelmet megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
4. fellebbezés eredményeként átmeneti védelmet megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
5. fellebbezés eredményeként kiegészítő védelmi státust megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
6. közösségi vagy tagállami áttelepítési programban részt vevő személyek száma;
7. 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 (604/2003 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, amelyeken 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.

A statisztikai rendelet 2020. évi módosítása ezt a statisztikai adatszolgáltatást is érintette, amelynek következtében további adatszolgáltatási kötelezettségeket írtak elő, így:

1. a menedékkérők visszavételére vagy átvételére irányuló felülvizsgálati kérelmek száma;
2. azok a rendelkezések, amelyeken az előbbieken 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 kísérővel érkező és kísérő nélküli kiskorúakra terjedően kell a tagállamoknak szolgáltatni a Bizottságnak. 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 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, akiről 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, akiről 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 Bizottságnak. 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. 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 statisztikai rendelet 6. cikke alapján a tagállamok által a Bizottságnak (Eurostat) szolgáltatott adatkört is, vagyis a tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező személyek statisztikai adatszolgáltatását. A rendelet 6. cikke alapján a tagállamok a következő adatokat kötelesek továbbítani:

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.
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 kell adatot szolgáltatnia, 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 trilógus tárgyalás az Európai Unió Bizottsága, a Tanács, valamint az Európai Parlament képviselői között és végül az Európai Parlament el tudta fogadni a rendelet módosítását.

#### 4.6.1. A 862/2007 EK rendelet módosítása 2020-ban

A statisztikai rendelet 2007-ben történt elfogadása után eltelt időben bekövetkezett, a migráció uniós szabályrendszerét, illetve a társadalmi, migrációs mozgásokat érintő változások indokolták a rendelet módosítását. A Bizottság 2018. május 16-án terjesztette elő a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló 862/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló rendelet-tervezetét.

Az Eurostat a 862/2007/EK rendeletnek megfelelően rendszeresen gyűjt statisztikai adatokat a menekültügy és az irányított bevándorlás területéről. Ennek alapvető jogi szabályozását az említett rendelet és a tartózkodási engedélyek indokainak különféle kategóriáit meghatározó 216/2010/EU bizottsági rendelet tartalmazza.

A migrációs statisztikai rendelet alapján a rendelet módosításáig, a migráció területén előállított európai statisztika tartalma és minősége kielégített bizonyos igényeket, ugyanakkor

– elsősorban az EU-ba irányuló migráció 2015-öt követő alakulása miatt – a Bizottság szerint a hiányosságai is egyre nyilvánvalóbbak lettek.

A rendeletmódosítás célja az európai migrációs paktum végrehajtásának támogatása és annak biztosítása volt, hogy az európai uniós szakpolitikai fejlesztés területén dolgozó szakemberek és döntéshozók jobb és aktuálisabb, szakpolitikai szempontból releváns statisztikai adatokhoz jussanak, és ezáltal jobb válaszokat tudjanak adni a migrációs kihívásokra. A módosított rendelettel elérni kívánt cél az volt, hogy főként a menekültügy és az irányított bevándorlás területén rendelkezésre álló európai statisztikák minősége javuljon. Ezt azzal kívánták elérni, hogy jogi alapokra helyeztek korábban önkéntes alapon folyó adatgyűjtéseket. Mindezek alapján a 862/2007/EK rendelet módosítása által teljesebb, pontosabb, aktuálisabb és kiszámíthatóbb adatszolgáltatás válik lehetővé a nemzeti hatóságok korábbi önkéntes adatszolgáltatásához képest. A rendelet biztosítja a statisztikai adatok összeállítását azokon a területeken, amelyekkel kapcsolatban az érdekelttek egyértelmű igényeket jeleztek: a menekültügy, a visszatérések, az áttelepítések, a tartózkodási engedélyek és a migrációban résztvevő gyermekek vonatkozásában. Ezeken a konkrét és azonnali igényeken, illetve a jövőbeli migrációs politika támogatásának általános célján túlmenően a felülvizsgálat rendszerszintű rugalmasságot biztosít a migrációs statisztikakészítés további fejlesztésére. Továbbá megalapozza a migrációs stratégia prioritásait jobban támogató, ahhoz tényadatokat szolgáltatató új migrációs mutatók kidolgozásával kapcsolatos reagálási képességet is.

#### 4.6.2. 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:

- Menedékjogi statisztikákkal kapcsolatos adatszolgáltatás
  - 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 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;
- Dublini eljárásokra kiterjedő statisztikai adatszolgáltatás

- a Dublini eljárások adatkör tekintetében a kísérleti projektek a kor és állampolgárság szerinti bontások megvalósíthatóságát tekintik célnak
- Tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikái
  - 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)
  - a tagállam területén illegálisan tartózkodó és országelhagyásra 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 online<sup>72</sup> 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.

---

<sup>72</sup> Lásd [https://webgate.ec.europa.eu/edamis/login/index.cfm?TargetUrl=disp\\_login](https://webgate.ec.europa.eu/edamis/login/index.cfm?TargetUrl=disp_login)

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.

#### 4.7. 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 vándorlásstatisztikai 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 adatközből.<sup>73</sup>

Az Eurostat

1. internetes adatbázisa tartalmazza a statisztikai rendelet 4.; 5.; 6.; 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 szolgáltatnak számukra. Ezeket az adatokat validálás után a Unit F2 Population frissíti a honlapon.
2. negyedéves gyakorisággal megjelenteti a „*Data in focus*” (Adatok fókuszban) elnevezésű internetes kiadványát, ami a megjelenés időpontját megelőző negyedév menekültügyi adatait statikus táblázatokban foglalja össze.<sup>74</sup> (Tehát például a 2019. évi menedékjogi statisztikai adatokat tartalmazó kiadvány 2020 első negyedévének végén látott napvilágot.) 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.

---

<sup>73</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>74</sup> E kiadványokat lásd a <http://ec.europa.eu/eurostat/publications/collections/sif-dif/dif> honlapon.

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 irreguláris migrációs és menekültügyi eseményekbe való beavatkozást, hiszen a negyedéves statisztikai adatok is csak a referencia-időszakot követő mintegy két hónap késéssel kerülnek fel a szervezet honlapjára.

#### 4.8. Menekültügyi korai figyelmeztető és készenléti rendszer

Az EU-ban az egységes 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. 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 elsőénél már kidolgozottabb volt.<sup>75</sup> Az EPS jelenlegi, 2015-ben indult harmadik szakasza, megőrizve a második szakaszra jellemző indikátorokat, kiegészült az egyéb módon lezárt eljárásokban szereplő személyekre,<sup>76</sup> 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.

#### 4.9. Az EPS harmadik szakaszában gyűjtött adatok publikálása

Az EPS hatálya alá tartozó adatgyűjtésekről minden hónap végén kétféle publikáció jelenik meg: az egyik az EUAA honlapján<sup>77</sup> 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 menekültügyi 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 jelentet meg a honlapján. Ezen túlmenően 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 jelenthet az

---

<sup>75</sup> Az első szakaszban az adatszolgáltatás még Word formátumban, a másodikban már Excel-ben folyt.

<sup>76</sup> Ez lehet a Dublin III. rendelet hatálya szerinti átadás, áttelepítés másik tagállamba vagy az eljárás formális megszüntetése.

<sup>77</sup> <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/data-analysis-and-research>



országinformációs központoknak<sup>78</sup>, de lényeges még a kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott menedékkérelmek száma is, mivel esetükben különösen nagy anyagi és humán erőforrás-ráfordítást igénylő csoportról van szó).

#### 4.10. A fejlődés iránya az európai menekültügyi adatgyűjtés terén

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. Érdeemes megvizsgálni, hogy mi a legfontosabb különbség az előbbieken ismertetett két statisztikai adatgyűjtési és -publikálási típus között. 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, míg a statisztika felhasználói (szakpolitika-alkotók, kutatók stb.) hozzáférhetnek a menekültügyi statisztikai mutatókhoz. Ahogyan arról már szó volt, például 2021 januárjában teljeskörűen a 2020. novemberi menedékkérelmek adatok voltak elérhetőek, 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. Az operatív és gyakorlati célú adatgyűjtéstípusnak az EUAA-rendelet 2. cikke szerint a nagy menekültügyi terhelést elszenvedő országok számára hatékony segítségnyújtást kell szolgáltatnia. A kétféle adatgyűjtés és -publikálás főbb jellemzőit a 8. táblázat szemlélteti.

---

<sup>78</sup> Az országinformációs központok a menekültügyi döntésekben szereplő menedékkérők származási országáról háttér-információkat biztosító szolgálatok.

	Hivatalos statisztika	Gyakorlati statisztika
<b>Alapja</b>	Jogszába (rendelet) Útmutatónak kötelező megfelelés, konvenciók alkalmazása	Gyakorlati megállapodások Megfelelés minden fél közös érdeke
<b>Minősége</b>	Írásba foglalt módszerek Validálási eljárások Ellenőrzött, pontos, megbízható	Harmonizáció megállapodások által Bontások a szükségesség elve szerint Rendszeres, gyors, időszerű
<b>Gyakorlat</b>	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 fejlődése folyamatos
<b>Termék</b>	Az adatokat statisztikai évkönyvekben, hivatalos adatbázisokban teszik közzé A statisztika további szakpolitikai intézkedések meghozatalának alapja	Eseményekhez igazodó figyelemfelkeltő összefoglalók Online portálok Bizonyítékot szolgáltat a korai előrejelzéshez és felkészüléshez

8. táblázat A hivatalos és a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtés jellemzői

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.

E típusú adatgyűjtés célja, hogy a tagállamok a közös európai menekültügyi rendszer keretein belül fejlesszék együttműködésüket. Módszereinek kialakítását rugalmasabb feltételek jellemzik, mint a hivatalos statisztikáét: egyeztető üléseken születik megállapodás a gyűjtött adatok köréről és a fejlesztések módjáról. A 8. 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. 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. 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, ha egy személy a referencia-időszakban kérelmet nyújt be Horvátországban, majd Ausztriában és a menedékkérők útvonalán tovább haladva, Németországban is.<sup>79</sup> Ily módon bár az egyes tagállamokban regisztrált menedékjogi eljárásokban szereplő személyek számára vonatkozó statisztika helytálló, az (ismételt kérelmek miatt) EU egészét tekintve viszont már nem. Következésképp nem lehet pontosan megadni, hogy az EU-ban hány fő nyújtott be menedékjogi kérelmet, és ugyancsak nehéz megalapozott szakpolitikai döntéseket hozni. 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 menedékjogi nyilvántartás létrehozása a menedékjogi eljárásokkal kapcsolatos, egységes statisztikai adatgyűjtés mellett, de ha ez nem is megvalósítható, legalább jól működő adatcserére lenne szükség a tagállamok között. A jó és megbízható statisztika alapja az adatok pontos rögzítése, ezért az európai menedékjogi statisztikai adatgyűjtés megbízhatóságának fejlesztése érdekében elengedhetetlen, hogy ez az EU-ba lépő menedékkérők esetén is megtörténjen.

A menedékjogi statisztikai adatok megbízhatóságát azonban veszélyeztetheti a menedékkérők tömeges beáramlása, illetve az, ha megtagadják az adatszolgáltatást, vagyis nincs lehetőség a regisztrálásukra. Az európai menedékjogi statisztika megbízhatóságának érdekében az Eurodac rendszerre lehetne támaszkodni, és azt átalakítva (mivel jelenleg csak a 14 évnél idősebbek adatait tartalmazza)<sup>80</sup> a nyilvántartott adatokat (az EU-ba való belépés helyéről) – természetesen anonimizált formában – elérhetővé kellene tenni az európai menedékjogi statisztika előállításához.

#### 4.11. Migrációs elemzés

---

<sup>79</sup> 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).

<sup>80</sup> Az EU tagállamai a Dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelettel (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, [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 EPS-adatgyűjtésnek köszönhetően rendelkezésre állnak azok a statisztikai adatok, amelyek elemzésével az EUAA támogatást nyújt a súlyos menekültügyi kihívásokkal küzdő tagállamoknak. Az EU-ban 2015-ben zajlott menekültügyi és migrációs válság is bizonyítja a migrációs előrejelzések és a menekültügyi elemzések kiemelt jelentőségét. A hangsúlynak az előrejelzés irányába kell eltolódnia. Fontos információt hordozhat magában például a státust kapott menedékkérők jellemzőinek (számának, állampolgársági összetételének, az elismerés helyének stb.) vizsgálata, annak érdekében hogy a tagállamok felkészülten nézhessenek szembe a menedékkérők tömeges beáramlásával. Ehhez jó kiindulási alapot szolgáltathatna egy, a jelenlegi kettősséget már kiküszöbölő, európai szinten egységes menekültügyi statisztikai adatgyűjtés és -közzététel. Az adatgyűjtés egységesítését szolgálhatná, ha a Bizottság operatív célból előzetes menedékjogi statisztikai adatokat is megjelentetne az Eurostat honlapján, ami hozzájárulna a gyakorlati menekültügyi elemzés hatékonyságának növeléséhez.

#### 4.12. A bevándorlási jog végrehajtására vonatkozó statisztikák (EIL statisztikák)

Az adatgyűjtések összehangolatlansága nemcsak a menedékjogi statisztikai adatgyűjtések jellemzője, hanem ugyanígy többszörös adatgyűjtés jellemzi az irreguláris migráció adatkörét is, amely tulajdonképpen a statisztikai rendelet, Enforcement of Immigration Law (EIL) adatkörét fedi le. Ezzel összefüggésben 2018 óta a többes adatgyűjtés mértéke jellemzően nem csökkent, hanem növekedett, mivel ekkortól került alkalmazásra az EU tagállamaiban az IRMA<sup>81</sup> nevet viselő adatgyűjtő és -megosztó alkalmazás. Az IRMA rendszerrel a visszatérésre és visszafogadásra vonatkozó statisztikai adatok megosztása válik lehetővé az EU tagállamok, a Schengen tagállamok, a Frontex, mint az Európai Unió Határ- és Partvédelmi Ügynöksége, valamint az EU egyéb a területeit érintő programjai között. Migrációs és menekültügyi elemzéseket tagállami, illetve európai szinten egyaránt szükséges végezni, és ezek hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen a tagállamok harmadik országokban kihelyezett migrációs szakdiplomataitól és nemzetközi migrációs összekötőtisztjeitől származó információk felhasználása (EU 2019/1240 rendelet). Az EU külső határok védelméért felelős ügynöksége, a Frontex kockázatelemző központja negyedévente készít nyilvános elemzéseket a Közösséget fenyegető irreguláris migrációval összefüggő kockázatokról, amelynek a mutatói

---

<sup>81</sup>Irregular Migration Management Application: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/irregular-migration-management-application-irma\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/irregular-migration-management-application-irma_en), a letöltés ideje: 2024. június 20.

az irreguláris migrációra, a tiltott határátlépési kísérletre, a visszatérésekre, továbbá az irreguláris migrációval összefüggő okmányhamisításokra és a benyújtott menedékjogi kérelmek számára vonatkoznak.<sup>82</sup>

#### 4.13. A szabályozott migrációra vonatkozó adatszolgáltatás

A statisztikai rendelet alapján a szabályozott migrációra (managed migration) vonatkozó adatszolgáltatás a rendelet 6. cikke alapján történik. E cikk alapján a tagállamok a tartózkodásra jogosító harmadik országbeli állampolgárok számát továbbítják a Bizottságnak éves gyakorisággal. Ezen adatkör tekintetében a menedékjogi statisztikákra és az irreguláris migrációra vonatkozó adatszolgáltatás jellegzetességeit felmutató többes adatszolgáltatásról, vagyis arról, hogy teljesen ugyanolyan lefedettségű adatokat adnak át a tagállamok az Eurostatnak, nem beszélhetünk. Kétségtelen ugyan, hogy a statisztikai rendelet 3.cikke alapján a statisztikai hivatalok is továbbítanak a Bizottságnak hasonló adatokat, mégpedig a szokásos lakóhellyel rendelkező népességre vonatkozókat. A 3. cikk szerinti adatszolgáltatás azokra a külföldiekre terjed ki, akik legalább 12 hónapot tartózkodnak, vagy szándékoznak tartózkodni az adott tagállamban, ők az ún. szokásos lakóhellyel rendelkező népesség. Kétségtelen, hogy van összefüggés a rendelet két cikke alapján továbbított adatok között. A tényleges tartózkodásra vonatkozó életjeleket és a tartózkodás időtartamát figyelembe véve, a szokásos lakóhellyel rendelkező népesség csoportjának részhalmazát képzik a tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezők. Ugyanakkor a tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezők a részhalmazát jelentik a szokásos lakóhellyel rendelkező népességnek, amennyiben az állampolgársági kategóriákat vizsgáljuk, mivel a tartózkodásra jogosító engedélyek adatszolgáltatása csak a harmadik országbeli állampolgárokat fedi le. A két statisztikai adatszolgáltatás közötti kapcsolatot az Eurostat is rendszeresen vizsgálja az ún. minőségjelentéseiben, mivel a statisztikai rendelet 3. és 6. cikke értelmében szolgáltatott statisztikai adatoknak konzisztensnek kell lenniük.

Ez az anomália arra vezethető vissza, hogy a szokásos lakóhellyel rendelkező népességre vonatkozó adatszolgáltatás egyaránt vonatkozik az EGT és a harmadik országbeli állampolgárokra, míg a tartózkodásra jogosító adattovábbítás csak a harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki, illetve hogy a 6. cikk szerinti adatszolgáltatás az összes engedéllyel

---

<sup>82</sup> <http://frontex.europa.eu/>

rendelkezőt lefedi, ami egyes esetekben nagyobb adatkör, mint a 3. cikk szerinti (nemzetközi migrációra vonatkozó) adatszolgáltatás.

#### 4.14. Menedékjogi statisztikák

A menedékjogi statisztikák alapján készített részletes elemzések lehetővé tennék a tagállamok felkészülését a nagyszámú menedékkérő beáramlására, a befogadókapacitás növelésére, illetve a menedékjogi eljárások lefolytatásával foglalkozó humánerőforrás bővítésére.<sup>83</sup> Az ESR-en belüli menekültügyi statisztikai adatgyűjtés tekintetében a tagállamok nemzeti statisztikai hivatalainak szerepét át kell értékelni és növelni kell, az adminisztratív (így például menekültügyi) statisztikai adatokhoz való hozzáférésük erősítésével.<sup>84</sup> A hivataloknak ebben a kérdésben ki kell alakítaniuk és az Eurostat előtt képviselniük kell az önálló álláspontjukat. Átvehetnek ugyan adminisztratív adatokat, és feldolgozás után továbbíthatják őket a statisztikai rendszer többi szereplőjének, de a gyakorlati statisztikai adatok előállítására azok keletkezési helyén továbbra is szükség van a mindennapi (intézményi, tagállami szintű) operatív (szakpolitikai, irányítási stb.) döntések meghozatalának elősegítése érdekében (például férőhelyek kialakításához a menekültügyi ellátásban).

A menekültügyi eljárásokra vonatkozó statisztikai adatgyűjtés eljárásjogi szempontból nagy jelentőséggel bír, hiszen bizonyos alapmutatók a teljes EU-ról információt adnak. Ezen túlmenően a statisztika szerepe a nemzetközi migrációs és menekültügyi előrejelzések terén is kiemelendő. Jelenleg az EU menekültügyi statisztikai adatgyűjtésének sajátossága a kettősség. A rendeletileg jól meghatározott hivatalos formát széles adatkör, míg az időszerűséget tekintve kevés jellemzi. Ezzel szemben viszont az új, gyakorlati célú menekültügyi statisztikai adatgyűjtés adatköre egyre bővül és változik, ám a felhasználók számára korlátozott hozzáférésű. Mivel a publikációk csak néhány, kis aggregátságú adatot tartalmaznak, ezért széleskörű felhasználásra nem alkalmasak, ugyanakkor az EU-nak mégis számos információt szolgáltatnak a menekültügyi folyamatokról. A kétféle menekültügyi statisztikai adatgyűjtést koordináló szervezet az alapvető módszertani ajánlások alkalmazásában jelenleg is együttműködik, de a migrációs és menekültügyi előrejelzések fejlesztése érdekében ugyancsak

---

<sup>83</sup> Ennek megvalósítása azonban főleg politikai elhatározás kérdése.

<sup>84</sup> .....[2007]: *EU Regulation 862/2007 on Statistics on Migration and International Protection*. International Refugee Conference. 7–9 October. Antalya. <http://www.efta.int/seminars/refugee>

hasznos lenne a két típus összehangolása és a jelenleginél szélesebb adatkörhöz való hozzáférés biztosítása.

## **V. fejezet**

### **Kockázatelemzés és korai figyelmeztetés a menedékjoggal összefüggő migráció terén**

#### 5.1. Bevezetés

Ez a fejezet azzal a céllal született, hogy bemutassam, milyen kockázati tényezőket rejt a migráció, azon belül is az irreguláris migráció és a vele szoros összefüggésben álló menedékjoggal kapcsolatos migráció. Ehhez ismertetem a kockázat fogalomrendszerét a kockázatelemzési eljárást és a migráció határbiztonságra veszélyt jelentő jellemzőit. Ezután rátérek a menedékjoggal összefüggő migrációs mozgások lehetséges elemzési módszereinek ismertetésére. Mindezt annak szellemében teszem, hogy bemutassam: jobb minőségű, időszerűségükben javuló adatokból, amelyek a KEMR keretén belül egy egységes adatgyűjtő rendszer segítségével előállhatnak, milyen jellegű elemzések lennének megvalósíthatók. Az így elkészült elemzések segítséget jelenthetnének egy túlterheléses migrációs beáramlás idején a rendészeti és menedékjogi hatósági eljárásokhoz szükséges technikai és humán erőforrás kapacitás tervezéséhez is.

