

Változások a migrációs válságkezelésben
2016-2017-ben Európában és Magyarországon

**Változások a migrációs
válságkezelésben
2016-2017-ben
Európában és Magyarországon**

Tudományos konferencia

Budapest, 2017. június 15–16.

Kiadja:
A Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

Felelős kiadó: Kovács Gyula elnök

A kiadvány
a **Rail Cargo Hungaria Zrt.**
támogatásával jött létre.



Szerkesztette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérő tanulmányt írta:

Dr. Teke András PhD.

Szakmai konzultáns:

Kovács Gyula

ny. rendőr dandártábornok

Kézirat lezárva: 2017. 07. 31.

Korrekciós pontosítás: 2017. 08. 07.

A kiadványban szereplő fotókat készítette:

Mester Dávid

Az egyedi fotókon szereplő személyek a képek megjelenéséhez
előzetesen hozzájárultak.

A borítólapot készítette: dr. Teke András ©

ISBN: 978-615-80567-2-4

Készült 250 példányban.

Nyomdai munkák:

Kódex Nyomda Kft.

Felelős vezető:

Simon Béla

Kiadói előszó

Kovács Gyula, ny. rendőr dandártábornok, a BMH Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóságának nyugalmazott igazgatója, az MRTT Migrációs Tanácsának elnöke

Tisztelt Olvasó!



2016-ban, egy évvel az idei konferencia előtt, tudományos-szakmai konferenciát szerveztünk „Megoldási lehetőségek a migrációkezelésben. Működik-e a közös menekültügyi rendszer?” címmel. A konferencia anyagából egy kiadvány született, amely egy állapotot, helyzetet mutatott be. A 2015-ös „migrációs boom” után egyfajta mérleg megvonására került sor. A sokkhatás még érezhető volt. Azóta történtek változások és nem véletlenül kapta az idei konferenciánk a „Változások a

migrációs válságkezelésben 2016-2017-ben Európában és Magyarországon” címet. Ismét sikerült a szakterület neves és tapasztalt tudományos-szakmai művelőit, a kormány képviselőit megszólítani és egy újabb helyzetértékelést elvégezni. Emberek vagyunk. Igyekszünk objektívnek látszani, de a szubjektivitás mindig a felszínre tör. Az, hogy napjainkban nem tapasztalható olyan mértékű migrációs nyomás, mint 2015-ben, még nem jelenti azt, hogy elmúlt a veszély. A témával foglalkozni kell, ki kell mondani, hogy még sokáig. Vannak eredmények. Nemzetállami és EU-szinten is, de az egységes megoldás sajnos még várat magára. Éppen ezért indokolt egy komplex és integrált megoldáskeresés, amely mind globális, mind nemzetközi, mind uniós, mind nemzeti szinten, a politikai, diplomáciai, pénzügyi-gazdasági, rendészeti-védelmi, szociális és közösségi lehetőségek teljes tárházát képes felhasználni, és ezzel átállítani a gondolkodást a megváltozott helyzetre.

Egy éve rögzítésre került egy helyzetkép. Azt gondoltuk, hogy tudjuk, hol tartunk. Közben újabb és újabb változások következtek be, aminek a lényege abban fogható meg, hogy a migrációs veszélyek mellett számolni kell az azt kezelő mechanizmusok háttérében lévő intézményrendszerek működéséből fakadó veszélyekkel is. Ez furcsán hangzik, de az elmúlt évek ezt alátá-

masztották. Egy régi mondás jut eszembe, ami a korábbi katonai szabályzatokban is szerepelt: „*A parancsnok felel azért, amit tett és azért is, amit tenni elmulasztott.*”

Nem mindegy, hogy a jelent hogyan kezeljük, mert ettől függ a jövőnk. A felelősség óriási. A tavalyi konferenciához hasonlóan az idén is a hazai és nemzetközi szakemberek, vezetők, a kormány képviselője, a hazai hatóságok és intézmények vezetői, képviselői, a missziókban résztvevők tették közzé hivatalos és szubjektív meglátásukat a migrációs folyamatról. Az idei kiadvány folytatja a tavalyi kezdeményezést. Többször történt és történik hivatkozás a folyamat- és rendszerszemléletre. A gyakorlatban ennek ellenére mégis elég vegyes a kép, ugyanis a folyamatokhoz való viszonyulás meglehetősen eklektikusan mérhető. Úgy érzékelem, hogy e téren lassú az elmozdulás.