#### 5.2. A kockázatkezelés története

A kockázat és a kockázatértékelés jelentős múlttal rendelkezik, hiszen már 2400 évvel ezelőtt az athéniak is alkalmaztak valamilyen kockázatértékelést mielőtt döntést hoztak (Aven, 2016. p. 1.). A terület tudományos irodalma azonban nem bír ilyen hosszú történelemmel. Kialakulásának kezdete csupán 30–40 évre nyúlik vissza – bár elmondható, hogy már az ősember is mérlegelte a kockázatot – az első tudományos igényű munkák 1980–90 környékén láttak napvilágot a témában. A kockázatkezelés ma is használt elméletének és módszertanának kialakulása is erre az időszakra tehető. A kockázatelemzési és -értékelési eljárások sokat fejlődtek kialakulásuk kezdete óta, a szakemberek egyre újabb és kidogozottabb módszereket fejlesztettek. A kockázatkezelés módszertanát mára a társadalomtudományok szinte valamennyi ágában használják (Aven, 2016. p. 1.).

A történelemben visszafelé haladva látható, hogy a korai társadalmak veszélyeknek való kiszolgáltatottsága jelentősen nagyobb volt, mint jelenleg. Ezek a társadalmak nem kockázatokkal néztek szembe, hanem veszélyekkel, amelyek létezését a gondviselés, a sors vagy Isten akarata magyarázta. Természetes, hogy a társadalmi fejlődéssel párhuzamosan a



társadalmaknak egyre sokrétűbb technológiai kockázatokkal kell szembenéznük. A modern társadalmak technikai fejlettsége egyszerre szüntetett meg egyes kockázati típusokat és szült újfajta, addig nem is létezőket. 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. p. 30.). A kockázattal foglalkozó tudománynak két részterületét különböztetjük meg. Az egyik arra használja a kockázatkezelést, hogy a bizonyos tevékenységekben rejlő kockázatokat tanulmányozza, míg a másik az általános kockázatkutatást és a módszerek fejlesztését végzi, annak érdekében, hogy képes legyen felmérni, leírni és kezelni a kockázatot (Aven, 2016. p. 1.). Ez utóbbi, általános megközelítés szolgáltatja az elméletet, azaz a kockázatkezelés 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 kockázat bekövetkeztének valószínűségét, amelyek veszélyt jelenthetnek a szervezet céljainak megvalósításában (Csonka et al., 2009. p. 16.). Ehhez elengedhetetlen a kockázatkezelési eljárás alkalmazása.

*„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. Legegyszerűbben úgy érdemes meghatározni, hogy kockázatkezelést azért szükséges folytatni, mert hasznos, hiszen segítségével a kitűzött céljainkat hamarabb és nagyobb határfokkal érhetjük el (Mátyás & Gyarak, 2021. p. 40.). A célok elérésekor különböző kockázatokkal kell szembenéznünk. Akkor lehet reális a kitűzött cél, ha előre számba vesszük a lehetséges veszélyhelyzeteket, valamint a kockázatokat minimálisra csökkentjük. Teljesen megszüntetni úgysem lehet őket, felmérésük után azonban lehetséges a bekövetkezési esélyüknek a minimálisra csökkentése.

### 5.2.1. A kockázat fogalma

A kockázat definiálására többféle megközelítés létezik. Kockázat fogalma alatt azt a személyt, tárgyat vagy jelenséget értjük, aki vagy ami veszélyt okozhat. Általában nincs olyan tevékenység vagy folyamat, ami minden beavatkozás nélkül, kockázatmentesen tudna működni hosszú távon. 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. p. 31.). Bernstein (Bernstein, 1998) szerint a rendelkezésünkre álló információmennyiség soha nem teljes, vagy pontos, így a bizonytalanság az élet állandó velejárója.

Klinke és kutatótársa Renn (Klinke & Renn, 2002. p. 1080) meghatározták ennek a bizonytalanságnak az összetevőit. Négy alkotóelemet azonosítottak: a változékonyságot, a szisztematikus és véletlen mérési hibákat, a meghatározhatatlanságot és a tudáshiányt. Knight (Knight, 1921. p. 15.) szerint a kockázat egyfajta mérhető bizonytalanság. Vagyis a kockázat tulajdonképpen nem más, mint valószínűsíthető bizonytalanság, ezért a leírására szolgáló egyik elem a bekövetkezés valószínűsége. A másik elem a valóság egy jövőbeni állapota (Renn, 1992), vagyis a kockázat hatása. A kockázat leírására szolgáló harmadik tényező pedig a hatás aggregálása (Renn, 1998) (idézi: Vasvári, 2015. p. 31.), amelynek az eredménye a kockázat nagysága. A kockázat fogalmának azonban többféle megközelítése lehetséges. Acik és szerzőtársai abból a szempontból közelítik meg a kockázatot, hogy a kockázat által kiváltott hatás nemcsak káros, hanem pozitív is lehet. Ez a megközelítés a migrációban résztvevőkre nézve különösen kedvező, hiszen egyaránt rávilágít a migrációs folyamat előnyére és hátrányára. Ezáltal megpróbál egyensúlyt kialakítani a migrációban érintett személyekkel kapcsolatban felmerülő kockázatok terén. (Acik et al., 2022. p. 478.).

A megfelelő migrációs kockázatkezelésnek átfogó módon, több érintett bevonásával kell lezajlania, amely reagál a társadalmi környezetre, csökkenti a migráció társadalomra gyakorolt kockázatát és erősíti a nyereséget jelentő oldalát.

### 5.2.2. A kockázat és a társadalmi környezet

A kockázatra nem tekinthetünk úgy, mint egy tőlünk, kultúránktól független tényezőre, ami arra vár, hogy felmérjük. Magát a fogalmat azért kezdtük el használni, hogy így megismerjük a bizonytalanságokat és képesek legyünk megbirkózni velük. Ez az objektív előrejelezhetőség a rendelkezésre álló információktól függ, hiszen megfelelő módszerekkel viszonylag jó előrejelzések készíthetők. Karl Popper álláspontja szerint, a hosszú távú, megbízható előrejelzéseket csak állandó és ismétlődő rendszereknél lehet készíteni, emberek által létrehozott világban ez azonban csak nehezen lehetséges (Vasvári, 2015. p. 43.). A kockázatok életünk szerves részét képezik. Megjelennek a mindennapi életünkben: lakóhelyünkön, pénzügyeink intézése közben, hobbink gyakorlásakor, vagy akár a természeti környezetünk tanulmányozásakor. A kockázat, azon túl, hogy az életünkkel együtt jár, a hozzákapcsolódó kockázatkezeléssel együtt a fejlődés és innováció mozgatórugója is. A kockázat mindig is végigkísérte az emberiség életét, de a késő modernitásban megnövekedett a kockázatelemzés és kockázatértékelés jelentősége. Bernstein egyenesen azt mondja, hogy a modern idők és a múlt közötti határvonalat a kockázatok feletti uralom képezi (Bernstein, 1998) (idézi: Vasvári, 2015. p. 29.).

### 5.2.3. Kockázatelemzés és kockázatértékelés

A kockázatelemzés általánosságban alkalmazott fogalma a közgazdaságtanból származik, azonban mára több tudományterület is átvette a gyakorlati alkalmazását. A kockázatelemzést és kockázatértékelést két nagyobb, átfogó lépésben kell lefolytatni. Először a kockázatelemzés során azt kell megvizsgálni, hogy milyen területeken jelentkezik a legnagyobb kockázat, majd a kockázatértékelés kapcsán szükséges megvizsgálni, hogy milyen ellenőrző tevékenységeket és védelmi mechanizmusokat kell beépíteni a folyamatokba, hogy elkerüljük, vagy később csökkentjük a kockázatot. 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. p. 2.).

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. Kockázatelemzést általában akkor kell lefolytatni, ha valamilyen új elvégzendő feladat merül fel, vagy megváltozik a környezet, azaz az igény ismertté válását követően közvetlenül szükséges végrehajtani úgy, hogy az esetlegesen keletkező új kockázatokat is elemezzük. A kockázatelemzéssel és a kockázatértékeléssel tudjuk az újonnan felmerülő igényeket, feladatokat áttekinteni, továbbá el tudjuk dönteni, hogy be kell-e építeni a folyamatokba kontroll mechanizmusokat, illetve fel tudjuk mérni a működtetett rendszerünket potenciálisan fenyegető veszélyeket is. A kockázatelemzés során válik láthatóvá, hogy milyen fenyegetések fordulhatnak elő, majd a kockázatértékelés során kell a beazonosított fenyegetéseket priorizálni és csak a legjelentősebbekre, legsürgetőbbekre összpontosítani a rendelkezésre álló erőforrásainkat (Peltier, 2005. p. 5.). Közgazdasági szempontból a kockázatelemzés és -értékelés akkor sikeres, ha az összkiadásaink csökkennek, hiszen segítségükkel be tudjuk azonosítani azokat az ellenőrző mechanizmusokat, amelyek elősegítik a kockázat csökkentését.

#### 5.2.3.1. Kockázatkezelés

A kockázatkezelés tehát azt a folyamatot jelenti, amellyel a potenciális váratlan események vagy körülmények azonosíthatók, ellenőrizhetők és a káros következményeik csökkenthetők. A kockázatkezelés négy összetartozó tevékenységet foglal magába: ezek a kockázatelemzés, kockázatértékelés, kockázatkezelési terv készítése, az ellenőrző mechanizmusok és ezek értékelése. A kockázatkezelés akkor működhet maximális hatékonysággal, ha a benne érintettek teljes mértékben azonosulnak a célokkal, és ha megfelel az előre definiált igényeknek (Peltier, 2005. p. 38.).

Ha a kockázatkezelési rendszer jól működik, akkor az adott területen tevékenykedő döntéshozók által meghozott döntések kellő alapossággal és hatékonyan vizsgálhatók, mivel az adott területen tevékenykedő döntéshozók által meghozott döntések kellő alapossággal és hatékonyan vizsgálhatók (Peltier, 2005. p. 5).

### 5.2.3.2. A kockázatkezelés folyamata

A kockázatértékelés négy területre terjed ki: az eszközök, a lehetséges fenyegetések, a fenyegetések még elfogadható szintje és az ellenőrző mechanizmusok. (Peltier, 2005. p. 44.).

A kockázatkezelésbe bevont eszköz lehet minden, ami értéket képvisel. Az eszközök (Peltier két csoportját különböztetjük meg, egyrészt beszélhetünk fizikai eszközökről, amelyek kézzelfoghatók, másrészt logikai eszközökről, amelyek nem képviselnek tárgyi vagyont.

Miután felmérésre kerültek azok az eszközök, amelyek a kockázatelemzés és -értékelés részét képezik, azt is szükséges felmérni, hogy mi jelenthet fenyegetést ezekre az eszközökre. A fenyegetések közé több dolog is tartozhat, amelyek közös jellemzője, hogy veszélyt okoz a vizsgálatba bevont jelenségnek, illetve árt valakinek vagy valaminek. A Merriam-Webster szótár szerint pl. a fenyegetés egy közelgő, nemkívánatos eseményt jelent (Peltier, 2005. p. 45.).

A kockázatelemzés során számos fenyegetés azonosítható. Köztük vannak teljesen nyilvánvalók, de fontos, hogy az adott viszonyrendszerben lehetséges minden fenyegetést azonosítsunk, akármilyen 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. p. 45.). A lehetséges kockázatok meghatározásakor szükséges több forgatókönyv 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. Az emberi tényező okozta fenyegetések két alcsoportra bonthatók, egyrészt beszélhetünk véletlen eseményekről, másrészt viszont lehetséges szándékos fenyegetés is.

### 5.3. A fenyegetés elemei

Három tényező hozható kapcsolatba a fenyegetéssel. Az első a cselekvő aktőr, aki vagy ami lehet személy, műszaki eszköz vagy természeti tényező. Második a befolyásoló tényező, ami arra ösztönöz egy aktórt, hogy cselekedjen vagy egy esemény bekövetkezését előre mozdítja. 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 folyamat során az összes potenciális fenyegetést fel kell mérni (Peltier, 2005. p. 46.).

#### 5.3.1. A kockázat szintjének meghatározása

Meg kell határozni azt is, hogy mekkora a kockázat bekövetkeztének a valószínűsége, mely a bekövetkezés valószínűségéből és a fenyegetés mértékéből adódik. A fenyegetés szintjének meghatározásakor eljárhatunk úgy is, hogy nem veszünk számításba ellenőrző tevékenységeket. Ez a megközelítés használható elsődleges kockázatértékelésként, ami a közvetlenül meghozandó intézkedésekről ad áttekintést, és 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. p. 51.)

#### 5.3.2. A kockázatértékelés típusai – kvalitatív és kvantitatív módszer

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 (Peltier, 2005. p. 78.). Hátránya, hogy nem szolgál mérhető eredménnyel a lehetséges kockázatok 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 (Peltier, 2005. p. 78.). 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. Eredményképpen a kockázatértékelési szakértők értékelik a fenyegetések és kockázatok elhárítására hozott

intézkedések költségét, illetve a kockázatok és fenyegetések elhárításával járó előnyöket (Peltier, 2005 p. 79.).

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.

#### 5.4. Migrációs kockázatkezelés

Tény, hogy a migráció folyamata többféle szempontból is kockázatot jelenthet, ezért szükségessé válhat kockázatkezelési eljárás alá vonni (valami ilyesmivel kellene indítani). A migrációs kockázatkezelés során lehet vizsgálni a migránst, a származási-, a cél- vagy a tranzit ország kockázatait. Továbbá lehet több dimenziójú is a vizsgálat pl. politikai, gazdasági, kulturális, szociális, illetve bűnügyi. 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. A bevándorló új szokásrendet hoz magával, alkalmazkodik a helyi népeességhez, de a helyi népeesség is észrevétlenül átkölcsönöz újabb szokásrendeket, melyeket eddig talán idegennek érzett. A migráció tehát új típusú kölcsönviszonyt, azaz egymásra hatást jelent (Ritecz, 2017. p. 34.).

Az új kihívásokkal párhuzamosan a társadalom részéről egyaránt felmerül az igény, hogy a feladatait a migrációkezelés eredményesen lássa el. Az eredményes működés egyik biztosítéka lehet kockázatkezelés alkalmazása.

A változó geopolitikai környezet folyamatosan új kihívásokkal állítja szembe a migráció kezelését érintő területeket és így a határrendészetet. (ide lehetne átmozgatni ezt a mondatot a fejezet elejéről) A migráció terén szintén alkalmazható a rendészeti kockázatkezelésnél alkalmazott definíció, miszerint ez a folyamat

*„nem más, mint a releváns adatok, illetve a feladatokhoz kapcsolódó információk közötti összefüggések feltárását, azonosítását, értékelését végző rendszeres, célirányos, összehangolt tevékenység” (Csonka et al., 2009. p. 318.).*

A tevékenység céljaként azt határozhatjuk meg, hogy minél nagyobb számban álljon rendelkezésre olyan információ, amely a későbbi döntések meghozatalában segítségünkre lehet.

#### 5.4.1. Kockázatelemzés és biztonság

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. p. 37.). A biztonság ma elterjedt átfogó értelmezése szerint a katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti biztonságot is magában foglalja (Krajnc, 2019. p. 100.), mely tartalmazza a migrációból, mint társadalmi folyamatból származó biztonsági kihívások kezelését is.

A migráció egyaránt járhat pozitív és negatív következményekkel a résztvevők számára, amelyek költségként vagy nyereségként realizálódhatnak. A befogadó társadalomra kifejtett pozitív, közvetett hatás már sokszor nem annyira nyilvánvaló, de nem kevésbé érzékelhető, mint a közvetlen hatás. A 2019-ben kiadott Global Risks Report (The Global Risks Report 2019, 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 (Acik et al., 2022. p. 468.). 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 (Acik et al., 2022. p. 469).

#### 5.5. Az EU külső határait érintő fenyegetés vizsgálatának modellje: Közös Integrált Kockázatelemzési Modell (CIRAM – Common Integrated Risk Analysis Modell)

A migrációs kockázatelemzés európai modelljének, a CIRAM-nak<sup>85</sup> a célja egyfajta egységesítés: össze kívánja hangolni a schengeni külső határok igazgatását, valamint biztosítani szeretné a kockázatelemzés egységes értelmezését. A CIRAM jelentésében is hordozza ezt az egységesítési szándékot. A common, vagyis közös kifejezés az EU tagállamok és a Frontex által közösen kidolgozott és alkalmazandó módszert jelent. Az integrated, azaz integrált jelző egyrészt a megközelítés alapelvét, másrészt a határon dolgozó rendészeti szervek és szakterületek<sup>86</sup> (köztük a bevándorlással foglalkozó szervezetek) közötti kapcsolatot jelöli. A risk analysis, vagyis kockázatelemzés, a kockázati elemek döntéshozatalt segítő vizsgálatát mutatja.

A kockázatelemzés és -kezelés a migráció terén is alkalmazandó szemléletmód. Egy problémamegoldó módszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a rendelkezésre álló korlátozott erőforrásokat a lehető leghatékonyabban lehessen felhasználni a célok elérése érdekében. Ehhez pedig ez a modell, egységes szóhasználatot és szerkezetet biztosít. Mindebből tehát az látszik, hogy a cél a különböző tagországok gyakorlatának és szóhasználatának egységesítése, mely a közös gondolkodás elengedhetetlen alappillére (Common Integrated Risk Analysis Model, 2012).

---

<sup>85</sup> Common Integrated Risk Analysis Model / Közös Integrált Kockázatelemzési Modell

<sup>86</sup> A tagállamok eltérő jogrenddel rendelkeznek és sajátos szervezeti és hatásköri rendszereket működtetnek a határral kapcsolatos kockázatok kezelésére.

### 5.5.1. A migrációkezelés és a kockázatelemzések új iránya

A hagyományos kockázati szempontokat szem előtt tartó migrációkezelési módszer helyett olyanra van szükség, amely egyaránt számításba veszi a migráció pozitív és negatív következményeit, megvizsgálja a migráció valamennyi szereplőjére kifejtett hatását, kölcsönhatását és aktív párbeszéd kialakulását segíti elő a szereplők között, hogy ezzel támogassa a döntéshozók munkáját és egyben döntéselőkészítést hajtson végre. A migrációt fenyegetésként kezelő biztonsági megközelítések – amelybe a CIRAM is sorolható – nem veszik figyelembe annak a befogadó társadalomra és egyes tagjaira gyakorolt esetleges pozitív hatásait. Ezek a megközelítések a migráció biztonsági aspektusait helyezik előtérbe és úgy tekintenek a biztonságra, mint aminek a megteremtése a személyek szintjén kiadásként jelentkezik. A migrációt nem általános érvényű szempontok szerint értelmezik, hanem leegyszerűsítve, egydimenziós jelenségként kezelik.

A migrációra úgy szükséges tekinteni, hogy egyszerre lehessen a nyereséggel járó (pozitív) oldalát és a kiadásokkal járó (negatív) oldalát elemezni, vagyis a tradicionális migráció kezeléstől célszerű elmozdulni a támogató migráció kezelés felé (Acik et al., 2022. p. 469.). A határellenőrzés területén a veszélyelhárításra koncentrálnó migrációkezelés, vagyis a negatív kockázatok és a kockázat kerülése, az állam biztonsági szerepvállalásának megerősödésével jár, a személyek szabadságának csorbítása árán (Acik et al., 2022. p. 472.). Az intézkedések meghozatalánál természetesen továbbra is figyelembe kell venni azt is, hogy a határellenőrzés feladatkörébe tartozik a határforgalom gyors és kulturált lebonyolítása is. A Frontex migrációs és határbiztonsági elemzési gyakorlatában a sérülékenység és a fenyegetés olyan migrációs indikátorként jelenik meg, ami az illegális migráció fenyegetésként történő felfogását indukálja (Acik et al., 2022. p. 472.). A CIRAM módszertanán alapuló migrációs elemzés mellőzi a migráció következményeinek értékelését, így figyelmen kívül hagyja a migrációban résztvevők biztonsági szempontjait.

A fenyegetést, vagy a veszélyt elhárító mechanizmusoknak több hátránya is jelentkezik: a migrációra leegyszerűsített eljárással csupán kockázatként tekintenek, de nem veszik figyelembe annak lehetséges előnyeit, vagyis kizárólag a befogadó társadalom biztonsági szempontjait helyezik előtérbe társadalmi szinten anélkül, hogy a migránsoknál megjelenő költségeket, illetve előnyöket elemeznék. Ez a megközelítés egyben magában rejti a migránsok és a befogadó társadalom között kialakuló konfliktusok lehetőségét. Ez nem jelenti azt azonban, hogy a biztonsági szempontokat és a nagyobb kormányzati szerepvállalást előtérbe helyező migrációkezelési megközelítések ne foglalkoznának a migráció társadalomban érzékelt

potenciális fenyegető hatásával és az okozott társadalmi feszültségekkel. Ugyanakkor foglalkoznak a társadalomban érzékelt valós veszéllyel, és alkalmazzák azt az elvet, hogy a migrációkezelés módszertanának nem csak a veszélyelhárító megközelítésből kell állnia (Acik et al., 2022. p. 477.).