Akárcsak tavaly, az idén is szeretnénk az elhangzott előadások tartalmi összegzésével, ha mód van rá, az előadások eredeti anyagának közzétételével, a tárgyilagos helyzetbemutatóval, a vélemények ütköztetésével a valós folyamatszemléletet az adott döntési és cselekvési szintekre kivetítve megalapozni. Fontos lenne az „egy nyelven” beszélés és az azonos értelmű, tartalmú és jelentésű fogalmak használata. A különböző szintű megközelítéseket képviselő előadások átfogó képet adtak arról, ahogy most a migráció megjelenik a hivatalos véleményformálásban, a köztudatban, és leképződik a napi reakciók szintjén. A kiragadott elemek túlhangsúlyozása helyett a statisztikai elemzésre épülő, a szakmailag releváns, a tudományos értékű gondolatok egységes értelmezése vihet közelebb a realitáshoz.

A konferencia megszervezésekor eltökélt szándékunk volt az objektív probléma-megközelítés, a problémakezelés strukturált képviselése. Fontosnak tartjuk az összefüggések egyértelmű feltárását és megalapozott, a meglévő folyamatokba, rendszerekbe illeszthető megoldási lehetőségek körvonalazását. Többek közt ezt célozza meg jelen kötet szerkesztőjének kísérő tanulmánya is, amely a fenti összefüggések mögé próbál betekintést nyújtani, további gondolatokat ébresztve.

Köszönöm a konferencia szervezőinek¹ és résztvevőinek, hogy hozzájárultak egy színvonalas rendezvényhez! Tavaly az *értelem-érzelem-érték-érdek* alapelvekre hivatkoztam. Az, hogy e téren történt-e valamilyen elmozdulás

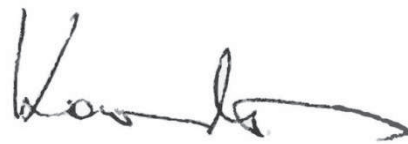
¹ Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képviselete, MRTT Migrációs Tagozat.

és milyen irányban, az remélhetőleg kiderül a kiadványból. Személyesen örülök annak, hogy részese lehettem egy olyan konferenciának, ahol a nemzetállami és EU-s hivatalos vélemények mellett valóban tudományos, statisztikailag igazolt, szakmailag megalapozott, prognózisjellegű, a tendenciákat több oldalról körbejáró, a valós helyzetet kendőzetlenül bemutató, a következményeket reálisan felvázoló előadások hangzottak el.

Bízom benne, hogy szándékunk és erőfeszítéseink hozzájárultak és a jövőben is hozzájárulnak a migráció problémájának jobb megértéséhez, az összefüggések tartalmi és következményszintű felismeréséhez, a megoldások kereséséhez és megtalálásához.

Hasznos olvasást és együttgondolkodást kívánok!

Budapest, 2017. július 31.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Kovács', written in a cursive style.

Tartalomjegyzék

Kiadói előszó.....	5
Program.....	11
Bevezetés	15
Fixl Renáta (irodavezető, Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képvisellete): Köszöntő.....	21
Dr. Hegyaljai Mátyás (európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár, Belügyminisztérium): Megnyitó.....	25
Dr. Tóth Péter CSc. (igazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont): A migrációs válságok kiváltó okai a világban	29
Horváth-Sántha Hanga (vezető kutató, Migrációkutató Intézet): Az irreguláris migráció és az erőszakos radikalizálódás összefüggései.....	37
Dr. Borsa Csaba (rendőr alezredes, osztályvezető, ORFK Idegenrendészeti Osztály): A megújult schengeni határvédelem	45
Ördög István (vezető programmenedzser, EASO, Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal): EASO Hotspot műveletek – tapasztalatok, jövőbeni tervek	53
Dr. Lőrincz Aranka (menekültügyi igazgató, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal): „A migrációs szabályozásban bekövetkezett főbb változások és következményei a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal munkájában”.....	61
Aleksandar N. Manolchev (Bolgár Köztársaság Belügyminisztériuma, Elemző és Jogalkotási Igazgatóság): A migrációs helyzet dinamikája Bulgáriában 2016-2017-ben.....	69
Emil Niculescu (főosztályvezető, Kockázatelemzési Főosztály, Román Bevándorlási Főfelügyelőség): A migrációs és menekültügyi helyzet dinamikája Romániában 2016-2017-ben	73
Kamil Kisiel (Lengyel Köztársaság Belügyminisztériuma, Nemzetközi Főosztály): A visegrádi négyek közös fellépésének lehetőségei a migrációs válság kezelésében.....	77
Dr. Szacsúri János (szakmai tanácsadó, Európai Együttműködési Főosztály, Belügyminisztérium): „Jól működő vagy reformra szoruló rendszer? A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jelene és jövője”.....	83