### 5.5.2. A migráns kockázata

A migráció neoklasszikus közgazdasági elmélete szerint<sup>87</sup> a migránsok migrációs szándékuk megvalósításakor tudatosan vagy esetleg kevésbé tudatos formában, de kockázatértékelést végeznek azzal kapcsolatban, hogy vajon találnak-e megfelelő 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. p. 83.). A kockázatértékelés elvégzése érvényes a kényszeremigránsokra is, akik útrakelésükkel csökkentik a kockázatot, hiszen az otthonmaradásukkal esetleg csak nagyobb kockázatot vállalnának. A migrációba, így az irreguláris migrációba is általában azok kapcsolódnak be, akik rendelkeznek megfelelő anyagi forrással és ki tudják fizetni az utazásuk költségét, beleértve az esetleges illegális határátlépéssel, így például az embercsempészek segítségével történő határátlépés, költségét is. Az irreguláris migrációban résztvevőket számos fenyegetés érheti, melyek közül kiemelhető az anyagi források szűkössége, amely bizonyos esetekben abból fakadhat, hogy kifogynak az anyagi forrásokból. Ez abból adódhat, hogy az utazás 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 vagy akár az oktatási rendszerhez a tranzit- vagy célországban (McNicoll, 2020. p. 133.).

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. p. 134.).

---

<sup>87</sup>Todaro, M. 1976 International migration in developing countries: A review of theory, evidence, methodology and research priorities. International Labour Office, Geneva

### 5.5.3. Az ENSZ Globális Migrációs Egyezményének kockázat-megközelítése

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 kereteit<sup>88</sup>. A Globális Migrációs 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. p. 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 kockázatát, amely minden migránsnak megfelelő támogatást nyújt, függetlenül a migrációs státuszuktól (United Nations, 2019 23) b.).

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 regionális, illetve bilaterális együttműködés keretében igazgatása 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 és határigazgatási rendszereket szükséges tervezni és működtetni, amelyben érvényesül az országok természetes igénye a migrációból eredő kockázatok

---

<sup>88</sup> 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 jelenségként láttatja a migrációt.

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

Nem minden egyes migráns szembesül ugyanolyan mértékű kockázattal, hiszen a kockázat mértéke függ a migráns társadalmi-gazdasági jellemzőitől is. Ilyen lehet a nem, a kor, vagy egyéb jellemzők, például a családi állapot, a származási ország, a vallási hovatartozás, a képzettség vagy valamilyen sérülékeny csoporthoz való tartozás stb. Az utazás körülményei, a határátlépések veszélyessége szintén olyan tényezőként jelennek meg, amelyek növelik a migránsok fenyegetésnek és így kockázatnak való kitettségét, hiszen például minél hosszabb az út, amelyre vállalkoznak, annál jobban megnő a fenyegetéseknek való kitettség (McNicoll, 2020. p. 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 a migránsok kockázatoknak való kitettségét szintén tovább növeli.

Egy optimálisan működő migrációs és határigazgatási 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.

Egy adott migrációs rendszerre – amely rendszerbe beleértjük a határigazgatási- és migrációs igazgatási rendszereket is – nemcsak az jelent 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 integrációs nehézségek miatt a migráns orvos kivándorol, így egy társadalmi funkció betöltetlen lesz. Láthatjuk tehát, hogy a migráns személy humántőkéje deficitként jelenhet meg, ezáltal kockázatot jelentve a kibocsátó ország, térség komplex fejlődésére.

#### 5.5.4. CIRAM 2.0

A Frontex ajánlása alapján felállított tagállami kockázatelemző egységek feladata a határ biztonságát fenyegető információk gyűjtése, mely egyben azt is jelenti, hogy az EU belső biztonságát befolyásoló tényezőket tárnak fel. A külső határok biztonságának fenntartása érdekében pedig ezek a kockázatelemző egységek továbbítják az információkat azon tagállamoknak, melyeket úgy ítélnék meg, hogy a saját határaikon kívülre is hatást gyakorolnak (Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája 2019 - 2021. n.a.). A határigazgatással kapcsolatos magyarországi kockázatelemzés módszertanilag az EU CIRAM 2.0 modelljén alapul (Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája 2019 - 2021. n.a.).

Magyarország a határszakaszait tekintve sajátos helyzetben van Európában. Egyrészt csak szárazföldi határa van az országunknak (a nemzetközi áru- és utasforgalom számára megnyitott repülőterektől és vízi utaktól eltekintve), másrészt az ukrán, szerb határszakaszok tekintetében schengeni külső, a román és horvát határszakaszok tekintetében ideiglenes külső, a többi szomszédunk tekintetében pedig schengeni belső határokkal rendelkezünk.

A Frontex rendelet és a CIRAM által részletezett integrált határigazgatás magában foglalja a közös vízumpolitikát, a szomszédos harmadik országokkal közösen végrehajtott intézkedéseket, a külső határoknál végzett intézkedéseket, a schengeni térségben végrehajtott intézkedéseket és visszaküldéseket, valamint a kockázatelemzést (Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája 2019 - 2021. n.a.). Mindezen intézkedéseket úgy kell megvalósítanunk, hogy a sebezhetőségi elemzés során felmerülő problémákra adott intézkedéseink egyaránt szolgálják a schengeni belső és külső határokat, s ezáltal a többi schengeni állam biztonságát is. Ennek megvalósítása érdekében a magyar hatóságok együttműködnek a tagállamokkal, a szomszédos, és amennyire lehetséges a tranzit-, és a migrációt kibocsátó harmadik országokkal egyaránt. Magyarország a határbiztonságát és az EU belső biztonságát fenyegető tényezők csökkentése érdekében kiadta a Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiát a 2019–21 közötti időszakra vonatkozóan (Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája 2019–2021. n.a.). A nemzeti stratégia többek között a Frontex rendelet európai integrált határigazgatás végrehajtására vonatkozó részeinek, valamint a Frontex által készített technikai és műveleti stratégia figyelembevételével készült (Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről n.a.). A 2019–2021 közötti időszak határbiztonsági stratégiájának végrehajtása során tapasztaltak okán és az első időszakból tanulva, továbbá a környezet folyamatos

változására reflektálva megalkotásra került a 2022–2028 közötti időszakra vonatkozó új stratégia. Vagyis az előző stratégiai periódus kiértékelése után, a kockázati környezet módosulásait figyelembe véve készült el az új stratégia (Magyarország Kormánya, 2021).

Ez és a hozzá kapcsolódó cselekvési terv tovább erősíti a schengeni követelményeknek való megfelelést és a hathatós együttműködést uniós és nemzetközi szinten egyaránt. A stratégia rögzíti azon erőforrások biztosításának szükségességét, melyek lehetővé teszik a bűnügyi és felderítő hálózat fejlesztését az illegális migrációhoz kapcsolódó bűnözés felfedése érdekében. Az új stratégia egyben biztosítja a kockázatelemző és -értékelő hálózat továbbfejlesztését is (Magyarország Kormánya, 2021).

## 5.6. Menedékjoggal kapcsolatos migráció elemzésének lehetőségei

A kockázat, kockázatkezelés, fenyegetés fogalmainak, valamint a határbiztonságot érintő kockázatok általános tárgyalása után rátérnek a kényszermigrációval összefüggő migrációs mozgások elsősorban jelen időben zajló elemzési lehetőségeinek tárgyalására. Bár kétségtelen, hogy egy a távoli jövőben zajló eseményeket elemző eljárás is lehetséges, ez utóbbi azonban nem képezi jelen dolgozat közvetlen tárgyát.

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. p. 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 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 jelennek meg 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 nemzetközi 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, kínzás vagy az emberi jogok megsértése vált ki. A felsorolt tényezők azt eredményezik, hogy a migráció ezen típusát jellemzi a legnagyobb fokú bizonytalanság (Bijak et al., 2017. p. 42.). A migrációs folyamatokat komplexitásuk, az összetett külső környezettől és a migrációban résztvevő személyektől való függésük miatt – akik szakpolitikai döntéshozóként, vagy migránsként részesei a migrációs folyamatnak – 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 migrációt jellemző bizonytalanságot kategorizálhatjuk, mérhetővé tehetjük, és leírhatjuk a migrációt és mozgatórugóit egyaránt. A migrációban rejlő bizonytalanság megjósolhatatlan eseményeket, azok mozgatórugóit és az emberi viselkedésben rejlő, előre nem meghatározható tényezőit jelenti (Bijak & Czaika, 2021. p. 12.). A migrációról szerzett ismereteink bővíthetők a tudásunk növelésével, de a bizonytalansági tényezőket nem tudjuk megismerni és számosságuk nem is csökkenthető, ezért ennek megfelelően kell kezelni őket.

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, mértéke és a vele kapcsolatos esemény bekövetkezéne pontos ideje nem határozható meg előre. A 2015-ben tapasztalt nagy volumenű, kényszer migrációval összefüggő beáramlás óta tudjuk, hogy hasonló, jelentős következményekkel járó események bekövetkezhetnek, de pontos információval nem rendelkezünk a bekövetkezés körülményeiről. A jól kidolgozott migrációirányítási rendszer egyaránt felkészült az előrelátható és a nem előrelátható migrációs események bekövetkezétre, és az általuk kiváltott társadalmi reakcióra (Bijak & Czaika, 2020. p. 17.).

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 migrációs elemző rendszernek egyszerre kell kezelni eltérő bizonytalansági faktorokat, így az episztemikus és a szerencsén múló bizonytalanságot egyaránt. Minden migrációs elemzésnek azonosítania kell a migrációt 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 befolyásolják a leendő migránsok migrációs szándékait. A jelenleg ismert módszerek, amelyek a migrációs bizonytalanságot igyekeznek kezelni ráhelyezhetők egy idősíkra. Rövidtávon alkalmazhatók a korai figyelmeztető rendszerek, középtávon a probalisztiikus előrejelzések, míg hosszútávon a scenáriók felállítása jelent megoldást. Az említett módszerek megbízhatósága azonban csökken az időhorizont bővítésével.

A menedékjoggal összefüggő migrációs mozgások elemzésére a többi migrációs mozgástól eltérő elemzési módszert szükséges alkalmazni (Bijak et al., 2017. p. 11.). A migrációs mozgások átfogó elemzésére megalapozott eljárást – beleértve a menedékjoggal összefüggő migrációt is – 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.

A szerzőpáros a következő példát hozta a modell alkalmazására:

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

A fenti 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.

Az általánosított lineáris modellek használatának egyik területe a gravitációs modellek alkalmazása, ahol a migrációt befolyásoló meghatározó tényező a modellbe bevont országok népességnagysága (Bijak et al., 2017. p. 22.). 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 a menedékjoggal összefüggő migráció leírására az általánosított lineáris modellek csoportjába tartoznak. Ezek a modellek összetettségükben különböznek, illetve abban, hogy mekkora figyelmet fordítanak bizonyos migrációt kiváltó mozgatórugóknak vagy tényezőknak, 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.

A menedékjoggal összefüggő migráció elemzésére szolgáló modellek három csoportja különböztethető meg. Az első csoportba az egyszerű regressziós eljárások tartoznak (ezek lehetnek egyváltozós és többváltozós modellek) egyes országokra készülnek és gyenge magyarázó erővel bírnak, amely elsősorban egy adott cél esetében értékelhető. A menedékjoggal 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, az összetett elemzési eljárások csoportjába az idősor elemzések és a strukturális logisztikus regressziós modellek tartoznak. 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 (Bijak et al., 2017. p. 22.).

## 5.7. Migrációs elemzés és előrejelzés

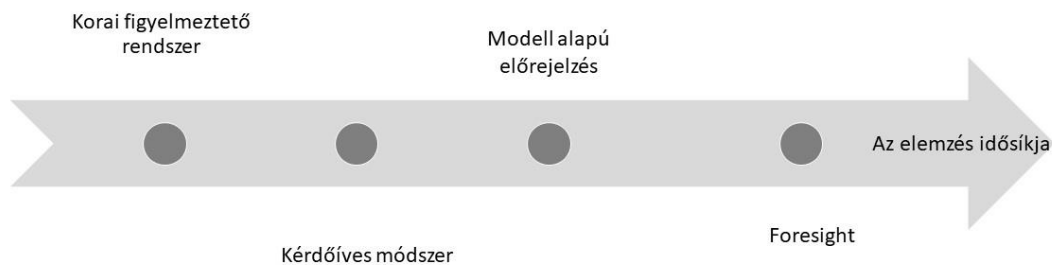
A migrációs elemzés és előrejelzés készítés között szoros összefüggés mutatható ki: az elemzés tárgya azonos, de az elemzett időszak eltérő, módszertani megközelítésük is azonos alapokat hordoz: elemzésnél és előrejelzésnél is alkalmazhatók a regressziós eljárások.

A migrációs előrejelzéseknek négy csoportja különíthető el: az első csoportba a korai előrejelző rendszerek, a másodikba a modell alapú előrejelzések, a harmadikba a kérdőíves előrejelzések, míg a negyedikbe a foresight eljárások tartoznak, amelyek elképzelik, feltárják és felméri a lehetséges jövő egy tartományát. Ez utóbbi nem előrejelzés, de a stratégiai döntéshozók számára tájékoztatás. A felsorolt eljárásokban azonos, hogy mindegyik a jövőben lezajló migrációs mozgásokat kívánja feltárni, azonban ezt eltérő módon próbálják elérni. A

migrációs szakpolitika terén a migrációs előrejelzés nem végtermék, hanem eszköz, amely a megalapozott döntéshozatalt támogatja. A migrációs előrejelzés módszerének kiválasztásakor nem a lehetséges módszereket kell elsőként feltérképezni, hanem először azt szükséges eldönteni, hogy milyen céllal készül az elemzés, mely szakpolitikai célokat fogja támogatni.

#### 5.7.1. Korai figyelmeztető rendszer

Korai figyelmeztető rendszerek segítségével elemezhető pár hétre vagy hónapra előre a közeli jövő. A menedéjjoggal 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. p. 9.). Jellegüket tekintve megkülönböztethetünk kvalitatív és kvantitatív nowcasting eljárásokat. Kvalitatív eljárásra példa az IOM eljárása, amely megfigyelésen alapuló információ alapján végzi el a menedéjjoggal 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.



7. ábra A menedéjjoggal kapcsolatos migráció elemzésének lehetséges idősíkjá

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.

A korai figyelmeztető 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 ún. Korai Figyelmeztető és Készenléti Rendszer (EPS)<sup>89</sup>, amely azért jött létre, hogy időszerű, pontos és összehasonlítható adatok álljanak elő az Európai Unióban 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 EUAA által gyűjtött statisztikai adatok adminisztratív eljárások adatait tartalmazzák, tehát eljárásokról nyújtanak információt és nem az egyes eljárásokban részes emberekről, így nem lehet az egyes személyek „életútját” nyomon

<sup>89</sup> Early warning an Preparedness System

követni a menedéjogi eljárás szakaszai során. Az EPS működésének másik hátránya, hogy az Európai Unió szintjén a menedéjogi 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 a migráció elemzésére, vagy akár előrejelzésre (Sohst & Tjaden, 2020. p. 12.). A valóságban ez jelenleg csak a rekordszintű adatok összekapcsolásával valósítható meg egy-egy konkrét üggyhöz kapcsolódóan, de átfogó elemzés készítésére jelenleg nem alkalmas.

Komplex, mély elemzés majd csak hosszútávon lesz kivitelezhető a segítségükkel, amely az eu-LISA szakértőjével készült interjú egyik fő megállapítása is volt (lásd: 5. fejezetben az eu-LISA szakértőjével készült interjút). Az EUAA elemzési rendszere összhangban áll az 1. ábránál vázolt idősíkkal, hiszen 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. p. 11.).

### 5.7.2. Modell-alapú elemzések és előrejelzések

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 évtizedekre 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 modellek viszonylag könnyedén használhatók statisztikai szoftverekkel is, akár R programmal<sup>90</sup>. A kizárólag múltbeli adatokra való támaszkodás jelenti a modell általános alkalmazhatóságának korlátait. Múltbeli adatok nem feltétlenül érhetőek 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 közgazdasági modellek magyarázó erejükénél 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. p. 10.).

### 5.7.3. Kérdőíves módszeren alapuló elemzések és előrejelzések

A kérdőíves felmérésen alapuló migrációs elemzések hasonlóan a statisztikai elemzésekhez, idődimenziójuk alapján középtávon alkalmazhatók. Ezek az elemzések és előrejelzések készülhetnek olyan kérdőívek felhasználásával, amelyeket migrációkutatók 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.

---

<https://cran.r-project.org/><sup>90</sup>

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 előállítását 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. A migrációs szándék-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 eljárás, ami egy jövőre vonatkozó csoportos előrejelzési módszer. Előnye, hogy a csoportos véleményalkotás csökkenti az egyéni véleményformálásból adódó hiba lehetőségét. Általában idősorelemzés kiegészítésére használják, illetve akkor, amikor kevés adat érhető el egyéb forrásból.

A Foresight eljárás is a szakértői kérdőíves eljárások csoportjába sorolható, a lehetséges eljárások közül ez bír a legmeghatározóbb stratégiai erővel, felhasználási területe tartós, makroszintű folyamatokat tud előrejelzeni, 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 bekövetkezésére 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 korlátjaikat, de elmondható, hogy minél tágabb az elemzési 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. p. 11.).



Elemzési, előrejelzési eljárás	Erősség	Gyengeség	Európai Statisztika Gyakorlati Kódex pozitív kapcsolat	Európai Statisztika Gyakorlati Kódex negatív kapcsolat
<b>Korai figyelmeztető rendszer</b>	gyorsaság	gyűjtött statisztikai mutatók nagy száma	megalapozott módszertan	adatszolgáltatói terhelés növekedése
	jellemzően adminisztratív adatforrásokból származó adatok	a gyűjtött statisztikai adatköröknek időben rendelkezésre kell állnia	megalapozott statisztikai eljárások használata	költséghatékonyság csökkenése az adatszolgáltatói terhelés növekedésével járhat
	automatizálható, mesterséges intelligencia használható	jelen és közvetlen közeli jövő eseményeinek feltárására alkalmas	azonos módszertan miatt az adatok koherensek és összehasonlíthatók	
		az adatok eljárásokra vonatkoznak és nem személyekre, egy-egy személy életútjának végig követése nehézségbe ütközik a menedékgogi rendszer felkészítése a lehetséges beáramlásra későn történik meg		
<b>Modell alapú előrejelzések - idősor elemzések</b>	hosszú távú előrejelzések készítése	a múltból visszafelé is kellene elérhető adatok hosszabb időtávra (min. 20 év)	adatszolgáltató terhek elfogadható szinten maradnak (múltbéli adatokra épül)	modell képzés elhúzódik
	menedékgogi rendszerek van ideje felkészülni a menedékkérők beáramlására	előfordulhat adathiány		relevancia csökkenése az emberi tényezők figyelmen kívül hagyása miatt
		gyengébb adatminőség		múltbéli adatok miatt a megbízhatóság csökkenhet
		migrációt kiváltó emberi tényezők figyelmen kívül hagyása		
<b>Közgazdasági modellek</b>	társadalmi és földrajzi adatokat is felhasználnak	történeti adatokat használnak fel	már elérhető adatokat építenek be a modellbe	
		migráció szempontjából azonos jellegzetességű országokat vonnak be az elemzésbe és ezáltal becslést használnak a becslés miatt nem lehet megfelelően felkészíteni a menedékgogi ellátó rendszert	alacsony az adatszolgáltatói terhelés szintje	
<b>Kérdőíves felmérések (survey)</b>	kivitelezést követően könnyen előállnak az adatok	a migrációs szándék tényleges megvalósulásának vizsgálata nehézségekbe ütközik	releváns információk a vándorlási folyamatokról	jelentős adatszolgáltatói terheléssel járhat
	összehasonlítható időben és térben	a szándékot befolyásoló tényezők sofőlesége és gyors változása kivitelezés nehézsége miatt lassú a menedékgogi ellátórendszer felkészítése	megalapozott módszertan	
<b>Foresight csoport</b>	tartós, makroszintű folyamatok előrejelzésére szolgál	megfelelő szakértői csoport kiválasztása elhúzózó lehet nehézségek a menedékgogi ellátórendszer felkészítése	az adatszolgáltatói terhek kevés számú személyt érintenek	

9.táblázat: Menedékgoggal összefüggő migráció elemzésének lehetőségei az előnyök és hátrányok tükrében

Tehát a figyelembe vehető elemzési eljárások mindegyikének megvannak az előnyei és a hátrányai. A menedéjjoggal összefüggő migráció elemzésére és előrejelzésére legalkalmasabb modellnek a korai figyelmeztető rendszer tekinthető, amely jól meghatározott statisztikai adatokból és mutatókból képes jelzést adni az olyan menedékkérők nagyszámú beáramlásáról az Európai Unió területére, amely túlterhelheti az Európai Unió tagállamainak menedéjjogi eljárások lefolytatásáért felelős hatóságait. Ennek az elemző, előrejelző rendszernek azonban az a hátránya, hogy csak rövid időtávra tud megbízható előrejelzést adni és ez egyben korlátozza a rendészeti szervek, valamint a menedéjjogi eljárások lefolytatásáért felelős uniós és tagállami hatóságok felkészülését. 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 előállításuk 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 data pool 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. 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.