Németh Ágnes (rendőr ezredes, osztályvezető, ORFK, Bűnmegelőzési Osztály): Megelőzhető-e a népvándorlás?- avagy embercsempészás, emberkereskedelem és migráció prevenciók szemszögből	91
Dr. Végh Zsuzsanna (főigazgató, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal): Zárszó.....	97
Rövidítések jegyzéke	102
Teke András: A migráció megközelítése a kezelésértelmezés útvesztőiben (Kísérő tanulmány az előadásokhoz).....	105



Program

„Változások a migrációs válságkezelésben 2016-2017-ben Európában és Magyarországon” Budapest, 2017. június 15-16.

Helyszín: **Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem**
1088 Budapest, Pollack Mihály tér 3.

1. nap

11.00 – 11.30	Regisztráció
11.30 – 12.30	Ebéd
12.30 – 12.45	Köszöntő <i>Fixl Renáta irodavezető</i> <i>Hanns-Seidel Alapítvány Magyarországi Képviselete</i>
12.45 – 13.00	Megnyitó <i>Dr. Hegyaljai Mátyás európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár</i> <i>Belügyminisztérium</i>
13.00 – 13.35	„Változások 2016, 2017” A migrációs válságok kiváltó okai a világban <i>Előadó: dr. Tóth Péter igazgató</i> <i>NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont</i>
13.35 – 14.10	Az irreguláris migráció és az erőszakos radikalizálódás összefüggései <i>Előadó: Horváth-Sántha Hanga vezető kutató</i> <i>Migrációkutató Intézet</i>
14.10 - 14.30	Kávészünet

14.30 - 15.05	A megújult schengeni határvédelem <i>Előadó: Dr. Borsa Csaba r. alezredes, osztályvezető</i> <i>ORFK Idegenrendészeti Osztály</i>
15.05 – 15.50	EASO Hotspot műveletek – tapasztalatok, jövőbeni tervek <i>Előadó: Ördög István vezető program menedzser</i> <i>EASO (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal)</i>
15.50 – 16.15	Kérdések és válaszok
Moderátor	<i>dr. Janza Frigyes ny .r. vezérőrnagy</i> <i>főtitkár, Magyar Rendészettudományi Társaság</i>
18.00	Vacsora – Dunacorso Étterem

2. nap

08.30 – 09.00	Regisztráció
09.00 – 09.45	A migrációs szabályozásban bekövetkezett főbb változások és következményei a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal munkájában <i>Előadó: dr. Lőrincz Aranka</i> <i>migrációs igazgató, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal</i>
09.45 – 10.15	A migrációs helyzet dinamikája Bulgáriában 2016-2017-ben <i>Előadó: Aleksandar N. Manolchev</i> <i>Bolgár Köztársaság Belügyminisztériuma</i> <i>Elemző és Jogalkotási Igazgatóság</i>
10.15 – 10.45	A migrációs és menekültügyi helyzet dinamikája Romániában 2016-2017-ben <i>Előadó: Emil Niculescu</i> <i>Román Bevándorlási felügyelet</i> <i>Kockázatelemzési Főosztály vezetője</i>
10.45 – 11.05	Kávészünet
11.05 - 11.45	A visegrádi négyek közös fellépésének lehetőségei a migrációs válság kezelésében <i>Előadó: Kamil Kisiel, Lengyel Köztársaság Belügyminisztériuma</i>

11.45 - 12.15	<p>„Hatékonyan működő, vagy reformra szoruló rendszer?”</p> <p>A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jelene és jövője</p> <p><i>Előadó: dr. Szacsúri János főosztályvezető</i> <i>Európai Együttműködési Főosztály</i> <i>Belügyminisztérium</i></p>
12.15 - 12.45	<p>Meg lehet-e előzni a népvándorlást?</p> <p><i>Előadó: Németh Ágnes r. ezredes, osztályvezető</i> <i>ORFK Bűnmegelőzési osztály</i></p>
12.45-12.55	Kérdések és válaszok
12.55 – 13.15	<p>Záróbeszéd</p> <p><i>Dr. Végh Zsuzsanna főigazgató, BMH</i></p>
Moderator	<i>Crisán Andrea osztályvezető, Dokumentációs Központ, BMH</i>
13.30	Ebéd