## **VI. fejezet**

### **Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtő tevékenysége a gyakorlati tapasztalatok alapján**

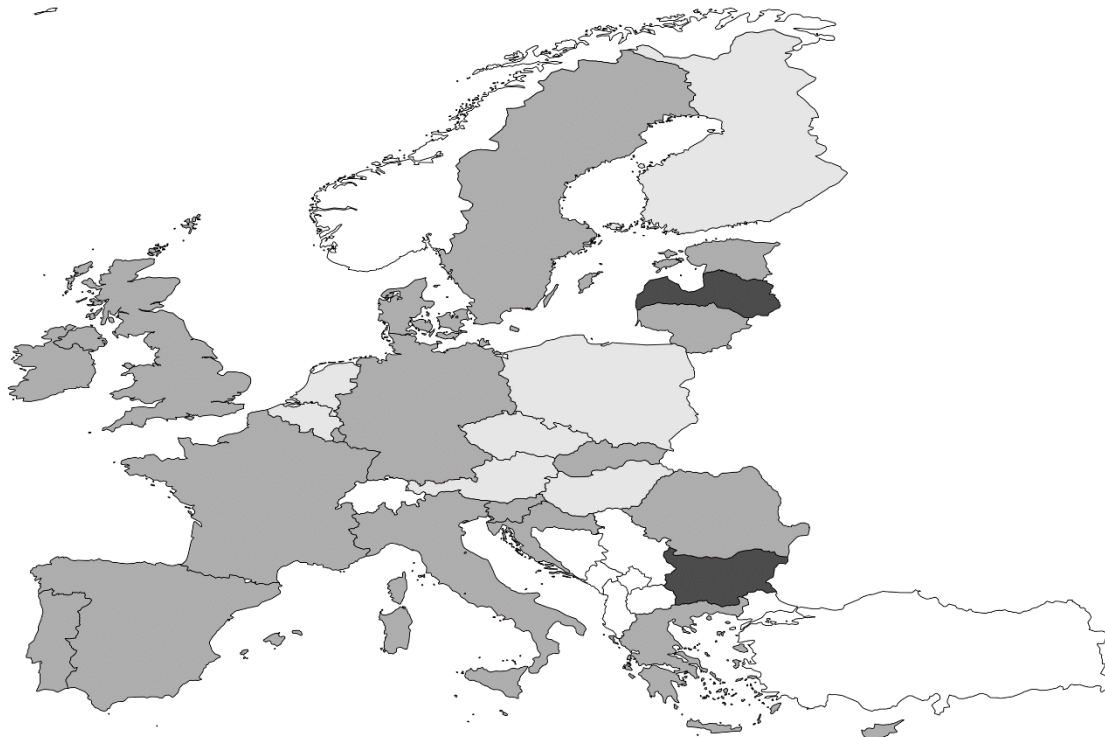
#### 6.1. Az interjúkészítés alap gondolata

Annak érdekében, hogy megismerjem a menekültüggyel 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)<sup>91</sup> 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 Bulgáriai és Lettország válaszában visszautasította az interjúfelkérést. Azok az országok, amelyek nem jeleztek vissza, az ismételt megkereséseimre sem reagáltak. Az interjúkészítést 2023. március 17-étől 2023. május 31-éig terjedő időszakban végeztem el. Az interjúkat jórészt angolul, egy esetben németül, egyben magyarul készítettem el.

---

<sup>91</sup> <http://emnhungary.hu/elerhetosegeink> (Letöltés ideje: 2023. június 30.)



8. ábra. A kvalitatív interjúba bevont tagállamok, amelyek visszajeleztek (együttműködtek: szürkével jelölve, választ megtagadók sötétszürkével jelölve)

Az interjúkérdések vázlatait előzetesen elküldtem a nemzetközi migráció hazai meghatározó szakértőinek, akik véleményezték a kérdőívet, majd ez alapján dolgoztam át őket és készítettem el az interjúkat. Az európai uniós szervezetek szakértőinek megkereséséhez a hálódba módszert választottam, ahol a migrációs statisztikai szakértői tevékenységem során kialakult, már meglévő szakmai kapcsolataimat használtam fel a megfelelő interjúalany eléréséhez. A módszer segítségével az Európai Menekültügyi Támogatási Ügynökség (EUAA), az Eurostat, a Frontex és az eu-LISA szakértőivel sikerült felvenni a kapcsolatot és interjút készíteni 2023. május 12-étől 2023. június 19-éig. 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 menedékjoggal és irreguláris migrációval összefüggő vándorlási folyamatok elméleti hátterét, a vonatkozó uniós jogszabályokat – a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakulását, a menekültügyi statisztikai adatgyűjtések nemzetközi és uniós hátterét, valamint a statisztikai adatok felhasználásának módját. Az interjú 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.

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

### 6.2.1. Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtésének gyakorlata

Először arra kértem az interjúalanyokat, hogy értékeljék az irreguláris migrációval, illetve menedékjoggal kapcsolatos jelenlegi uniós statisztikai adatgyűjtési gyakorlatot. Aziránt érdeklődtem elsősorban, hogy az EU meghatározott szervezeteinek szakértőjeként miként értékelik a jelenlegi statisztikai adatgyűjtés gyakorlatát, álláspontjuk szerint mennyire elégti ki

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, mivel ez 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 jellemzően 2–5%. Megállapította a szakértő, hogy tulajdonképpen az uniós intézmények mindegyike szeretne statisztikai adathoz jutni és egy kis szeletet kiszakítani a teljes adatkörből.

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 statisztikai rendelet – 2007-ben történő elfogadása tekinthető. Bár e rendelet elfogadása előtt is volt statisztikai adatgyűjtés az Európai Unión 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 esetén. Az Eurostat képviselője elmondta, hogy a 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 menedékjogi statisztikai adatgyűjtés hiányosságai. 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 Közös Európai Menekültügyi Rendszer 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 EUAA szakértője az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés legnagyobb vívmányának természetesen a 862/2007 EK rendelet elfogadását tartja, de véleménye szerint szintén kiemelkedően fontos a statisztikai adatgyűjtés szempontjából a KEMR-t alkotó egyetlen rendelet, valamint a többi irányelv. 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 adat 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 szerinte 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. Gyakorisága és részletezettsége kielégítő, de természetesen mindig van lehetőség a fejlődésre. Talán az egyik terület, ahol lehetne fejlődni az a hivatalos és gyakorlati statisztika közötti különbség csökkentése lehetne. Vannak olyan statisztikai területek, amelyekre vonatkozóan az Eurostat szerinte talán túl részletes adatokat gyűjt.

Mindemellett előfordulhatnak átfedések a gyakorlati és a hivatalos statisztika között, de úgy kell kialakítani a rendszert, hogy ezek csak negyedévente kerüljenek felszínre.

Az eu-LISA szakértője elmondta, hogy az eu-LISA-t 2012-ben alapították. Funkciója hogy az EU-n belül a belügyi együttműködés terén működő nagy volumenű infrastruktúra üzemeltetését biztosítsák. Másik feladata az, hogy bizonyos gyakorisággal publikáljon statisztikai adatokat. Hozzátette, hogy nem tudnak személyekre vonatkozó statisztikai adatokat szolgáltatni – csupán ügyekről áll rendelkezésükre statisztika. Nem tudnak továbbá 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 külön esetekre, vagyis egyes eljárásokhoz tudnak adatot szolgáltatni. Az adatszolgáltatásukat erősen korlátozzák a jogszabályok, az EU adatvédelemmel kapcsolatos jogszabálya nem engedi meg az eu-LISA-nak, hogy személyes adatokat adjon át statisztikai célból (Urbán 2024. p. 142.)

#### 6.2.2. Migrációs statisztikai adatgyűjtés és szakpolitikai döntéshozatal

A gyűjtött statisztikai adatok fontosak a megalapozott szakpolitikai döntések meghozatala érdekében, ezért arra is kerestem a választ, hogy milyen jövőbeni fejlesztéseket látnak szükségesnek az uniós szervezetek szakértői a megfelelő minőségű, pontosságú és az időszerű migrációs statisztikai adatok előállítására érdekében.

A Frontex statisztikai adatgyűjtései úgy fejlődtek, hogy szükség volt a kockázatelemzésre, ezért a szakértők összeszedtek olyan mutatókat, amelyekről tapasztalatból tudták, hogy hasznosak lehetnek. Az adatgyűjtés kezdeti szakaszában naponta érkezett be a Frontexhez nagy mennyiségű Excel táblázat, amelyekre jellemző volt az inkonzisztencia és ekkor még az adattisztítás is nagy mennyiségű kézi munkát igényelt. Ezután szűrőket építettek be az adatkitöltés rendszerébe, például kötelezően kitöltendő időváltozókat. A fejlődés iránya az lehetne, ha automatizálnák az adatgyűjtést, ezáltal az adatok automatikusan továbbíthatók és a későbbi elemzés céljára összekapcsolhatók is lennének. A jövő útját az ún. data governance folyamat jelenti, amelynek egyik lépése, hogy több adatot kapcsolnak össze a data fusion eljárás eredményeként. A jövőbeni fejlesztés célja az adatintegráció, amelynek segítségével a honlapon megjelenítendő adatok automatikusan előállíthatók. A jelenlegi manuális adatközlés humán erőforrás és anyagi ráfordítás igénye egyaránt jelentős, ami azon túl, hogy drága, még lassítja is az adatközlést.



Az Eurosur fejlesztése fog a közeljövőben újabb adatfeldolgozási igényt gerjeszteni, mert azt irányozza elő, hogy a tagállamoknak minden irreguláris migrációval összefüggő eseményt rögzíteni kell majd a rendszerben. Jelenleg több adatot kell egy ügyhöz rögzíteni, és a cél az, hogy automatikusan valósuljon meg ez az adatrögzítés. Egy Frontex által végzett vizsgálat kimutatta, hogy egy irreguláris migrációhoz kapcsolódó esethez mintegy tíz kérdőívet töltenek fel az ügyintézők. Célszerű például a SIS rendszerhez hasonló adatrögzítés, ahol ez a beolvasott dokumentumok alapján automatikusan valósul meg.

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.

Az EUAA szakértője elmondta, hogy a menedékjogi statisztikai adatgyűjtés gyakorisága és részletezettsége kielégítő, de természetesen mindig van lehetőség a fejlődésre. Az egyik fejlesztendő terület a hivatalos és gyakorlati statisztika közötti különbség csökkentése lehetne. Az interjúalany szerint vannak olyan statisztikai területek, amelyekre vonatkozóan az Eurostat talán túl részletes adatokat gyűjt. A szakértő elmondta, hogy a jelenlegi menedékjogi statisztikai adatgyűjtéssel szemben az a legnagyobb kifogás, hogy csak az adminisztratív adatforrásokban bekövetkezett eseményekről áll rendelkezésre statisztika, nem pedig magukról a személyekről. Sajnálatos az is, hogy az EU szintjén nem tudjuk, hogy jelenleg mennyi menedékkérő tartózkodik az EU-ban. Azt meg tudjuk mondani, hogy hány menekültügyi aktát nyitottak meg, arra azonban nincsen adat, hogy mennyi első kérelmező van az EU-ban. Az EUAA-tól megkérdezett interjúalany számára a cél egy longitudinális statisztikai rendszer kialakítása lenne, amelyben a belépéstől akár a távozásig nyomon követhető lenne egy-egy kérelmező életútja.

Az eu-LISA szakértője az interjú során kiemelte, hogy az eu-LISA esetekről gyűjt adatot. Így akkor, ha egy személy többször nyújt be menedékjogi kérelmet, akkor többször fog megjelenni a statisztikákban, ezért ez tekinthető a jelenlegi gyakorlat szerinti menedékjogi statisztikai adatgyűjtés egyik legnagyobb hibájának. Az Eurodac rendszer, amelyben rögzítik a

menedékjogi kérelmet előterjesztők ujjlenyomatát, jelenleg nem ügymenettámogató rendszerként működik használata csak az egyes esethez köthető. Az interjúalany felhívta a figyelmet egy új projektre, ami a Situation awareness and forecasting tool elnevezést viseli. Ezt az EU Bizottsága és a DG Home kezdeményezte 2023 év elején. 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.

### 6.2.3. A szétagolt uniós migrációs statisztikai adatgyűjtés

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, humán erő-ráfordítás és gazdaságossági szempontok figyelembevételével is jelentős haszna lenne. Az interjúk során arra is kerestem a választ, hogy a szakértők miként vélekednek egy ilyen egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer létrehozásáról.

A Frontex képviselője szerint az irreguláris migrációra és a menedékjogi adatokra vonatkozó statisztikai adatgyűjtés terén elegendő lehetne egy uniós data lake (adatközpont), amelyből minden uniós intézmény megkaphatná az adatokat. A Frontex képviselője elmondta azt is, hogy ez az elképzelés egyáltalán nem futurisztikus. Az interjúalany azt javasolta, hogy ezzel a felvetéssel kapcsolatban keressem meg az eu-LISA-t is, mivel náluk zajlanak ilyen jellegű projektek.

Az Eurostat részéről egyértelmű igényként merül fel, hogy hozzáférjenek az EU rendszerekben tárolt adatokhoz, amely igen jelentős mennyiségű adatvagyonra jelent. Az eu-LISA számos rendszert irányít, például Vízuminformációs Rendszer (VIS), Schengeni Információs Rendszer (SIS), Európai Untasinformációs 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 ebbe az irányba nagy előrelépést jelent az interoperabilitást előíró rendeletek elfogadása.

Az Eurostat és az EUAA által gyűjtött adatokban legfeljebb annyi különbség mutatkozik meg, 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.

#### 6.2.4. Interoperabilitás az uniós statisztikai rendszereknél

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.

A Frontex képviselője elmondta, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés és a menekültügy terén az interoperabilitást elősegítő rendeletek, az új data governance típusú adatfeldolgozásra is hatással vannak. Ezek keretként szolgálnak az adatgyűjtés és -csere kivitelezéséhez, azonban működtetésükhöz technikai háttér biztosítása kell, a folyamatot be kell építeni az EU data transformation projektbe.

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. Az Eurostat képviselője 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 fejlesztése technikailag feltételezhetően nem okozhat nehézséget, a legnagyobb kihívást a jogszabályi háttér megteremtése és a szakpolitikai igény megléte jelenti. Az interoperabilitási rendeletek szerint az EUAA nem rendelkezik olyan felhatalmazással, hogy hozzáférjen menedékjogi adatokhoz, hiszen az adathozzáférés a

rendeletek alapján szabályozott és erősen korlátozott. Azonban szoros együttműködésben dolgoznak az eu-LISA-val és továbbítják nekik az adatigényeiket. Személy szintű adatokhoz nem rendelkeznek hozzáféréssel, arról azonban van tudomásuk, hogy hány fő nyújtott be vízumkérelmet és azután például menedékjogi kérelmet. A legfontosabb adatforrásuk az EURODAC, amely által hozzáféréssel rendelkeznek a menedékjogi adatokhoz.

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.

Az interoperabilitást szabályozó rendeletek jelenleg azt teszik lehetővé, hogy az adatok végfelhasználója egyszerre több rendszerben végezzen ellenőrzést. Jelenleg 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 Entry-Exit-System (európai uniós határregisztrációs rendszer) esetében valósult meg, az Eurodac most még nem része az interoperabilitást lehetővé tevő rendeleteknek. Az Eurodac rendelet átdolgozása jelenleg is folyamatban van, ez tartalmazni fogja az interoperabilitás alapján történő adatkapcsolat lehetőségét. Az interoperabilitás alapján csak az alrendszerek végfelhasználói fognak adatfelhasználói jogosultsággal rendelkezni.

#### 6.2.5. Egységes adatgyűjtést végrehajtó szervezet

Egy egységes uniós adatgyűjtő rendszer tervezésekor azt is fontos megvizsgálni, hogy mely már létező európai uniós szervezet, esetleg újonnan létrehozandó szervezet lehetne felelős

az egységes statisztikai adatgyűjtő csatorna működtetéséért, ezért az interjúalanyokat megkérdeztem arról is, hogy mely uniós szervezet lehetne felelős az egységes adatgyűjtésért.

A Frontex szakértője elmondta, hogy náluk működik data risk analysis unit (kockázati adatelemző egység), amelynek feladatellátásához ugyanaz az adatkör kell, amely az Eurostatnál is megvan, hiszen az Eurostat a Frontextől vette át a struktúrát. Egy ilyen egységes rendszerré történő átalakításhoz a Frontex szakértője szerint viszont az anyagi háttér megteremtése is elengedhetetlen. A Frontex azonban szenzitív adatokat is kezel, amely adatkörnél korlátozni kell a hozzáférést. A Frontex interjúalánya elmondta továbbá, hogy 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-t, amiből az egyes uniós intézmények hozzáférhetnének az adatokhoz az adatok vizsgálatát és besorolását követően. Ehhez a folyamathoz létre kell hozni egy, az adatnyilvántartás szabályait tartalmazó rendszert. A Frontex interjúalánya azt javasolta, hogy meg kellene vizsgálni, mennyibe kerül egy ilyen rendszer működtetése a jelenlegi rendszerrel szemben, illetve szerinte arra is vizsgálatot kellene folytatni, hogy egy ilyen egységes data lake mennyire javítana az adatminőségen. Az új adatfeldolgozó rendszer is jelentős költséggel járna kezdetben, a Frontex interjúalánya elmondta, hogy ez a költség mérsékelhető lenne az emberi erőforrás felhasználás mértékének csökkentésével. Egy egységes data lake-vel összefüggésben először egy üzleti folyamatvizsgáló folyamatot kellene elvégezni, és pénzügyi akadályai sincsenek egy ilyen rendszer kialakításának. Erre vannak az EU-n belül jól működő tudományos kutatási projektek, mint például a Horizon 2020.

Az eu-LISA szakértője szerint az interoperabilitás fejlődését elsősorban a jogszabályi háttér hiánya akadályozza, mivel a jogalkotóban még nem fogalmazódott meg az igény egy ilyen statisztikai rendszer kialakítására. 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 szükségessége, ám a jogalkotó, amikor látni fogja az igényt, valószínűleg tud úgy dönteni, 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 menedékjog 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 a döntéshozók munkájának elősegítése és nem a statisztika előállítása. A bel- és igazságügyi együttműködés az EU közös politikáinak viszonylag új területe, és különösen igaz ez a menedékjogi területre, ahol szintén számos érdekütközés mutatható ki.

Az Eurostatot képviselő interjúalany megfogalmazta, hogy a szakpolitikai előkészítés hosszú, de jól kontrollálható folyamat az uniós igazgatóságokon (DG-eken) belül. A tagállamok és az EU parlament részéről a folyamat problémásabb és jelentős időráfordítást igényel. Meglátása szerint statisztikai értelemben az egész menekültügyi statisztikai adatgyűjtés relatív új terület és mégis már egészen sokat fejlődött, ám ha most nem kezdődik el a fejlesztés, akkor valószínűleg soha nem érjük el a céljainkat.

Az EUAA részéről az interjúalany elmondta, hogy az EU szintű menedékjogi 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.

#### 6.2.6. Az egységes adatgyűjtés kapcsolata a hivatalos, illetve gyakorlati statisztikával

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.<sup>92</sup> Ezért annak megvizsgálása is célom, hogy a tagállami szakértők véleménye szerint az új statisztikai rendszer hogyan tudná egyszerre kezelni ezeket a feladatokat.

Az Eurostat képviselője elmondta, hogy ez nem jelenthet gondot, hiszen, ha egységes az adatforrás, akkor abból az arra jogosultak bármikor hozzáférhetnek az adatokhoz. Mindig szükség lesz gyakorlati statisztikára, de ugyanebből állítják elő a hivatalos statisztikát is. Ez talán lehetővé tenné, hogy az ügynökségek meghatározóbb mértékben összpontosítsanak a saját tevékenységükre.

Áttérve az EUAA adatfeldolgozási tevékenységére, elmondható, hogy három külön csapat foglalkozik az Ügynökségen belül az adatok feldolgozásával:

1. az első csapat azoknak az indikátoroknak az előállítását végzi, amelyek a KEMR szempontjából és gyakorlati működéséhez elengedhetetlenek, valamint amelyeknek a KEMR-t alkotó rendeletek és irányelvek megkövetelik az előállítását. Ehhez kapcsolódóan az interjúalany elmondta, hogy az adatokat a menekültügyi helyzet monitorozása és a veszélyhelyzetekre való figyelemfelhívás céljából használják.
2. a stratégiai analízis team gyűjti az előzetes adatokat. Ők nyílt forrásból elérhető adatokat elemeznek és továbbítanak a döntéshozók számára. Az adatok nem titkosítottak, de

---

<sup>92</sup> A hivatalos és gyakorlati statisztikai adatok között különbség leírását lásd a 4. fejezetben.

tartalmaznak szenzitív adatokat is. Természetesen van nyilvánosan elérhető adatuk is, amit a honlapjukon havi rendszerességgel publikálnak.

3. a korai előrejelző és figyelmeztető csapat elsősorban rövid távú előrejelzések készítésével foglalkozik. Az ő feladatuk a kérelmezők körében a kérdőíves felmérések elkészítése is, amelyekben a menedékjogi kérelmezők attitűdjére kíváncsiak elsősorban. Kérdőíves vizsgálatot nemcsak a kérelmezők között végeznek, hanem a menekültként és oltalmazottként elismertek körében is.

A menedékjoggal 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 aktívan részt vesz az EGRISS globális kezdeményezésben. Az EUAA statisztikai adatgyűjtését szintén jogszabály határozza meg, így az irányába megvalósuló adatszolgáltatás is szabályozott. 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. Ez a különbség elsősorban az adatok jellegéből és felhasználásából adódik, mert nyilvánvalóan különbség van a hivatalos szükségleteket kielégítő statisztika és a gyakorlati statisztika között. Viszonosságon (gentlement's agreement-en) alapuló adatgyűjtésnek nem ez a típusú adatgyűjtés, hanem például az Eurostat által indított az orosz–ukrán háborút követő ukrajnai menedékesekre vonatkozó adatgyűjtés tekinthető.

Az elemzéskor az uniós szervezetek és az EU tagországok irreguláris migrációval és menekültüggyel foglalkozó szervezeteinek szakértőivel készített interjúkat külön kezeltem, mivel apriori véleményem szerint az eltérő szervezeti és szakmai háttér egyben markánsan eltérő álláspontok kialakulását is feltételezi.

### 6.3. A tagállami migrációval foglalkozó szervezetek szakértőivel készült interjúk tipologizált elemzése

#### 6.3.1. A tagállami migrációs statisztikai adatgyűjtés gyakorlata

A tagállami szervezetek képviselőit is arra kértem, hogy értékeljék az Európai Unióban jelenleg jellemző menedékjoggal kapcsolatos statisztikai adatgyűjtés gyakorlatát. Aziránt érdeklődtem, hogy a tagállami irreguláris migrációval és menedékjogi statisztikával foglalkozó szervezetek szakértői miként értékelik a migrációs statisztika végbement fejlődését.

A magyarországi Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) szakértője elmondta, hogy az irányítása alá tartozó szervezeti egység foglalkozik az ORFK-nál szükséges többféle statisztikai adat előállításával. Elmondta, hogy fő feladatuk a döntéselőkészítés támogatása. Az ORFK-nál már megvalósították az egységes adatgyűjtés és adatszolgáltatás rendszerét, az Illmigrinfo elnevezésű rendszerrel. Ez a rendszer internetes felületen érhető el, és minden szervezet csak megfelelő jogosultságbeállítás után használhatja. Az egységes rendszer fejlesztése közel egyéves előkészítést vett igénybe, a rendszert az ORFK tölti fel adatokkal és mindegyik szerv lekéri 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 szintnek továbbítják. Az Illmigrinfo-ban van egy riasztás nevű automata rendszer, amelynek az a lényege, hogy kihagyja a vezetői döntési szintet, ez azért lehetséges, mivel Magyarország olyan kicsi, hogy határtól-határig nagyon gyorsan keresztülautózható lenne. Gyanús esetekben nem kell megvárni, hogy a vezető előterjessze az eseményt döntésre. A riasztás nevű rendszer online és teljesen élő formában működik. Olyan profilokat állítanak be a rendszerben, amely alapján látható, hogy ha például két autó bizonyos feltételek teljesülése mellett egymás után mozog, akkor ezek valószínűleg embercsempészek. Az európai uniós adatszolgáltatásra rátérve az interjúalany elmondta, hogy a Frontexnek az adatszolgáltatás az Eurosur-on keresztül történik. Az ORFK szakértője szerint az Illmigrinfo rendszer annyiban egyedülálló, hogy teljesen automatikus, amelyre nincsen példa az Európai Unióban, hiszen Microsoft Business Intelligence (MS BI) alapon működik. Az ORFK az európai uniós ügynökségek közül a Frontexnek és az Eurostat-nak szolgáltat adatokat, de hivatalos statisztikai adatot továbbítanak például a KSH-nak is a Sustainable Development Goal (SDG – Fenntartható Fejlődés Indikátorai) indikátorok előállításához.

Magyarország esetében megkerestem az irreguláris migrációs és menedékjogi statisztikai adatgyűjtésért felelős magyarországi szervezet, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) szakértőjét, akit megkérdeztem az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakításának lehetőségéről. Ezen hazai szakértő szintén támogatná az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakítását, megvalósításának akadályát azonban nem a technikai vagy jogszabályi háttér kialakításában látja, hanem a migrációban használt fogalmak



megfelelő operacionalizálásában. A megfelelő operacionalizáláshoz viszont elengedhetetlen egy részletes gyakorlati útmutató kidolgozása, amelyhez kapcsolódik egy nemzeti jogszabályváltozást követő rendszer is. Ennek a rendszernek a kialakítása megvalósítható lenne akár mesterséges intelligencia alkalmazásával is. Az OIF szakértője is egyetért az uniós data lake vagy más megnevezéssel élve data pool kialakításának szükségességével, ugyanakkor ehhez szerinte tagállami szinten nem áll rendelkezésre minden ország esetében a megfelelő statisztikai vagy informatikai ismeret.

A fenti szakértőt szintén megkérdeztem, 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. Az OIF szakértője elmondta, hogy 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 ő sem a technikai feltételek megvalósításában, hanem 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 bevándorlási hivatal statisztikai szakértője elmondta, hogy álláspontja szerint a KEMR jelenlegi statisztikai adatgyűjtése nagyon széttagolt, mely széttagoltság a koordináció hiányára vezethető vissza, ami megfigyelhető mind nemzeti, mind pedig tagállami szinten. Az EU Bizottságának egyes irreguláris migrációval, illetve menedékjoggal 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.

Az interjúalany szerint az európai statisztikai rendszer fejlődésében tapasztalható megtorpanásoknak lehet olyan hozadéka is, ami a fejlődést szolgálja. A teljes menedékjogi statisztikai adatgyűjtés kezdetei a kilencvenes évekre tehetők, de azóta nagyon sok minden javult. A tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikája témakörében működik egy jól kidolgozott koordináció, mivel a 862/2007 EK rendelet ezt már előírja. Az irreguláris migráció

és a menekültügyi statisztika terén az Eurostat koordinációjával szintén van együttműködés a tagállamok és az Eurostat között míg a Frontex és az EUAA tekintetében ez hiányzik.

A finn bevándorlási statisztikai hivatal képviselője elmondta, hogy 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. A finn szakértő szerint, a tagállamok között fontos lenne egy alaposabb együttműködés és ezen felül is kiemelkedően hasznos lenne a metaadatok cseréje. Hangsúlyozta továbbá, hogy nagyon fontos, 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 menedékjogi 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 azonban továbbra is eltérő lehet. Problémaként merül fel, hogy az uniós intézményeknek továbbított adatkörök mennyisége folyamatosan nő, ami a humán erőforrás és az IT infrastruktúra oldalán jelenik meg kihívásként. Gyakran cserélődik az emberi erőforrás is, mindig új munkatársakat kell betanítani a feladatra. Emellett sok az olyan adatkérés, ami nem elégíthető ki adminisztratív adatforrásból. Probléma még, hogy sokszor van olyan adatkérés az EU Bizottság vagy valamely DG részéről, amiről az látszik, hogy az adatkérő nincsen tisztában a fogalmakkal. Nehézséget jelent továbbá, hogy az Eurostat mindig új adatgyűjtéseket vezet be, például legújabbán a menedékjogi döntéshozatalban érintett személyek számáról szeretne adatot gyűjteni az Eurostat. Az interjúalany elmondta, hogy uniós szinten nagyon lassan halad a jogalkotási folyamat, ugyanakkor az EU Bizottság elvárja az új és részletes adatszolgáltatások gyors bevezetését a tagállamoktól, amelyekhez kapcsolódóan esetenként IT fejlesztés is szükséges.

Az osztrák menedékjogi statisztikákáért felelős Statisztikai Hivatal szakértője elmondta, hogy a menedékjogi 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 menedékjogi 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.

A cseh Belügyminisztérium szakértője szerint nagy igény mutatkozik a gyakorlati adatokra, viszont gyakorta új adatigények jelennek meg, amelyekkel kapcsolatos adatszolgáltatás nem ugyanazon adatállomány alapján történik.

Az illegális határátlépés definíciójának és a vonatkozó adatgyűjtés gyakorlatának meghatározására nincsen uniós jogszabály, a definíció az egyes tagállamokban sem ugyanaz.

A Frontex adatgyűjtése rendkívül merev, az adatokat nem teszik közzé, egyedül az Eurostatnak továbbított adatok azok, amelyek publikusak. Az Eurostat adatai túl későn jelennek meg az Eurostat honlapján ahhoz, hogy gyakorlati célra hasznosíthatóak legyenek az uniós intézményeknek.

Célszerűbb lenne, ha egységesen működne az adatgyűjtés, amire megfelelő intézménynek bizonyulna az Eurostat, ebben az esetben természetesen 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.

### 6.3.2. Lehetséges fejlesztések a megfelelő minőségű statisztikai adatok előállítása érdekében

A tagállami menedékjogi 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 szakértője szerint a jelenlegi adatgyűjtés gyakorlata annyira nehézkes, hogy mindegyik adatküldés külön-külön is nagy szakértelmet igényel. 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 menedékjogi 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 szakértő véleménye szerint 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.

Az 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. Az interjúalany elmondta, hogy a rendszeres Peer Review (Eurostat által végzett szakértői értékelés) keretében az Eurostat vizsgálta az irányába megvalósuló tagállami adatszolgáltatásokat, amely vizsgálaton ő maga is részt vett, de ekkor nem foglalkozott az Európai Statisztikai Rendszert érintő egyéb adatszolgáltatásokkal. A lengyel bevándorlási hivatal szakértője úgy véli, hogy a menedékjogi 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 menedékjogi statisztika tekintetében világszerte egyedülálló entitás a szabályozottsága miatt, de az interjúalany elképzelhetőnek tartja, hogy új gondolkodásmódra lenne szükség a területen.

Az osztrák szakértő úgy véli, hogy az európai irreguláris migrációra és menedékjogi 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. Részletesebb tájékoztatásra lenne szükség az adatok jellemzőiről is, például az Ausztriában menedékjogot kérelmező tovább mehet és benyújthat kérelmet másik országban is, így önmagában a benyújtott kérelmek száma önmagában nem hordoz sok információt. Az adatelőállítás milyensége pedig attól is függ, hogy egy-egy országban milyen módon tárolják és dolgozzák fel az adatokat. Az interjúalany szerint a menedékjogi statisztikai fejlesztés céljaként a menedékkérők belső mozgásának nyomon követését kell kitűzni, de ezen túlmenően információt kell gyűjteni a menedékkérők demográfiai helyzetéről is. 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.

### 6.3.3. Data lake az adatgyűjtések egyszerűsítése érdekében

A kutatásom meghatározó része arra irányul, hogy a jelenleg széttagolt 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 datapoolnak 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.

A belga interjúalany elmondta, hogy nem ért egyet teljesen azzal az elképzeléssel, hogy egy rendszeren keresztül valósuljon meg az uniós menedékjogi statisztikai adatgyűjtés, mert az adatokat felhasználó EU intézményeknek sem egységes a céljuk a statisztikai adatokkal.

Megjegyezte továbbá, hogy a rendszeres Peer Review keretében az Eurostat vizsgálta az irányába megvalósuló tagállami adatszolgáltatásokat, amely vizsgálaton ő is részt vett, de itt az Eurostat nem foglalkozott az Európai Statisztikai Rendszert érintő egyéb adatszolgáltatásokkal. Belgiumban több olyan adatgyűjtésük is van, amikor ugyanazt az adatkört kell továbbítani az Eurostatnak és az IRMÁ-nak, illetve ugyanazt az adatkört küldik az EUAA-nak is. Korábban a kilencvenes években már volt példa egységes adattovábbítási rendszerre, például az ENSZ és az Eurostat tekintetében, a Frontex és az EUAA vonatkozásában pedig már működik egy ilyen együttműködés.

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. Az önkéntes adatgyűjtés szép dolog, de nem biztosítja a megfelelő minőségű adatcserét a tagállamok között. A finn interjúalany hangsúlyozta, hogy szerinte az Eurostat lenne megfelelő az egységes menedékjogi statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakítására, hiszen ez számítana a természetes választásnak, de ugyanakkor igaz az is, hogy a többi intézményt kevésbé ismeri, mint ezt, így a véleménye nem biztos, hogy megalapozott.

A lengyel statisztikai szakértő véleménye szerint problémaként jelenik meg, hogy ugyanazt az adatkört kell elküldeni az egyes uniós intézményeknek, de különböző bontással. Ennek következtében sok a dupla információ. Ehelyett célravezetőbb lenne, ha ugyanazt az adatkört kellene küldeni, de nagyobb részletezettséggel. Erre a célra létre lehetne hozni egy közös uniós adattárházat, amely egységesítené az adatszolgáltatást. Uniós szinten a koordináció hiányáról számolt be a lengyel szakértő. Elmondása szerint számos ülésen kell részt vennie szakértőként, de olyan mintha ezek a szervezetek, akik meghirdetik az üléseket nem egyeztetnének egymással. Európai szinten, de nemzeti szinten is nehéz tisztázni az adatkörökben fellelhető különbségeket és ez sok időt is igényel. A szakértő elmondta, hogy szerinte az Eurostatnak nincs meg a megfelelő jogalapja, ahhoz, hogy üzemeltessen egy data pool jellegű rendszert.

Nehézség még, hogy az Eurostat mindig új adatgyűjtéseket vezet be, például legújabbán a menedékjogi döntéshozatalban érintett személyek számáról gyűjt adatot.

Az osztrák szakértő elmondta, hogy egy egységes európai adattárház létrehozása lenne a cél, amely szerinte megvalósítható az Eurostat égisze alatt. 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.

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.

A holland szakértő álláspontja az, hogy az egy csatornán történő adatszolgáltatásnak számos előnye lenne: kevesebb EU rendeletre lenne szükség, csökkenne az EU Bizottsága 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.

Az egycsatornás adatszolgáltatásnak meg kell teremteni a jogszabályi háttérét is, és ameddig nincs ilyen jogszabály, addig nem kivitelezhető ez a fajta adatszolgáltatás. Annak érdekében, hogy ebből az egy adatforrásból kielégítsék az EU intézményeket, egy viszonylag komplex jogszabályt kell létrehozni, úgy, hogy már a mostani jogszabályok is elég komplexek. Mindezt úgy kell kivitelezni, hogy az adatvédelmi rendelkezéseket is figyelembe vegyék. A jogszabályi háttérnél fontosabb azonban az egységes definíciós keret kidolgozása, hiszen, ha egyszerre több szervezet használja ugyanazokat az adatokat, akkor a mostani gyakorlatnál is sokkal fontosabb az egységes definíciók használata, hogy ezzel megakadályozzuk az adatok félreértelmezésének lehetőségét. Kérdéses, hogy a statisztikai definíciókról meg lehet-e egyezni az egyes szereplők között.

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. Az adat birtoklása egyben hatalom is: ha egy szervezet birtokolja az adatokat az együtt járhat egy túlzott hatalomkoncentrációval is.

#### 6.3.4. Az egységes adatgyűjtésért felelős szervezet működtetése

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.

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 egységes rendszerben valósulna meg az adattovábbítás az Eurostatnak, akkor új revíziós politikát kellene kialakítani. A belga bevándorlási hivatal szakértője kiemelte, hogy nemzeti szinten majdnem ugyanaz az adatkör a tartózkodásra jogosító engedélyek és a népesedéssziszatika keretében küldött adatoknál, mégis sok diszcrepancia van és ugyanez áll fent a menedékjogi eljárásban hozott döntések és a tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikája között is. A statisztika világában el kell fogadni, hogy vannak hibák, amelyek kijavítására lehetőséget kell biztosítani. A belga bevándorlási hivatal szakértője elismeri, hogy van olyan eset, ahol szükség van a mindennapitól eltérő csatornára az adatgyűjtések terén. Például az ukrainai menedékkérőknél szükséges a napi adattovábbítás, ami egy önálló csatorna meglétét követeli meg. Kiemelte, hogy a magas színvonalú koordináció fontos a statisztikai hivatalok és a migrációs statisztikával foglalkozó szakemberek között. Az egyes uniós országokban az együttműködést 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.

Az egységes uniós platformra vonatkozó adatkérésre a lengyel szakértő elmondta, hogy például 2022 óta a menedékesek esetében az Eurostat készített egy külön rendszert, ami végülis egy egységes adatgyűjtést tesz lehetővé. Véleménye szerint sok változás van jelenleg az EU menedékjogi 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 menedékjogi statisztikai adatgyűjtés.

#### 6.3.5. A tagállami szakértők álláspontja a hivatalos és a gyakorlati statisztikai adatgyűjtés kapcsolatáról

Az egységes statisztikai adatgyűjtés megvalósulása egyben azt is jelentené, hogy olyan nagy terjedelmű, sok statisztikai domaint lefedő statisztikai adatkörök gyűjtése jönne létre, amelyneknek egyszerre kellene szolgálnia hivatalos, illetve gyakorlati statisztikai célokat. Ezért azt is megvizsgálom, 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.

A finn szakértő szerint a gyakorlati és hivatalos statisztika között mindig lesz eltérés, mert a gyakorlati statisztika sokkal hamarabb elkészül. Ez tulajdonképpen kiküszöbölhetetlen o, 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 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 trend állandó legyen. Lengyelországban mindenki tudja, kiváltképp a döntéshozók, hogy fontos az adatokhoz való gyors hozzáférés és nem azon múlik a statisztika megbízhatósága, hogy az adat értéke változik-e. Minden évnek az elején publikálják az előzetes adataikat, amelyek még az év során változhatnak, ezzel tisztában vannak a felhasználóik is. Szerinte inkább az jelent problémát, ha az adatokat sokáig validálják, mert akkor mire megjelenik, már inkább historikus lesz az adat. Szerinte 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 szintén kiemelte a koordináció jelentőségét, szerinte az Eurostat jól ellátja ezt a nehéz feladatot.

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. Szerinte fontosabb lenne a teljes adatállományok átadása a további bontások helyett, hiszen ennek segítségével lényegében tetszőleges bontású adatkörök lennének előállíthatók.

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.

#### 6.4. Az interjúk alapján levont következtetések

Az Európai Unió migrációra szakosodott szervezeteinél dolgozó és a tagállami szakértők egyöntetű véleménye alapján az uniós migrációs statisztikai adatgyűjtések legmeghatározóbb fejlődése a migrációs statisztikai rendelet elfogadása, illetve az ehhez kapcsolódó módosítások megszületése volt. Uniós szinten is elismerik a szakértők, hogy a tagállamok oldaláról folyamatosan növekszik az adatszolgáltatói teher, ugyanakkor erre szükséges folyamatként tekintenek, mivel a közvélemény, illetve a szakpolitikai döntéshozók részéről is egyre nagyobb igény mutatkozik a statisztikai adatok iránt.

Kiemelik ugyanakkor azt is, hogy elismerik a tagállamok azon igényét, hogy csökkentsék az adatszolgáltatói terheket. Ennek megvalósítását egy egységes, több statisztikai domain-t lefedő adatszolgáltatási rendszer elindításával látják kivitelezhetőnek, amely biztosítja, hogy a statisztikai adatok több uniós intézmény számára is hozzáférhetőek legyenek.

Az uniós statisztikai adatszolgáltatás egyik legnagyobb hátrányának azt tartják, hogy nem létezik longitudinális adatbázis, vagyis egy-egy személy életútja nem követhető végig statisztikailag a nyilvántartások segítségével. Egy longitudinális rendszerrel egy adott személy „migrációs életútja” végigkövethető lenne az EU külső határának átlépésétől egészen odáig, hogy az egyik tagállamban menedéjogi kérelmet terjeszt elő (abban az esetben, ha a menedéjogi kérelem benyújtását reguláris migráció előzte meg). Látható, hogy a jelenlegi adatinfrastruktúra egyik legnagyobb problémája, hogy tulajdonképpen azt sem tudjuk

megállapítani, hogy hány fő menedékjogi kérelmező volt egy meghatározott időszakban az Európai Unióban. A tagállami szakértők mindegyike megfogalmazta, hogy olyan statisztikai infrastruktúra kialakítása lenne a cél, amelynek segítségével a személyek EU-n belüli mozgása is nyomon követhető.

Az Európai Unió adatszolgáltatási rendszereinek egyik nagy hátránya, és paradox módon egyben az előnye is, hogy adminisztratív rendszereken alapul, mégpedig olyanokon, amelyek nem statisztikai céllal jöttek létre – vagyis rendelkezésre áll az adat, de nem közvetlenül felhasználható statisztika formájában. Ugyanakkor elmondható, hogy a teljes Európai Statisztikai Rendszeren belül egyre nagyobb teret ölt az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználása, mely kiváltotta a manuális adatfelvételt. Ez a folyamat a migrációs célú statisztikai adatgyűjtések esetében is a helyes irányt jelenti.

Az Európai Unió szintjén egy egységes statisztikai rendszer kialakulásának legnagyobb akadályát az uniós szakértők és a nemzeti szakértők egyaránt a politikai szándék és ebből kifolyólag a jogszabályi felhatalmazás hiányában látják. Jó gyakorlatnak találok a Frontex-nél megvalósult „data governance” típusú adatinfrastruktúra kialakítását, vagyis azt, hogy nem egy egységes data lake-t alakítson ki az EU megfelelő jogszabályi felhatalmazással, technikai és szakmai háttérrel rendelkező szervezete, hanem jól definiált jogosultság-hozzáférés után az adathozzáférést szükséges biztosítani a már meglévő rendszerekhez.

Az eu-LISA képviselője elmondta, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés területén az interoperabilitást nem statisztikai, hanem gyakorlati céllal alakították ki ügyszakos kapcsolódóan. Az interoperabilitást lehetővé tevő rendeletekkel megteremtett rendszerek közötti együttműködés lehetősége csak egy távoli jövőben fog statisztikai célokat szolgálni, akkor, amikor ehhez már megvan a politikai és jogszabályi szándék is. E tekintetben ellentétet fedeztem fel az Eurostat és az eu-LISA képviselőjének álláspontja között, mivel az Eurostat az interoperabilitást lehetővé tevő rendeletekre úgy tekint, mint amivel már a közeljövőben csökkenthetővé válik a tagállami adatszolgáltatók terhe. Az uniós szakértőknek is az a megállapításuk, hogy az interoperabilitást nem statisztikai okok miatt alakították ki, hanem a gyakorlati munka elősegítése céljából. A statisztikai felhasználás jövőbeni lehetőségként képzelhető csak el.

Az interjúk alapján a statisztikai adatok gyakorlati és hivatalos célú felhasználása között nem mutatható ki túlzott ellentét, hiszen egységes adatforrás esetében az adatfelhasználás célja még lehet különböző.