A konferencia levezetésében közreműködött:

a.) Moderátorként



Dr. Janza Frigyes
ny. r. vezérőrnagy,
főtitkár,
Magyar Rendészettudományi
Társaság
(1. nap)



Crisán Andrea
osztályvezető,
Bevándorlási és Menekültügyi
Hivatal,
Dokumentációs Központ
(1-2. nap)

b.) Szervezőként:



Dr. Lesták Tamás
főosztályvezető,
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,
Nemzetközi Együttműködési Főosztály

A rendezvény szervezői, támogatói:
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képviselete
Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

Bevezetés

A 2015-ös esztendő Európa történetében, mint „migrációs boom” marad fenn. Már a második esztendőben járunk azóta, de úgy tűnik, hogy az Európai Unió intézményrendszere nem tud, vagy nem akar elszakadni a migrációs válságot megelőző időszak forгатókönyveitől. Ezek a forгатókönyvek nem a válságidőszakra készültek, ahogy az EU intézményrendszere sem erre lett létrehozva.

A migrációs válság kapcsán magának a válságnak és a helyzet megoldásának kommunikálását illetően kettős irányzat alakult ki: az egyik a nemzetállami, a másik a nemzetállamok feletti, föderális megoldást preferálja. A tagállami szerepet illetően az egységes EU, vagy a kétsebességes EU is szóba jött. És végül a politikai korrektség jegyében a „mag” EU-tagállamok a migrációt hasznos jelenségnek tartják, a tagállamok közös teherviselésével, ezen belül hangsúlyozva a szolidaritást, míg az ezt ellenzők meg akarják állítani az ellenőrizetlen migrációt és hallani sem akarnak az „önkéntes és automatizmuson” alapuló elosztási kvótákról. A külső határok őrizete a schengeni rendszer alapja, ám nem lehet a schengeni vívmányokat úgy megtartani, hogy a külső határokat ne őrizték azonos standard szerint. A belső határokon végzett határátlépesi célzatú és tartalmú ellenőrzés egyfajta önigazoló pótcselekvésként fogható fel, amikor már 1,8 millió migráns tartózkodik Európában és jelentős részükről azt sem lehet tudni, hogy kicsoda is valójában, vagy éppen jelenleg hol tartózkodik. A kép meglehetősen kaotikusnak tűnik, ám a hozzáértők szerint „van benne rendszer”².

A menekültügyi konvenció szellemisége szerint a befogadott menekülteknek elvileg vissza kellene térniük a veszély elmúlása után a származási országukba, de ez valahogy nem így történik. Sőt, a kiutasításokat is csak kis %-ban lehet realizálni.

Akik itt élnek és nem született európaiak, úgy, ahogy beilleszkedtek, de a szó szoros értelmében nem integrálódtak az európai társadalmakba, és már most párhuzamos társadalmak, no-go zónák alakultak ki és az újabb migráns tömegek az európai társadalmakat egy-két generációnyi idő alatt teljesen átformálhatják, élve a demokrácia eszközeivel. A demokratikus berendez-

² Hivatkozás W.Shakespeare: Hamlet, Polónius II.2. „Őrült beszéd, örült beszéd: de van benne rendszer.”

kedésben pedig a demokratikus eszközökkel való visszaélőkkel szemben demokratikusan nem lehet hatékonyan fellépni.

Ez egy szűkített helyzetkép. Egyelőre a migráció mérhető előnyei nem el-
lensúlyozzák annak látható és prognosztizálható hátrányait, sőt a migrációs
folyamatok hosszú távon konzerválhatják a veszélyeket és azok következményeit. Feltéve, ha nem lesz mihamarabb valamilyen átfogó megoldás.

A migráció, bár nem új keletű jelenség, napjaink meghatározó tényezővé
vált. Lehet rá hivatkozni, elemezni, értelmezni. Érdekes módon, ha szimpá-
tiakeltés a cél, akkor nem a folyamat, annak következményei, hanem az ember,
a migráns, az „áldozat” kerül előtérbe. Nem véletlenül! És ezzel már
lehet az emberi jogokra hivatkozni, és az addig esetleg racionális érvelést az
érintettek aknamezejére terelni. Az emberi szükségletek és a biztonság keze-
lésének viszonyrendszere különben sem rendelkezik letisztult fogalomrend-
szerrel.