A tagállami szakértőkkel folytatott interjúk alapján megállapítható, hogy az európai migrációs statisztika legnagyobb fejlődésének a migrációs statisztikai rendelet elfogadását

tartják. Több tagállam is annak a véleményének adott hangot, hogy uniós szinten hiányzik a megfelelő koordináció. A megkérdezett tagállamok többsége támogatta az egységes „data lake” típusú rendszer kialakítását, egyedül a belga szakértő nem osztotta a megkérdezettek közül ezt a véleményt, mert álláspontja szerint jó a jelenlegi struktúra és uniós szinten a nehézséget a sokasodó ad-hoc adatszolgáltatások jelentik, amely álláspontot a téma szakértőjeként én is osztom.

A tagállami vélemények egységes mintázatot vettek fel a tekintetben, hogy az EU Bizottsága és a különböző uniós döntéshozókészítő intézmények részéről az adatigények mértéke növekedést mutat. Az uniós szervezetek képviselői úgy ítélték meg, hogy bár az igaz, hogy növekszik az adatigények mennyisége, de az igénylések megalapozottak. Egyezett a tagállamok véleménye abban is, hogy az uniós migrációs statisztika fejlesztésének legnagyobb akadály a hiányzó politikai akarat, ami feltételezhetően azzal van összefüggésben, hogy nem látnak rá kellő alapossággal a kérdésre.

A nemzeti szakértők úgy ítélték meg, hogy az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer legmegfelelőbb adatgazda szervezete az Eurostat lehetne a jogi alap megteremtése, valamint a definíciók harmonizációja és a széleskörű metainformáció biztosítása után. A harmonizáció fokának növelése a tagállamok egyöntetű igényeként meg mutatkozott az interjúkban.

## VII. fejezet

### Összegzés, fejlesztési lehetőségek és javaslatok

#### 7.1. Az összefoglalás célja

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 összegzést a készítő személyes érdeklődése, a tudományos és szakmai céljai. Ezért fontos itt is leszögezni a disszertáció témaválasztásában, logikai ívében és kutatási céljainak kijelölésénél említett fontos szempontot, az alkalmazott megközelítést és a kutatás speciális statisztikai irányultságát.

Ahogy a dolgozatom első fejezetében megfogalmaztam, az irreguláris migráció és a hozzá kapcsolódó menedékjoggal összefüggő nemzetközi vándorlás volumene és összetételének változása a vonatkozó statisztikai adatgyűjtés és feldolgozás átértékelését teszi szükségessé. Ezen átértékelés lehetséges útját tárgyaltam az elkészült disszertációban.

#### 7.2. A disszertáció elméleti kerete című fejezet összefoglalása

A disszertáció megírásakor az vezérelt, hogy felvázoljam egy olyan migrációs statisztikai rendszer kialakításának lehetőségét, amelynek segítségével megfelelő minőségben és időben rendelkezésre állhatnának a statisztikai adatok. Ez javíthatja a migráció kezelésében érintett szervezetek reakálási képességét.

Az első fejezetben ismertettem a témaválasztás okát, majd kitértem a nemzetközi migráció különböző megjelenési formáinak bemutatására. Témaválasztásom indoka az volt, hogy a 2015. évihez hasonló migrációs válság, amelyet, az Eberhardt Gábor által bevezetett fogalommal, túlterheléses migrációként is definiálhatunk, milyen eszközökkel lehetne elemezhető, kimutatható, esetleg megelőzhető, és milyen módon tudnának a migráció kezeléséért felelős hatóságok egy ilyen jellegű válságot hatékonyabban kezelni a jobb minőségű statisztikai adatok segítségével.

Abból a feltételezésből indultam ki, hogy az EU (az Európai Unió Bizottságának és irreguláris migrációval foglalkozó szervezeteinek) irreguláris migrációs és menedékjogi tárgyú statisztikai adatgyűjtő rendszerei erősen fragmentáltak, az interoperabilitás kezdeti szintjén

helyezkednek el (noha az ún. interoperabilitási rendeletek 2018-ra és 2019-re datálhatók), együttműködési képességük kezdetleges és ezért a kevésbé jól használható adatokból nem lehetséges olyan elemzések előállítása sem, amelyek hatékonyan szolgálnák az irreguláris migráció és a vele ok-okozati kapcsolatban álló menedékjoggal összefüggő migráció kezelését. Elemzésem kimutatta, 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.

A kutatás meghatározó eleme a 862/2007 EK rendelet, amely az Európai Unió, illetve a Közös Európai Menekültügyi Rendszer működését szabályozza. Ez a rendelet az irreguláris migrációra vonatkozó vándorlástatisztikai adatgyűjtések szempontjából minden EGT tagállamra nézve kötelező erővel bír és a vándorlástatisztikai adatok legszélesebb körét fedi le. Ezek az adatkörök az EU migrációs szakpolitikájának kialakításához nélkülözhetetlen információval szolgálnak.

A vonatkozó szakirodalom alapján megállapítottam, hogy az irreguláris migrációval és menedékjoggal összefüggő migráció a nemzetközi migráció egyik különösen sérülékeny és bizonytalan területe, ebből kifolyólag a hozzá kapcsolódó elemzések, illetve előrejelzések készítése is kihívást jelent.

Az elméleti keretrendszer kidolgozásakor nehézséget jelentett, hogy a nemzetközi migráció terén nem beszélhetünk olyan elméletről, amely a jelenség minden típusára egyforma mértékben érvényes lenne. Kiváltképp igaz ez az állítás a migráció egyik speciális részterületére, a kényszmigrációra és a vele kapcsolatban álló menekültügyi migrációs eseményekre.

Ebben a fejezetben megállapítottam, hogy a migráció jelenleg bevált kategorizálása önkéntes és, hogy a kényszmigráció kategóriája mára erősen meghaladott. Ehelyett célravezetőbb lenne a migráció komplex jellegének vizsgálata, melynek segítségével arra lehetne következtetni, hogy az egyes migrációs faktorok hogyan kapcsolódnak össze. A migrációs döntésre tehát úgy kell ebben az esetben tekinteni, mint amelyet külső kényszerítő tényezők és egyéni döntések együttese vált ki.

Bemutattam továbbá a szakirodalom alapján, hogy a migrációra vonatkozó elméletek három szintje különböztethető meg, amelyek a makro-, mezo- és mikroszintű elméletek. A makroszintű elméletek a migráció strukturális tényezőit emelik ki. A mezoszintű elméletek azt állítják, hogy az országok közötti migrációs áramlások kialakulását az országok közötti hálózatok vizsgálatával ismerhetjük meg. A mikroszinten elhelyezkedő elméletek az egyéni döntés mögött meghúzódó tényezőket vizsgálják.

A disszertáció meghatározó célja volt továbbá az is, hogy feltárja az Európai Statisztikai Rendszerben fellelhető azon hiányosságokat, amelyek az irreguláris migrációra vonatkozó statisztikai adatok gyűjtésében megtalálhatók, és amelyek gátolják az irreguláris migrációra vonatkozó megfelelő hatékonyságú előrejelzések elkészültét, ezek a következők:

1. az uniós szervezetek és a tagállamok közötti megfelelő koordináció hiánya;
2. az egyes menekültügyben és irreguláris migrációban használt fogalmak eltérő értelmezése a tagállamok és az uniós szervezetek részéről;
3. egy egységes adatközpont létének hiánya;
4. hivatalos és gyakorlati statisztika készítésének diszkrépanciája.

A munka során alapvetően a kvalitatív kutatási módszertant követtem. A legmeghatározóbb kutatási kérdés megválaszolását, vagyis azt, hogy miért alakult ki az európai uniós statisztikai adatgyűjtő rendszerekre jellemző fragmentáltság a tagországi és uniós szervezetek szakértőivel folytatott, félig strukturált interjúk segítségével tártam fel.

### 7.3. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jogszabályrendszere

A második fejezet célja a nemzetközi védelmi rendszer fejlődésének ismertetése volt a II. világháborút követő fázisig, beleértve a Genfi Egyezmény megszületését, illetve a menekültek védelmét biztosító intézmény, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának létrejöttét.

Ismertettem az I. világháborút követően a Vöröskereszt kezdeményezésére összehívott konferencián született, a Genfi Egyezmény elődjének tekinthető, 1933-ban elfogadott egyezmény szerepét, amelynek jelentősége abban rejlik, hogy 3. cikke már tartalmazta a non-refoulement elvének alkalmazhatóságát. A nemzetközi menekültügy terén a következő meghatározó lépés az 1951. évi Genfi Egyezmény kiadása és ehhez kapcsolódóan az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának létrejötte.

Ezt követően bemutattam az Európai Unió joganyagainak, különös tekintettel az Európai Unióról Szóló Szerződésnek a kapcsolatát a Genfi Egyezménnyel. Az EUMSZ 78. cikke 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 szabályozás a maga nemében egyedülálló. Fontos azonban az a megállapítás, hogy a menekült kategóriájának a Genfi Konvención kell nyugodnia, míg a kiegészítő védelem és az ideiglenes védelem ezen túlmutató kategóriák. A KEMR abban tér el a többi menekültügyi egyezménytől, hogy átfogóan szabályozza a menekültügyi eljárást a jogi kérdésektől egészen a befogadás anyagi feltételéig.

Megállapítottam továbbá, hogy a KEMR kialakulásának kezdete a Schengeni térség létrejöttével egy időre tehető, mivel a belső határokon a határellenőrzés megszűnésével szükségessé vált a menekültügyi jogszabályok harmonizálása is a menedékkérők másodlagos mozgásának megakadályozása érdekében. A Schengeni térség létrejöttével párhuzamosan — nem csak a Schengeni egyezményben részes tagállamok — írták alá a Dublini egyezményt, amely azonban már aláírását követően sem működött megfelelően, mivel nem rendelkezett a menedékjogi eljárások, a befogadási és az elismerési jogszabályok jogharmonizációjáról.

A KEMR fejlődése tekintetében a következő meghatározó lépés az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés létrejötte volt, amely a menekültügyet is az elsőpilléres szakpolitikák közé emelte. A KEMR első fázisának kialakulása a Tamperei programmal zárult le, és ekkor már nyilvánvalóvá vált, hogy a KEMR első fázisának lezárását a fejlődés második fázisának kell követnie. A hágai program a menekültügyi együttműködés terén kitűzött ambiciózus célokat a KEMR fejlesztésével igyekezett elérni. A programban szerepelt a közös menekültügyi eljárás, valamint a menekültként elismert és kiegészítő védelemben részesített személyek számára egységes jogállás kidolgozása.

A fejezetben tárgyaltam, hogy a stockholmi program elfogadásával eltörlésre került az EU pilléres szerkezete és ezzel együtt a bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítése is végbement. A menekültügy terén célul tűzték ki a közös védelmi rendszer megteremtését, a felelősségmegosztást, a tagállamok közötti szolidaritást, valamint a menekültügy külső dimenziójának megalkotását.

A KEMR kidolgozásának második szakaszában a korábban elfogadott jogszabályok átdolgozása végbement. A KEMR fejlődésének ebben a szakaszában az EU Bizottsága a jogszabálymódosítás helyett a gyakorlati együttműködés elmélyítésére helyezte a hangsúlyt, aminek legfontosabb jele az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal megalapítása volt. A KEMR fejlődésének végső állomása az egységes menekültügyi eljárás és státuszok kialakítása azonban még mindig nem valósult meg.

#### 7.4. A KEMR jogszabályrendszere fejezet összefoglalása

A harmadik fejezetben a KEMR második fejlődési szakaszának jogszabályait mutattam be. A Lisszaboni Szerződéssel az EU Bizottsága elfogadott olyan szerződésmódosításokat, amelyek bár az EUMSZ részét képezték, de csak ekkor léptek hatályba. Az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése tartalmazza a közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politika kialakításának szükségességét. Az egységes státusok irányába mutató lépés, hogy az EUMSZ 78. cikkének (2)-e már az egységes menedékjogi státusokat tárgyalja a harmadik országbeli állampolgárok menekülteként való elismerése helyett. A Kvalifikációs irányelv átdolgozott változata alapján sem valósultak meg azonban az EU szerte egységes védelmi státuszok. Az Ideiglenes védelemről szóló irányelv azon részének alkalmazására, melyet a menedékkérők tömeges beáramlásának esetére dolgoztak ki, a Tanács minősített többségének döntése hiányában 2022. március 7-éig, az orosz–ukrán háború kitöréséig nem került sor.

Ebben a fejezetben tárgyaltam a Dublin III. rendeletet is, amelynek a legfontosabb célja, hogy hatékony hozzáférést biztosítson ahhoz az eljáráshoz, amelyben a menekült státus meghatározása történik, továbbá, hogy megakadályozza a menedékkérőket kérelmük több tagállamban történő előterjesztésében. A Dublini rendszer működése során tapasztaltak bebizonyították, hogy a rendszer nem tölti be a kidolgozásakor neki szánt szerepet, ezért a megreformálása már régóta napirenden volt. A Dublin rendeletehez szorosan kapcsolódik az Eurodac rendelet, amelynek célja az előbb említett Dublin III rendelet végrehajtásának elősegítése. Bemutattam még a Kvalifikációs irányelvet is, amely meghatározza a menekült és a kiegészítő védelemben részesített személyek kategóriáját és egységes státust biztosít mindkét csoport tagjainak.

A fejezetben megállapítottam, hogy a KEMR kidolgozásának eredeti célja között szereplő egységes státuszok létrehozása elmaradt. A státusz megítélésének alapelve minden tagállamban azonos, de minden tagállam saját maga dönt a megítélésről. Cél volt még a menedékjogi eljárás és a menekült státusz tartalmának közelítése a különböző tagállamokban a magasabb szttenderdek alapján, ami a tervek szerint megakadályozta volna a menedékkérők másodlagos mozgását.

Ebben a fejezetben tárgyaltam az átdolgozott Menekültügyi eljárási irányelvet is, amely hangsúlyozza, hogy az irányelvben meghatározott közös eljárás (single procedure) tekinthető a KEMR általános szabályának. Elmondható, hogy az irányelv legfontosabb célja az volt, hogy tovább fejlessze azokat a kritériumokat, amelyek a nemzetközi védelmet biztosító és az ezt visszavonó eljárásokra vonatkoznak, annak érdekében, hogy az Európai Unióban egyszer



létrejöhesse egy közös menedékjogi ügymenet. Ez is a menedékkérők másodlagos mozgásának megakadályozását szolgálta volna.

A KEMR második szakaszának jogszabályrendszeréhez tartozik a Befogadási irányelv is, amellyel a jogalkotó célja egy magasabb fokú jogharmonizáció és magasabb szintű kritériumok érvényre juttatása volt a menedékkérők ellátása, a befogadási feltételeik és méltóságteljes életkörülmények biztosítása terén szintén a másodlagos mozgások csökkentése érdekében.

A harmadik fejezetben tovább haladtam a KEMR második szakaszának jogszabályai mentén, ismertetve az Ideiglenes védelemről szóló irányelvet, amely az EU Tanácsa által elfogadott első irányelv volt. Az ideiglenes védelemről szóló irányelv a harmadik védelmi kategória a menekültként, illetve oltalmazottként történő elismerés után.

Szintén a KEMR második szakaszának joganyagát képezi a KEMR külső dimenzióját támogató jogszabály, amely az EASO-t életre hívó rendeletben ölt testet. Az EASO 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 ügynökségként funkcionál. Az EASO létrejötte a bizonyíték arra, hogy a tagállamoknak sikerült az együttműködést magasabb fokra emelni.

Az Európai Bizottság 2016-ban ismét javasolta a Közös Európai Menekültügyi Rendszer 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 migrációs nyomás esetén nem működnek, hanem válságtól függetlenül sem. A tárgyalások során a két leginkább megosztó, legnehezebben végigvihető jogszabálycsomagnak 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.

Új elem volt az illegálisan érkezők azonnali (egészségügyi, személyazonosítási és biztonsági) előszűrését előíró<sup>93</sup>, illetve a válság és vis maior helyzetek kezeléséről szóló

---

<sup>93</sup> A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM (2020) 612, 2020. szeptember 23.

rendelettervezet is, továbbá tartalmazott egy uniós szolidaritási rendszerre tett javaslatot is. Sokáig tartó tárgyalássorozatot követően a Paktumról 2023 decemberében született egyezség a Tanács és a Bizottság között. Az Európai Parlament 2024. április 10-én megszavazta, majd a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN) 2024. május 14-i ülésén minősített többséggel el is fogadta a javaslatcsomagot.

#### 7.5. Migrációs statisztika nemzetközi módszertana című fejezet összefoglalása

A dolgozat negyedik fejezetében a migrációs statisztika terén meglévő statisztikai ajánlásokat mutattam be. A nemzetközileg összehasonlítható migrációs statisztika érdekében folytatott fogalmi harmonizáción a XX. század eleje óta dolgoztak a terület szakértői. Ezen munkában a kezdetek óta vezető szerepet töltött be az ENSZ. Ismertettem az első vándorlásstatisztikai ajánlás elfogadásától, vagyis 1953-tól a jelenleg is érvényben lévő 1998-ból származó ajánlásig, illetve ezt követően az ajánlások 2020-ban kezdődő átdolgozásáig eltelt időszakot. Az átdolgozás szükségességét az addigi változtatások óta eltelt hosszú idő is indokolta.

Kitértem az európai statisztikák összeállításához használt legfontosabb uniós útmutatóra, az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexére, amely tizenöt, a statisztika készítésénél figyelembeveendő szempontot tartalmaz. Az irreguláris migrációra és menekültügyre vonatkozó statisztikai adatgyűjtés sajátosságait a kódex azon pontjai szerint mutattam be, amelyek az EU ilyen típusú adatgyűjtése szempontjából meghatározók. A gyakorlati kódex ajánlásai három nagyobb csoportra oszthatók, így intézményi környezetre, statisztikai folyamatokra és statisztikai termékekre.

A fejezet megállapításai közül kiemelendő, hogy a migrációs statisztikai adatgyűjtésre — közte az irreguláris migrációval és menekültüggyel összefüggőkre – a jogi felhatalmazást a Statisztikai Rendelet (862/2007 EK rendelet és 2020. évi módosítása) biztosítja. Arra a megállapításra jutottam, hogy a kódexben elvárt adatszolgáltatói teher csökkentése jelenleg nem biztosított az Európai Statisztikai Rendszerben, mivel szinte folyamatosan bővül azon szervezetek köre, amelyeknek a tagállami szervezetek hasonló vagy szinte azonos adatkörben adatot szolgáltatnak. A továbbiakban kitértem azokra az adatszolgáltatásokra, amelyeket a Statisztikai Rendelet a tagállamoknak előír, illetve amelyet a tagállamok más adatszolgáltatások keretében, így például az EUAA korai figyelmeztető és készenléti rendszerében állítanak elő. Egyúttal már ebben a fejezetben felvázoltam egy uniós szinten egységes adatgyűjtő rendszer

kialakításának lehetőségét és szükségességét, amelyhez kiindulásként a hivatalos és gyakorlati célú statisztikai adatforrások egységesítése szolgálhatna.

#### 7.6. Kockázatelemzés és korai figyelmeztetés a menedéjjoggal összefüggő migráció terén című fejezet összefoglalása

A migrációs elemzésről szóló fejezetben bemutattam a kockázat, a kockázatelemzés és a kockázatértékelés fogalmi hármását és kitértem arra is, hogy az irreguláris és a vele kapcsolatban álló menedéjjoggal összefüggő migráció milyen kockázati tényezőket rejt magában. Bemutattam a közös integrált migrációs kockázatelemzési modellt, amely a schengeni külső határok igazgatását, valamint a kockázatelemzés egységes értelmezését biztosítja.

A migrációt csupán kockázatként kezelő megközelítések mellett tárgyaltam a migráció kezelésének olyan új aspektusait is, amelyek a migráció pozitív, vagyis nyereséget jelentő oldalát is figyelembe veszik. Mindezt az ENSZ Globális Migrációs Egyezményével összhangban teszik, amely a migrációt a társadalom egyik velejárójának és a fenntartható fejlődés mozgatórugójának tekinti. Megállapításra került, hogy egy olyan migrációs és határigazgatási rendszer kialakítása a cél, amelyben érvényesül az országok természetes igénye a migrációból eredő kockázatok enyhítésére, s, amely figyelembe veszi az EU külső dimenzióit és azt, hogy ne tegye ki a migránsokat túlzott mértékű kockázatnak.

Megállapítottam továbbá, hogy a kockázatértékelés és kockázatelemzés elkészítése a nemzetközi migráció esetében sem lehetséges adatok nélkül. A jól használható adatokhoz jól felépített adminisztratív adatforrásokra, az adatszerzésre és annak keretét lehetővé tevő jogszabályokra, harmonizált fogalmi keretre, valamint egységes metaadatokra van szükség. Ismertettem, hogy hazánkban a határigazgatással összefüggő kockázatelemzés a CIRAM 2.0 modelljén alapul, illetve hogy a határ és az EU belső biztonságát fenyegető tényezők csökkentése érdekében Magyarország Kormánya megalkotta a Nemzeti Határigazgatási Stratégiát.

A dolgozat és egyben ezen fejezet tematikai fókuszában a magas minőségű statisztikai adatok előállításának lehetősége, illetve az így rendelkezésre álló adatok menedéjjoggal összefüggő mozgások elemzésére való felhasználása áll. A demográfiai folyamatok közül a nemzetközi migráció elemzése jelenti a legnagyobb nehézséget, mivel a legnagyobb fokú bizonytalanság a migráció ezen típusát jellemzi. Egy migrációs elemző rendszernek egyszerre kell kezelni az episztemikus és a szerencsén múló bizonytalanságot. A migrációs mozgások

elemzésére átfogó megoldást a közgazdaságtani, illetve a statisztikai modellek adnak. Willekens és Baydar dolgozták ki annak az eljárásnak a gyakorlati alkalmazását, amelyben a kibocsátó és célterületek, a politikai és gazdasági környezet, valamint ezek egymásra gyakorolt hatását vizsgálják.