Az okok és okozatok, a szándékok és következmények közti valós össze-
függések, a szándékok motivációs hátterének felismerése, elismerése és a
valós megoldási szándék tényleges tartalma, a hozzá kapcsolódó kivitelezési
ambíció, kompetencia, kapacitás, illetve ezek kommunikációja együttesen
határozzák meg a migrációkezelés minőségét és hatékonyságát.

Az idei konferencia más volt, mint a tavalyi. Kissé távolabbinak tűnt a
2015-ös migrációs boom. Bár a migrációs veszély nem múlt el, még nem
születtek olyan megoldások, amelyek hosszú távra alkalmazhatók lennének.
Nem nyertek sem az EU-országok, sem az EU intézményrendszere időt, és
haladékot. Nem kapott Európa újabb esélyt és lehetőséget a válságkezelés
érdekében. Legfeljebb a tanulságot le lehetett (volna) vonni. Ez egy vélhető-
en rövid átmeneti állapot.

A konferencián megfogalmazást nyert, hogy Európa nem roppant bele a
migrációs nyomásba. Valóban, recsegett-ropogott a gépezet, de úgy-ahogy
működött és ma is működik. Kérdés, hogy egy újabb migrációs hullám mit
fog hozni? Ez nem riogatás. Minden folyamat, így a migrációs folyamat is
egy tanulási folyamat egyben. Lehetőséget ad arra, hogy a szereplők a ta-
paszthalatok alapján újra pozícionálják önmagukat. A technikai és technoló-
giai lehetőségek mind a migránsoknak, mind az embercsempészeknek, mind
a bünszervezeteknek, az NGO-knak, a civil és karitatív szervezeteknek,
mind az európai országok hatóságainak, az EU intézményrendszerének is a

rendelkezésére áll. Kérdés, hogy ki, hogyan tudja azt előbb és jobban felhasználni.

A konferencián elhangzott, hogy rendszerszintű problémák vannak a migrációkezelésben. Ha rendszerről beszélünk, akkor a rendszerismérveket figyelembe kell venni. Mivel a politikai szándékok mindig társadalmi kontextusban jelennek meg, az etnikai, vallási, kulturális, zavaró gazdasági tényezők is ennek a szándéknak vannak alárendelve, vagy a következményei, ami más rendszereket is érint. Ha ebből indulunk ki, és pl. EU-s dimenzióba helyezzünk egy nemzeti szintű megoldáskeresést, akkor 741 millió ember³, 27-28 nemzetállam alkotta EU nagyrendszerével állunk szemben. Ahogy a nemzetállam is az intézményi keretektől indul ki, a nagyrendszer (EU) működése is hasonló, de lényegesen nagyobb méretekben, nagyobb lehetőségekkel és hatékonysággal, ergo a bármilyen színben feltüntetett nemzetállami próbálkozás előbb politikai, majd gazdasági és társadalmi működészavarhoz, egyfajta nem szándékolt következményhez vezet. Kérdés, hogy a nagyrendszerek ezt hogyan tolerálják?

A rendszerzavaroknak szinte törvényszerűen nem szándékolt következményei vannak, ezek is elhangzottak a konferencián a biztonságiasítás és a radikalizálódás példájával. (De ide lehetne venni extremizmus-t, a xenophobia-t – PC (politikai korrektség)-et, a hatósági (követő) magatartást, a negatív és pozitív diszkriminációt, a fókuszálás és a terelést(érzékenyítést is.)⁴

Annak ellenére, hogy nincs konszenzusos biztonságfogalom, a konferencián gyakran elhangzott a biztonságra hivatkozás. A biztonságot fogjuk fel egy olyan állapotnak, amikor a biztonság alanya (még) megfelelő módon képes reagálni az őt érő veszélyekre és fenyegetésekre a meglévő rendszer megváltoztatása nélkül. Tehát a biztonság akkor tekinthető valósnak, ha a fenyegetettség mértéke megegyezik, vagy kisebb a megelőzési/reagálási/védelmi képességnél. Ha a rendszer diszfunkcionálisan működik, akkor újabb veszélyeket generál(hat). Ezzel eljutottunk a biztonsági paradoxonhoz és a biztonsági dilemmához. A biztonság mérlegének két serpenyőjén a fenyegetettség és a védelmi képesség van, és nem mindegy, hogy merre billen a mérleg nyelve.