A menedékjoggal összefüggő migráció elemzésére szolgáló modellek három nagy csoportja különböztethető meg: az egyszerű regressziós eljárások, a panel regressziós eljárások, és az összetett elemzési eljárások, amelyek csoportjába az idősor elemzések és a strukturális logisztikus regressziós modellek tartoznak. A fejezet további részében időhorizontjuk alapján ismertetem a migrációs előrejelzések különböző változatait, így a korai és a modell alapú előrejelzést, a kérdőíves módszert, valamint a foresight eljárást. A migrációs előrejelzés a szakpolitika terén nem végtermék, hanem eszköz a döntéshozók kezében. A felsorolt módszerek esetében minél tágabb az elemezni kívánt időszak, annál jelentősebb a módszerek bizonytalansága, azonban ha ezt csökkenteni szeretnénk, akkor csak rövid távú elemzések jöhetnek szóba.

#### 7.7. Az EU migrációs statisztikai adatgyűjtő tevékenysége a gyakorlati tapasztalatok alapján című fejezet összefoglalása

A dolgozat utolsó fejezetében félig strukturált interjúk segítségével végzett kvalitatív kutatásom eredményét ismertetem. A kutatás célként tűzte ki, hogy megismerjem a szakértők véleményét arról, hogy miként értékelik az unió irreguláris, illetve menekültügyi 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. Ebben a fejezetben ismertetem az interjúkészítés és a felkeresett interjúalanyok kiválasztásának módját is. Az interjúalanyok két csoportra oszthatók: egyrészt a tagállami, nemzeti szakértők köréből kerültek ki, másrészt pedig különböző uniós szervezeteknél dolgoznak.

A megkérdezett szakértők teljes mértékben egyetértettek abban, hogy uniós szinten a migrációs statisztikai adatgyűjtések fejlődésének legmeghatározóbb eredménye a Statisztikai Rendelet elfogadása. Az uniós menekültügyi statisztikai adatszolgáltatásokat összességében a gyűjtött adatkörök növekedése jellemzi, amely egyértelműen a szakpolitikai döntéshozók részéről megnövekedett adatigényekkel áll összefüggésben. Az uniós szervezetek szakértőire kettős nyomás nehezedik, mivel egyrészt a döntéselőkészítéshez nélkülözhetetlenek a statisztikai adatok, másrészt ők is tisztában vannak az adatszolgáltató tagállamok

tehernövekedésével, amelynek kiküszöbölésére megoldást jelenthetne az egyidejűleg több domaint lefedő adatszolgáltatás.

Kiemelésre került, hogy az uniós menekültügyi statisztikai adatszolgáltatás egyik legnagyobb hátránya egyben az előnye is, hogy a teljes rendszer adminisztratív alapú, mely azonban nem statisztikai céllal jött létre.

Az irreguláris migrációval, illetve menekültüggyel összefüggő uniós statisztikai adatgyűjtések problémájára megoldást jelenthet a migrációs adatkörök felett rendelkező szervezetek közötti adatcserével megvalósuló interoperabilitás, valamint egységes data lake / data pool jellegű adatgyűjtő rendszer kialakítása. A megvalósítás elmaradása a megkérdezettek többségének véleménye alapján nem a technikai vagy anyagi feltételek hiányában, hanem a hiányzó politikai akaratban lakozik elsősorban.

## 7.8. Kutatási hipotézisek bizonyítottsága

### **Első hipotézis:**

**Ahhoz, hogy a 2015-ben tapasztalt nagy volumenű és összetételében megváltozott migrációs eseményeket elemezhetővé és előrejelezhetővé tegyük, szükséges az irreguláris migrációra vonatkozó statisztikai adatkörök gyűjtésének fejlesztése és az Európai Unió migrációt érintő elemző, értékelő képességének fejlesztése is.**

A migrációs folyamatokat és különösen az irreguláris migrációval és a hozzá gyakran kapcsolódó menedékjoggal összefüggő folyamatokat komplexitásuk miatt nehéz elemezni. A migrációt érintő bizonytalanságot ugyanakkor be lehet kategorizálni, mérhetővé tudjuk tenni, amellyel leírhatjuk a jelenséget és magyarázatot találhatunk a kiváltó okaira is. A migrációról szerzett ismereteink bővíthetők azáltal, hogy harmonizált definíciók alapján statisztikai adatokat gyűjtünk, úgy, hogy az adatgyűjtést egységes statisztikai adatgyűjtő csatornán előre meghatározott időközönként, rendszeresen végezzük.

Az elemzés elkészítésének alapja a megfelelő minőségű adat rendelkezésre állása. Ehhez az adatokat az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexében is megfogalmazott kritériumok alapján kell értékelni. Az alapvető szempontok közül kiemelendő az adatlefedettség és az időszerűség.

Nagy volumenű migrációs beáramlások bármikor bekövetkezhetnek. Pontos információval nem rendelkezhetünk a bekövetkezés várható időpontjáról, ám egy jól kialakított

migrációs irányítási rendszer felkészülhet az előre látható és bizonyos mértékben akár az előre nem látható migrációs eseményekre is. A jó minőségű adatok jelentik tehát az elemzések és előrejelzések készítésének kiindulási alapját, ezekből az adatokból lehet elkészíteni az elemzéseket, illetve az előrejelzéseket. Az adatgyűjtés fejlesztésével a jelenségről szerzett tudásunk is növelhető. Az adatok könnyű hozzáférhetővé tételére célszerű eljárás lehet az egységes adatcsatornán megvalósított adatgyűjtés. Az adatgyűjtés fejlesztésével az azokat feldolgozó humán- és technikai erőforrás növelése is elengedhetetlen. A menedékjoggal összefüggő migráció elemzését és előrejelzését végző szervezeteknek azt is figyelembe kell venni, hogy munkájuk elkészítéséhez a migráció más jelenségeitől eltérő megközelítés kell. Összegezve tehát egységes fogalmi keretek mentén, egységes csatornán gyűjtött és időszerű statisztikai adatgyűjtés megvalósításával javítható az elemzés és az előrejelzés minősége.

A dolgozat első hipotézise, hivatkozva különösen az értekezésemben megjelenített és feldolgozott nemzetközi szakirodalomra és gyakorlatra valamint az uniós tagországok szervezeteinek munkatársaival és a tagországok szakértőivel készített interjúkra, maradéktalanul bizonyítást nyert.

### **Második hipotézis:**

**Több uniós intézmény is gyűjt egymással párhuzamosan hasonló vagy szinte megegyező adatkörre vonatkozóan statisztikai adatokat, de az interoperabilitás alacsony foka mellett ez nem hatékony, nem elegendő egy túlterheléses migrációs esemény előrejelzésére, illetve kezelésére, ezért a statisztikai rendszerek együttműködő képességének növelése szükséges.**

Ismertettem azokat a statisztikai adatköröket, amelyeket egyszerre több szervezet is gyűjt. Az adatgyűjtő szervezetek jellemzően az irreguláris migráció és a menekültüggyel összefüggő migráció európai uniós szintű kezelésében érintett szervezetek, úgymint az Eurostat, az EUAA és a Frontex. Az adatok forrásai a tagállami adatszolgáltatók, és mindegyik szervezet a saját feladatellátásához használja fel a kért statisztikai adatokat.

Vizsgálatom során megállapítást nyert, hogy a tagállami adatszolgáltatóktól összegyűjtött adatkörök között jelentős átfedés van. Ez a tagállamok oldalán adatszolgáltatói teherként jelentkezik, a statisztikai adatokat összegyűjtő szervezeteknél pedig hátráltatja a hatékony feladatellátást, mert a tagállami tehernövekedés meggátolhatja, hogy időben előálljanak a szükséges statisztikai adatkörök és az ezekből készülő elemzések, illetve előrejelzések.

A szakértőkkel folytatott interjúk eredményeként is az bizonyosodott be, hogy uniós szinten a migrációs adatokat kezelő rendszerek interoperabilitása még kezdetleges fázisban van, vagyis ügghöz kötött és nem automatizált, nem rendszerszintű a kapcsolat, noha hosszú távon kétségtelen, hogy a kitűzött cél a rendszerek közötti maximális együttműködés megvalósítása.

Elmondható tehát, hogy adott egy szétagolt statisztikai adatgyűjtő rendszer, amely az uniós jogszabályokban lefektetett adatgyűjtéseken túl egyes válsághelyzetekhez kapcsolódóan ad-hoc, vagyis statisztikai jogi normában (lásd például: statisztikai útmutatók) nem szabályozott módon létrejött megállapodásokra alapozva gyűjt adatokat, ami természetesen külön adatszolgáltatói teherként jelentkezik az adatgazda tagállamoknál. A jelenlegi migrációs statisztikai adatgyűjtések összességében tehát nem elegendők egy túlterheléses migrációs esemény előrejelzésére, mert:

1. az egyes adatgyűjtő rendszerek nem működnek rendszerszinten együtt, az interoperabilitás ügghöz kötötten létezik csupán;
2. a tagállami rendszerek nehézkesen működnek, mivel az uniós adatgyűjtő szervezetek is terhelik őket az átfedő adatgyűjtéseikkel;
3. az uniós adatgyűjtő szervezetektől érkező adatgyűjtések egy része nem megfelelően definiált, ami miatt nem tölti be teljes mértékben a neki szentelt célt.

A dolgozatom elemző részében bemutatott tények alapján megállapítást nyert, hogy a jelenlegi statisztikai adatgyűjtő rendszerek interoperabilitása nem kielégítő, ez gátolja az időszerű elemzések elkészítését. Ezek alapján elmondható, hogy a második hipotézis is bizonyítást nyert.

### **Harmadik hipotézis**

**Azok a szervezetek, amelyek ezeket a statisztikai adatokat gyűjtik, jellemzően a saját feladatellátásukhoz szükséges adatok felett rendelkeznek. Elemző, illetve előrejelző képességük saját feladatellátásukhoz megfelelő, de nem elégséges a horizontális, a KEMR céljait érintő, átfogó feladatok megvalósításához.**

A disszertáció IV., V., és VI. fejezetében bemutattam azokat a szervezeteket, amelyek az Európai Statisztikai Rendszer részei, és amelyek az irreguláris migrációval és a vele szoros

kapcsolatban álló, menekültüggyel összefüggő migrációra vonatkozó statisztikai adatok legjelentősebb hasznosítói. Az ebbe a körbe tartozó szervezetek mindegyike végez elemző, előrejelző tevékenységet is, ez azonban nem eléggé összehangolt. Mindegyik szervezet csak a saját hatáskörén belül lát el ilyen tevékenységet, ám ahhoz, hogy egy esetlegesen bekövetkező nagyobb migrációs beáramlást időben és nagy biztonságban előre tudjanak jelezni, célszerű lenne az elemzési tevékenységüket összehangolni.

Az elemzés és az interjúk összehasonlítása során megállapítást nyert, hogy az Európai Unión belüli migrációs adatgyűjtések és az elemzési kapacitások széttagoltsága miatt nem lehetséges például egy migráns életút feltérképezése, vagyis nem lehetséges ún. longitudinális elemzések elkészítése. Ha egy migrációban résztvevő személy életútja feltérképezhető lenne, akkor az ezekből kinyerhető tapasztalatok összegyűjtésével és értékelésével javítható lenne a vonatkozó uniós szervezetek horizontális elemző és előrejelző képessége is. A jelenlegi feltételekkel a meglévő rendszernek nehézséget jelent még annak a meghatározása is, hogy hány fő menedékkérő tartózkodik a tagállamok területén (ami tulajdonképpen az EU területén aktuálisan tartózkodó menedékkérők stock számát jelenti). Ennek az adatnak az ismerete a menekültüghöz kapcsolódó tervezési, ellátási feladatok elvégzéséhez nélkülözhetetlen lenne. Uniós szinten szükséges, hogy az egyéni migrációs életutak követhetőek legyenek az adminisztratív rendszereken keresztül.

Ahogy az a szakirodalmi példákon keresztül is látható volt, az elemzések és előrejelzések készítéséhez a magas minőségű statisztikai adatokon túl, a kellő adatlefedettség és az adatok időben rendelkezésre állása valamint a feldolgozás fogalmi és módszertani egységesítése is kell. Ezek alapján bizonyítást nyert, hogy a KEMR jelenlegi statisztikai adatgyűjtő képessége nem szolgálja ki annak horizontális céljait.

## **Negyedik hipotézis**

**Az időszerűbb és pontosabb statisztikai adatok lehetőséget biztosítanak a rendészeti szervek számára a túlterheléssel járó irreguláris migrációs eseményekre történő felkészülésre és a vonatkozó rendészeti hatósági eljárások lefolytatására.**

Az irreguláris migráció és a hozzá kapcsolódó menedékjoggal összefüggő migráció kutatása a rendészettudomány egyik részterülete. A rendészettudomány e részterületének célja azon, menedékjogi eljárások során használt, módszerek meghatározása, amelyeket a



menedékjoggal összefüggő migráció kezelése során alkalmazhatnak. A rendészettudomány a migráció terén két meghatározott funkciót tölt be: a tudományelméleti funkció célja egy tudományelméleti rendszer kidolgozása, a gyakorlati funkció célja pedig az adott feltételek között a legcélszerűbb módszerek és eszközök felhasználása, annak érdekében hogy hatékonyan tudja befolyásolni a menedékjogi migráció kezelését a rendészeti gyakorlatban.

Az első és a harmadik hipotézis alátámasztja a negyedik hipotézis részbeni bizonyítottságát, hiszen, ha kiterjesztjük és egységes struktúrába szervezzük az EU szervezeteinek irreguláris migrációval, illetve menedékjoggal összefüggő migrációs statisztikai adatgyűjtő tevékenységét, akkor ezzel párhuzamosan a rendszer általános elemzési képessége is javul, amely így egységes logikai struktúrába illeszkedik azzal, hogy a megfelelő elemzések és előrejelzések birtokában a menedékjoggal összefüggő eljárásokból keletkező teher is kontrolláltan kezelhető.

## 7.9. A kutatás során elért eredmények és javaslatok

A dolgozat elméleti keretrendszerében megfogalmazott kutatási célokat elértem, mivel bemutattam azokat a hiányosságokat, amelyek az irreguláris migrációra és a hozzá szorosan kapcsolódó menedékjoggal összefüggő migráció adatgyűjtésre vonatkoznak. A statisztikai adatgyűjtési rendszerek működésének hiányossága álláspontom szerint összefügg a KEMR kialakulásának történetével és annak funkcionális hiányosságaival. A KEMR jogszabályai közül néhányról — legalábbis a Migrációs és menedékjogi paktum elfogadásáig — bebizonyosodott, hogy nem tölti be a feladatát (lásd: Dublin III. rendelet), illetve volt olyan is, amelynek a 2001-től 2022-ig terjedő időszakban nem is került sor az alkalmazására (lásd: Ideiglenes védelemről szóló irányelv).

A migrációs statisztikai adatgyűjtéseket uniós szinten rendelet szabályozza, de jelenleg ez a rendelet nem terjed ki a migrációval kapcsolatos valamennyi lehetséges statisztikai adatgyűjtésre, így a reguláris, valamint az irreguláris migrációval és a menedékjoggal összefüggő migrációs adatgyűjtések egyes részterületeire sem. Ennek következtében olyan ad-hoc statisztikai adatgyűjtések is lehetségesek, amelyek túlzott, a tagállamok által indokolatlannak ítélt mértékű terhet hárítanak az adatszolgáltatókra.

A KEMR jogszabályrendszere hosszú fejlődésen ment keresztül, amely szintén megfigyelhető a statisztikai adatgyűjtések esetében is. A rendelettel szabályozott statisztikai adatgyűjtések köre jól definiált, ezen a téren uniós szinten magas fokon áll a harmonizáció. Ám

ettől függetlenül az egyes váratlan eseményekhez köthető statisztikai adatgyűjtés esetében (például az orosz–ukrán háborúhoz köthető ideiglenes védelemről szóló statisztikai adatok) fogalmi diszkrepancia mutatható ki. Ez a fogalmi diszkrepancia abban érhető tetten, hogy ugyanazon adatszolgáltatási kérés kapcsán egyes tagállamok a menedékes státusz iránti kérelmek adatait továbbítják, míg mások az elismeréseket, így a statisztikai adatok kimutatása a fogalomharmonizáció elmaradása miatt nem lehetséges. Ennek a statisztikai területnek a jövőbeni jogszabályszerű szabályozása elengedhetetlen. Célszerű lenne, ha ez a terület a KEMR-hez hasonló — növekvő területet lefedő — evolúciószerű jogszabályi fejlődésen menne keresztül.

A disszertáció céljai között szerepelt egy vándorlásstatisztikai adatgyűjtési- és elemzési rendszer kidolgozását tartalmazó ajánlás megalkotása, amely aktívan tudja szolgálni a gyakorlati szempontokat is. Olyan rendszer kimunkálása vált szükségessé, melynek alapján releváns elemzések készülhetnek, lehetővé téve a menedékjog terén jelentkező válságjelenségek hatékony és időben történő kezelését.

Összefoglalva tehát a dolgozat során elért eredményeket, olyan rendszer kialakítására van szükség:

1. amelyben az adatfrissítés gyakorisága megfelelő, vagyis két különböző időpontban rendelkezésre álló adatok frissítésének gyakorisága kellően kiszolgálja a felmerülő igényeket,
2. ahol a menedékjogi statisztikához köthető definíciók lefedik a vizsgált területet,
3. amelynél pontosan meg lehet határozni azt a területet és időintervallumot, amelyet az adatok lefednek,
4. ahol az adatok pontosan lefedik a menedékjog jelenségét,
5. ahol az adatok időszerűek, vagyis az adatok elérhetősége és publikációja közötti időintervallumot minimálisra szükséges csökkenteni,
6. ahol olyan minőségellenőrzési rendszer működik, ami biztosítja, hogy az adatok a minőségbiztosítási rendszerben lefektetett szempontoknak megfeleljenek, illetve a lehetséges hibák kiküszöbölhetőek legyenek (Bijak et al., 2017. p. 14.).

Ezen kritériumok maradéktalan teljesüléséhez egy egységes csatornán kiépült, statisztikai adatgyűjtésen alapuló ún. data-lake vagy datapool kialakítására van szükség, amelyből a gyakorlati- és a hivatalos célú statisztikai adatok egyaránt hozzáférhetők. Elemzések és előrejelzések készítésével összefüggésben megállapítható, hogy az ismertetett módszerek

egyike sem mindenható, vagyis az éppen alkalmazandó módszer kiválasztásakor figyelembe kell venni a kutatás célját, azaz a választani kívánt módszer módszertani korlátjait. Elmondható, hogy minél tágabb az elemezni kívánt időszak, annál jelentősebb a módszerek bizonytalansága. Amennyiben a prioritás a bizonytalanság csökkentése, akkor csak rövid távú elemzések készítése jöhet számításba.

A dolgozat legfontosabb megállapítása, hogy amennyiben elérhető lesz egy közös, egységes adatgyűjtő csatorna, abban az esetben sem lehet pusztán egy olyan elemzési vagy hosszabb távú előrejelző módszerre javaslatot tenni, amely minden típusú migrációs mozgás elemzésére és előrejelzésére üdvözítő megoldás lenne. Rövid távú elemzések és előrejelzések készítésére, mintegy nowcasting megoldásként, megfelelő lehet egy korai figyelmeztető és készenléti rendszer kialakítása, amely rövid időskira előre tekintve képes csak folyamatokat elemezni. A hosszabb távú előrejelzések készítéséhez statisztikai modelleket vagy kérdőíves, illetve szakértői módszereket kell alkalmaznia.

#### 7.10. A dolgozat eredményeinek további hasznosítása

A dolgozatban kimutatásra került, hogy a migrációs statisztikai adatgyűjtés terén is kiemelt fontossággal bír a fogalmak harmonizációja. Megállapításra került, hogy az interoperabilitásnak nem jogszabályok szintjén kellene megvalósulnia, hanem technikailag, amely hozzájárulna az egyes migrációs statisztikával foglalkozó rendszerek, így az uniós szervezetek közötti, adatáramlás felgyorsításához. Ez egyben hatással lenne a migrációs statisztikák időszerűségére is, hiszen így a statisztikai adatokból készülő elemzések is hamarabb állhatnának elő, ami hozzájárulhatna a nagyobb volumenű és vegyes összetételű migrációs áramlás megfelelő időben történő elemzéséhez, illetve az előrejelzések elkészítéséhez.

A hatékonyság növelését szolgálná az egységes, data pool jellegű adatgyűjtő rendszer is, mivel egy ilyen rendszer támogatja az erőforrások koncentrációját és csökkenti a tagállamok oldalán jelentkező, a feladatellátáshoz kapcsolódó terhet. Egy ilyen data pool nagymértékben megkönnyítené mind a tagállami adatbenyújtók, mind pedig az adatfelhasználó, a menekültüggyel, illetve irreguláris migrációval összefüggő szakosodott szervezetek feladatellátását. A könnyítés abban nyilvánulna meg, hogy az egységes data pool leegyszerűsítene az adatáramlási folyamatokat. A data pool jellegű rendszer kialakítását az interjúk tapasztalata alapján a tagállamok is támogatnák.

Az egységes módszertan és egységes fogalmak alapján gyűjtött adatok esetében kisebb a téves adatszolgáltatás valószínűsége és várhatóan az adatok időszerűsége is javulni fog. A data

pool kialakítása egyaránt ki tudja szolgálni a hivatalos és a gyakorlati statisztikai igényeket, amely statisztikai adattípusok elkülönítése megfelelő jogosultsági szintek kialakításával megvalósítható.

Egy ilyen jellegű rendszer továbbra is biztosítaná a hivatalos és a gyakorlati statisztikai adatok előállítását, mégpedig ugyanabból az adatforrásból, de eltérő időszerezéssel. Az azonos adatforrás használata hozzájárulna az adatminőség javulásához is. Az időszerezés javításának következménye, hogy a migráció kezelésével foglalkozó szervezetek is gyorsabban tudnák ellátni a feladataikat és így felkészültebben tudnának szembenézni egy nem várt, tömeges migrációs beáramlás okozta helyzettel.

Egy ilyen típusú interoperabilis rendszer kialakítása a szükséges jogszabályi és technikai fejlesztéseket követően indulhat el, de ehhez mindenképpen uniós szinten meglévő politikai akarat, jogszabályi és technikai támogatás kell.

## Irodalomjegyzék

### Tudományos cikkek

- 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.)
- 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.)
- 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.)
- Berta, K., Molnár T., & Tóttös dr., 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-kerekt%C5%91-az,,> (a letöltés ideje: 2020. június 11.)
- 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.)

- 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.)
- 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.)
- 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.)
- 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\\_leheteseges\\_kozrendeszeti\\_hatasai.pdf](https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/A_tulterheleses_migracio_leheteseges_kozrendeszeti_hatasai.pdf), (a letöltés ideje: 2023. október 04.)
- 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.)
- 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](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. 02. 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.)

- 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.)
- 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.)
- 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.)
- 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.)
- 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](https://www.jstor.org/stable/pdf/2938462.pdf?refreqid=fastly-default%3A1f041d5e3d06d04cbcf7ba0646c59419&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1), (a letöltés ideje: 2022. július 01.)
- Mágó, B. (2024). „Állampolgárság 30.” avagy a magyar állampolgárságról szóló törvény elmúlt három évtizede. *Belügyi Szemle*, 2024/1. [file:///C:/Users/nep05848/Downloads/profexpert,+3\\_M%C3%A1g%C3%B3+Barbara%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/nep05848/Downloads/profexpert,+3_M%C3%A1g%C3%B3+Barbara%20(4).pdf), (a letöltés ideje: 2023. február 05.)
- 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.)
- Paul, R. (2017). Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration*, 39(6), 689–706. <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1320553>, (a letöltés ideje: 2022. szeptember 08.)
- 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. (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](http://real.mtak.hu/93611/1/ht201834_68-80.pdf), (a letöltés ideje: 2021. július 14.)
- 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](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/books/migration-policy-practice-vol-x-number-4-september-december-2020>, (a letöltés ideje: 2023. január 12.)
- 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.)
- 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.
- 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](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.
- 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.)
- [https://www.ksh.hu/statszemle\\_archive/all/2016/2016\\_05/2016\\_05\\_477.pdf](https://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2016/2016_05/2016_05_477.pdf) (a letöltés ideje: 2023. március 15.)
- Vasvári, T. (2015). Kockázat, kockázateszlelés, kockázatkezelés–szakirodalmi áttekintés. *Pénzügyi Szemle*, 60(1), 29–48.
- [Kockázat, kockázateszlelés, 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.)
- Nemzetközi, nemzeti szervezetek jelentései, kiadványai**
- 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](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Quantitative%20assessment%20of%20asylum%20related%20migration%201.pdf), (a letöltés ideje: 2022. 11. 05.)
- Boswell, C. (2003). *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.)

- 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.)
- 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](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f3fe540f0b62305b85ff1/Migration_Forecasting_report.pdf), (a letöltés ideje: 2023. 11. 02.)
- ESS (European Statistical System) Committee Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe, 2017,  
<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.)
- Frontex Risk Analysis Network Q4 Report (2015).  
<https://frontex.europa.eu/publications/fran-q4-2015-10xeu1>, (a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) (2018). *FRAN Quarterly*. Quarter 2. April–June. Warsaw.  
<https://frontex.europa.eu/publications/fran-q2-2018-EkjTNR>, (a letöltés ideje: 2021. október 10.)
- van der Gaag, N., & van Wissen L, (n.d.). *Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups - Part III* (PDF) - Products Statistical working papers - Eurostat [WWW Document].  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/ks-cc-03-002>,  
(a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- The Global Risks Report (2019). 14th edition, 2019.  
[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf), (a letöltés ideje: 2024. augusztus 02.)
- 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/dhriwncwtl/dhriwncwtl\\_ph\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dhriwncwtl/dhriwncwtl_ph_e.pdf), (a letöltés ideje: 2024. június 11.)

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.)

### **Könyvek, könyvfejezetek, egyetemi kiadványok, doktori értekezések**

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.)

Babbie, E. (2017). *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó. Budapest

Bernstein, P. L. (1998). Szembeszállni az istenekkel: A kockázatvállalás különös története. Panem - Wiley. Budapest

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., & 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.)

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](https://www.etk.pte.hu/protected/OktatasiAnyagok/%21Palyazati/sport/Kutatasmodszertan_e.pdf), (a letöltés ideje: 2023. március 15.)

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.  
[file:///C:/Users/nep05848/Downloads/asylum%20migration%20to%20the%20european%20union-gp\\_eudor\\_PDFA1B\\_CM1398079ENC\\_001.pdf](file:///C:/Users/nep05848/Downloads/asylum%20migration%20to%20the%20european%20union-gp_eudor_PDFA1B_CM1398079ENC_001.pdf), (a letöltés ideje: 2022. augusztus 18.)
- 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. 10.01.)
- 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, irányvai 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
- 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*, pp. 283–306.  
<https://doi.org/10.1002/9780470985557.ch13>, (a letöltés ideje: 2024. január 10.)
- 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 p. 51–77. In Vókó dr., Gy. (szerk.), *Kriminológiai Tanulmányok 49*. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest,  
[https://www.okri.hu/images/stories/KT/kt49\\_2012\\_sec.pdf](https://www.okri.hu/images/stories/KT/kt49_2012_sec.pdf), (a letöltés ideje: 2023. február 16.)
- 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 Kiadó. Pécs  
[https://real.mtak.hu/62546/1/HautzingerZ\\_Szemelv\\_migr\\_szab\\_u.pdf](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 Kiadó. Pécs
- 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 hozzáférés ideje: 2020. október 06.)
- 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](https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/nemzetkozi_vandorlas.pdf), (a letöltés ideje: 2024. március 11.)
- Klenner, Z. (szerk.) (2019). *Menekültügyi ismeretek*, Dialóg Campus. Budapest  
<https://webshop.ludovika.hu/termek/konyvek/rendeszettudomany/menekultugyi-ismeretek/>, (a letöltés ideje: 2023. április 11.)
- 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](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.
- Lund, M., & Mehler, A. (1999). *Peace-Building and Conflict Prevention in Developing Countries: A Practical Guide*. Brussels, Ebenhausen.
- Massey, D., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., & Taylor, J. E. (2012). *A nemzetközi migráció elméletei: áttekintés és értékelés*, In Sik, E. (szerk.), *A migráció szociológiája*. ELTE Társadalomtudományi Kar.  
[https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio\\_Szociologiaja\\_1.pdf](https://www.tarki.hu/hu/about/staff/sb/Migracio_Szociologiaja_1.pdf), (a letöltés ideje: 2020. november 15.)
- McNicoll, 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.)

- Öberg, S. (1996). Spatial and economic factors in future south-north migration. In *The Future Population of the World: What Can We Assume Today?* Lutz, W. szerk., London, Earthscan.
- 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 Krinsky, S., & Golding, D. szerk., *Social Theories of Risk*. CT: Praeger, Westport, 53–79.  
[https://www.researchgate.net/publication/309010237\\_Concepts\\_of\\_risk\\_A\\_classification](https://www.researchgate.net/publication/309010237_Concepts_of_risk_A_classification), (a letöltés ideje: 2022. október 06.)
- Ritecz, Gy., & Sallai, J. (2015). *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest.
- Ritecz, Gy. (2017). *A migráció a XXI. század kezdetén: hatásmechanizmusok és tényadatok* Globe Edition. Saarbrücken.
- 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
- 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](https://www.jstor.org/stable/pdf/3643909.pdf?refreqid=fastly-default%3A511a81dc729a8e83d15cd3f9a765e1c9&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1), (a letöltés ideje: 2020. október 11.)
- 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 dr. Á. (2017). *A menedékkérők hozzáférése az államterülethez*. Ph. D. értekezés, PPKÉ JÁK, Budapest,  
[https://jak.ppk.hu/uploads/articles/12332/file/Szep\\_A\\_dolgozatv\\_doi.pdf](https://jak.ppk.hu/uploads/articles/12332/file/Szep_A_dolgozatv_doi.pdf), (a letöltés ideje: 2024. augusztus 19.)

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.shram.org/uploadFiles/20140417034055.pdf>, (a letöltés ideje: 2020. szeptember 04.)

Töttös dr., Á. (2019). How to Interpret the European Migration Crisis Response with the Help of Science, p. 70 – 81. In: Hautzinger dr., Z. (szerk.), *Dynamics and Social Impacts of Migration*, Dialóg Campus: Budapest,

[http://real.mtak.hu/91281/1/Dynamics\\_Social\\_Impact\\_Migration.pdf](http://real.mtak.hu/91281/1/Dynamics_Social_Impact_Migration.pdf), (a letöltés ideje: 2023. július 1.)

Töttös dr., 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

### **Nemzetközi jogi dokumentumok**

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.)

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.)

Európai Közösségeket Létrehozó Szerződés:

[https://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/HU\\_EC\\_Treaty\\_Vienna.pdf](https://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/HU_EC_Treaty_Vienna.pdf), (a letöltés ideje: 2023. május 29.)

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](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_dub_esms_an_4.pdf), (a letöltés ideje: 2024. június 29.)

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](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_asyapp_esms_an_1.pdf), (a letöltés ideje: 2020. június 29.)
- 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](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esms_an_6.pdf), (a letöltés ideje: 2024. augusztus 20.)
- 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](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_res_esms_an_13.pdf), (a letöltés ideje: 2024. augusztus 20.)
- 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 5.)
- ILO Migration for Employment Convention (Revised 1949) (No. 97) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312242](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242), (a letöltés ideje: 2023. 09. 05.)
- ILO Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143), [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C143](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143), (a letöltés ideje: 2023. 09. 05.)
- 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.)
- UN The 1951. Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol: [https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/QA\\_1951-Convention.pdf](https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/QA_1951-Convention.pdf), (a letöltés ideje: 2023. szeptember 11.)
- UNHCR, No. 15 (XXX) – 1979. Refugees without an asylum country, <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c960/refugees-asylum-country.html>, (a letöltés ideje: 2023. szeptember 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.)



## Európai Unió jogforrásai

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Politikai Terv a Menekültügyről Az Unió Országában Biztosított Védelem Összehangolt Megközelítése, Brüsszel 2008. június 16. COM 2008. (360).

[https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN)

[lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN), (a letöltés ideje: 2022. augusztus 05.)

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Politikai Terv a Menekültügyről az Unió Országában 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.)

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Migrációs Stratégia Végrehajtásáról, COM (2017) 558 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0558>, (a letöltés ideje: 2023. július 01.)

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, COM (2017) 820 final,

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/AUTRES\\_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/01-08/COM\\_COM20170820\\_HU.pdf](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.)

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról, COM (2020) 609 final, Brüsszel 2020. szeptember 23.

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)

[01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](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.)

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](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](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/IP_16_2433), (a letöltés ideje: 2022. július 01.)
- A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek 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.)
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2000/C 364/01) [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf), (a letöltés ideje: 2023. december 18.)
- 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 COM (2015) 490 final/2, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afb-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afb-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF), (a letöltés ideje: 2023. október 24.)
- Európai Bizottság Kommunikációja 2016. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en> (a letöltés ideje: 2023. január 18.)
- Az Európai Közösségek hivatalos lapja (1992). 35. évfolyam C191, Az Európai Unióról szóló szerződés, 1992. július 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>, (a letöltés ideje 2023. október 10.)
- 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->

[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.)

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) 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, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 62. évfolyam. L135.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2019:135:TOC>, (a letöltés ideje: 2021. április 11.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja L63/10 (1996).

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/264135a4-00ba-4875-853d-677e6f1b3c80/language-en>, 1996. március 13., (a letöltés ideje: 2022. január 15.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 340 (1997). Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződések és Egyes Kapcsolódó Okmányok Módosításáról, 1997. november 10. 40. évfolyam 173. oldal

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. december 3.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja L251/12 (2003). 2003/86 EK irányelv a családegyesítési jogról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HU), (a letöltés ideje: 2022. október 16.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja L251 (2003). 46. évfolyam, 2003. október 3. 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2003:251:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. október 16.)
- Az EU hivatalos lapja L304/12 2011/95/EU irányelv (Kvalifikációs irányelv) (2004). 2004. szeptember 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2011:337:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. január 17.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja L16 (2004). 47. évfolyam, 2004. január 23., 2003/109 EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. október 16.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2004). 2004. évi különkiadás. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, Kötet 02. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=DD:02:002:FULL:HU>, (a letöltés ideje: 2023. szeptember 17.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja C53 (2005). 48. évfolyam, 2005. március 3. Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2005:053:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. február 16.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja L105 (2006). 49. évfolyam, 2006. április 13. Az Európai Parlament és Tanács 562/2006 EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2006:105:TOC>, (a letöltés ideje: 2023. február 17.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2007a). Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) 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. 50. évf. L 199. 2007. 07. 31. 23–29. old.

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja L348 (2008). 51. évfolyam, 2008. december 24., 2008/115 EK irányelv a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2008:348:TOC>, (a letöltés ideje: 2023. október 26.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2009). Az Európai Parlament és a Tanács 223/2009/EK rendelete (2009. március 11.) az európai statisztikákról és a titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó statisztikai adatoknak az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala részére történő továbbításáról szóló 1101/2008/EK, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet, a közösségi statisztikákról szóló 322/97/EK tanácsi rendelet és az Európai Közösségek statisztikai programbizottságának létrehozásáról szóló 89/382/EGK, Euratom tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT- és Svájc-vonatkozású szöveg). 52. évf. L 87. 2009. 03. 31. 164–173. old.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0223&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 11.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja L132 (2010). 53. évfolyam, 2010. május 29. Az Európai Parlament és Tanács 439/2010/EU rendelete az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról,  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2010.132.01.0011.01.HUN&toc=OJ:L:2010:132:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.132.01.0011.01.HUN&toc=OJ:L:2010:132:TOC), (a letöltés ideje: 2023. június 29.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2010). 53. évfolyam, C 115, 2010. május 4., A Stockholmi Program – 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.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja L132 (2010). 53. évfolyam 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról, 2010. május 29.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2010:132:TOC>, (a letöltés ideje: 2022. július 05.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja C326. (2012). Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 55. évfolyam 2012. október 26., 47–201. oldal.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC.>, (a letöltés ideje: 2019. január 2.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2012). Az Európai Unió Alapjogi Chartája, C326/02, 55. évfolyam, 2012. október 26.

<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 Unió Hivatalos Lapja L 180. (2013). Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására vonatkozó közös eljárásokról.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. október 12.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 180. (2013). 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.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 77. (2016). Az Európai Parlament és a Tanács 2019/399 EU rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU>, (a letöltés ideje: 2023. szeptember 11.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 198. (2019). Az Európai Parlament és a Tanács 2019/1240 EU rendelete a bevándorlási tisztviselők hálózatának létrehozásáról (átdolgozás).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1240&from=HU>, (a letöltés ideje: 2022. augusztus 12.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2021). Az Európai Parlament és a Tanács 2021/2303/EU rendelete (2021. december 15.) az Európai Menekültügyi Támogatási Ügynökség létrehozásáról. 64. évf. L 468. 2021. 12. 30. 2–58. old.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:468:FULL>, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 12.)

Az Európai Unió Tanácsa, Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, EU Doc 13440 /08, Brüsszel, 2008. szeptember 24.

<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2013440%202008%20INIT>, (a letöltés ideje: 2023. október 12.)

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformját célzó intézkedések és a legális migráció lehetőségeinek elősegítése, az Európai Unió Bizottságának Kommunikációja, 2016. április 6. COM (2016) 197 final,.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>, (a letöltés ideje: 2022. október 24.)

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,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0477&from=SL>, (a letöltés ideje: 2023. január 16.)

Az EU Tanács 98/304/JHA számú határozata,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31998F0304>, (a letöltés ideje: 2023. január 16.)

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,

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/30&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/30&from=EN), (a letöltés ideje:

2023. június 17.)

Tamperei Program, Az Európai Unió Tanácsának ülése 1999. október 15-16, Tampere,

[https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm), (a letöltés ideje: 2023. június 12.)

### **Hazai jogszabályok**

Magyarország Kormánya (2021). Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája 2022 - 2028.

<https://kormany.hu/dokumentumtar/hirdetmenyek-kozlemenyek>, (a letöltés ideje: 2023. augusztus 04.)

Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája 2019–2021. UNHCR Magyarország:

<https://2015->

[2019.kormany.hu/download/6/eb/a1000/Magyarorsz%C3%A1g%20Nemzeti%20Integr%C3%A1lt%20Hat%C3%A1rigazgat%C3%A1si%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja%202019-2021.pdf](https://2015-2019.kormany.hu/download/6/eb/a1000/Magyarorsz%C3%A1g%20Nemzeti%20Integr%C3%A1lt%20Hat%C3%A1rigazgat%C3%A1si%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja%202019-2021.pdf), (a letöltés ideje: 2024. november 3.)

### **Adatbázisok, internetes források**

Eurostat database, 2024.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>, (a letöltés ideje: 2024. július 08.)

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICMRW),

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>, (a letöltés ideje 2022. június 11.)

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.)



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](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.)

## Ábrajegyzék

<i>Ábrák és táblázatok</i>	<i>Elnevezés</i>	<i>Oldalszám</i>
1. ábra	Illegális tartózkodás miatt felfedett külföldiek és menedékjogi kérelmek száma közti arány az EU 28 tagállamában	10
2. ábra	Magyarországon benyújtott menedékjogi kérelmek és illegálisan érkezők aránya	11
3. ábra	A nemzetközi migráció csoportosításának lehetősége	15
4. ábra	A KEMR fejlődésének fázisai	92
5. ábra	Eltérés az EASO és az Eurostat által gyűjtött, 2015. évi menedékjogi kérelemadatok között (százalék)	115

6. ábra	Eltérés a menedékjogi eljárásokban hozott döntések (EUAA) EASO és Eurostat által közzétett számában (százalék)	116
7. ábra	A menedékjoggal kapcsolatos migráció elemzésének lehetséges idősíkja	157
8. ábra	A kvalitatív interjúkba bevont tagállamok, amelyek visszajeleztek (együttműködtek: szürkével jelölve, választ megtagadók sötétszürkével jelölve)	164
1. táblázat	A migrációs elméletek csoportosításának lehetősége és az elméletek jellemzői	24
2. táblázat	A KEMR első fázisának jogi aktusai és az irányelv tagállami jogba való átültetésének határideje	47
3. táblázat	A KEMR második fázisának jogszabályai és hatálybalépésük ideje	56
4. táblázat	A KEMR-t alkotó jogszabályok és a hozzá kapcsolódó másodlagos jog	58
5. táblázat	Utalások a KEMR egyes jogintézményeiben az Emberi Jogi Egyezményre	67
6. táblázat	A KEMR fejlődésének lépései	95
7. táblázat	Az Eurostat menedékjogot kérelmezőkkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésének fejlődése a benyújtott menedékjogi kérelmek számának alakulása alapján az EU és az EFTA tagállamokban, 1985–89 és 2022	109
8. táblázat	A hivatalos és a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtés jellemzői	130
9. táblázat	Menedékjoggal összefüggő migráció elemzésének lehetőségei az előnyök és hátrányok tükrében	161

## Függelék

**Urbán Ferenc**

### **CEAS data collection interview**

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.

## Rövidítések jegyzéke

**ARIMA:** Autoregressive Integrated Moving Average

**CIRAM:** Common Integrated Risk Analysis Model

**CRRS:** Central Repository for Reporting and Statistics

**DG:** Directorate General (Főigazgatóság, Eurostat az Európai Bizottság egyik főigazgatósága)

**EASO:** Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal

**EDAMIS:** Electronic Data files Administration and Management System (az Eurostat adatküldő rendszere)

**EFTA:** Európai Szabadkereskedelmi Társulás

**EGT:** Európai Gazdasági Térség

**EIL:** Enforcement of Immigration Law (migrációs jog végrehajtására vonatkozó statisztikák)

**ENSZ:** Egyesült Nemzetek Szövetsége

**Entry-Exit-System:** európai uniós határregisztrációs rendszer

**EPS:** Early Warning and Preparedness System (Korai Jelző és Készenléti Rendszer – EUAA)

**ESR:** Európai Statisztikai Rendszer

**ETIAS:** Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

**EU:** Európai Unió

**EUAA:** Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége

**eu-LISA:** 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:** Az EU ujjlenyomat adatbázisa  
**EUROSTAT:** Az EU statisztikai hivatala  
**EUROSUR:** European Border Surveillance System  
**FRONTEX:** Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség  
**IBH:** Ideiglenes Biztonsági Határzár  
**ILO:** Nemzetközi Munkügyi Szervezet  
**IRMA:** Irregular Migration Management System  
**KEMR:** Közös Európai Menekültügyi Rendszer  
**KSH:** Központi Statisztikai Hivatal  
**MTA:** Magyar Tudományos Akadémia  
**OIF:** Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság  
**ORFK:** Országos Rendőr-főkapitányság  
**SDG:** Sustainable Development Goals  
**SIS:** Schengeni Információs Rendszer  
**UNECE:** ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága  
**UNHCR:** ENSZ Menekültügyi Főbiztossága  
**VIS:** Vízuminformációs rendszer