³ 2015-ös adat.

⁴ A szerző egy másik tanulmánya kapcsán.

A 2016. évi konferencián elindult egy megoldáskeresés. Már az örvendetes tény, hogy van folytatás és ezzel párhuzamosan is folynak szakmai-tudományos diskurzusok. Fontos lenne a strukturált és integrált problémamegközelítés primátusának támogatása. Sok hasznos gondolat fogalmazódott és fogalmazódik meg, de ezek pozicionálása nem mindig hatékony. Nem mindegy, hogy stratégiai, taktikai, vagy éppen végrehajtási, operatív szintre vonatkoznak a megállapítások, az elgondolások és intézkedések. Az sem mellékes, hogy a gondolatok eljutnak-e a címzettekhez. Ez a konferencia során is felmerült.

A kiadványban szereplő előadások tartalmi összefoglalói a fentiekről szólnak. Továbbra is tartalmi összefoglalókról van szó, mert a teljes előadásanyag nem állt a szerkesztő és a kiadó rendelkezésére. Így az előadások során a szerkesztő által készített jegyzetek, a rendelkezésre álló PPT-bemutatók anyagának felhasználása tűnt autentikus lehetőségnek.

Mint 2016-ban is, újra elhangzott, hogy „reméljük, lesz folytatás”, ahol már az időközben bekövetkezett változások tükrében lehet áttekinteni, hogy működik-e a „feedback” ebben a témában is.

A tartalmas és színvonalas előadásokhoz az idén is kapcsolódik egy kísérő tanulmány, amely próbál betekintést adni az összefüggések mögöttes világába is.

A kiadvány készítői és támogatói bíznak abban, hogy az idén is sikerül(t) megtalálni azt a közös nyelvet, fogalomkört, cselekvési lehetőséget és szándékot, amely az adott szintekre kivetítve, pozitívan járulhat hozzá a közös gondolkodáshoz és a cselekvés megalapozásához.

Hasznos és kellemes olvasást kívánok!

A szerkesztő

A konferencia első napján történtek...

Dr. Janza Frigyes: Köszöntötte a konferencia résztvevőit, elismeréssel szólt a rendezvény előkészítéséről, az aktualitásról, és arról, hogy a tavalyi ígéret szerint a folytatás megvalósult. A rendezvényt megnyitotta. Átadta a szót a dr. Lesták Tamásnak, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Nemzetközi Együttműködési Főosztály vezetőjének.

Dr. Lesták Tamás: A Főigazgató asszony nevében köszöntötte a résztvevőket. Megköszönte a látható érdeklődést a konferencia iránt. Jelezte, hogy a két nap folyamán minden technikai és szervezési kérdésben forduljanak hozzá bizalommal.

Dr. Janza Frigyes: Kiemelte, hogy a Hanns Seidel Alapítvány magyarországi tevékenysége pozitív hatással van a tudományos-szakmai tevékenységre. A konferenciának respektje van, tavaly is és az idén is komoly külföldi részvételi képviselőt igazolja mindezt. Külön köszöntötte a külföldi előadókat, köztük a már visszatérőnek számító bolgár kollégát. És méltatta a tolmácsok tevékenységét is, akik nélkül az idegen nyelvű előadások nem jutnának el mindenkihez, és ami a legfontosabb, hogy mindez hitelesen történik.

Felkérte Fixl Renata asszonyt a köszöntőjének a megtartására.



A konferencia résztvevői (1. nap)

Fixl Renáta

irodavezető, Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képvisellete

Köszöntő⁵

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Köszöntöm Önöket a mai konferenciánkon, amely mint hallottuk, az erdőbényei és a két budapesti konferencia után a sorozat negyedik fordulója.

Önök közül sokakkal ismerjük egymást, együttműködünk hosszú évek, sőt évtizedek óta, tehát nem szükséges alapítványunkat, amely e rendezvény fő támogatója, részletesen bemutatnom.

Annyit azért elmondanék, hogy a Hanns-Seidel-Alapítvány jegyezte 20

éven át a nagyszabású **nemzetközi határrendészeti konferenciát**, melynek szakmai munkájában kb. 40 ország és 20 nemzetközi szervezet vett részt, és amely a legrangosabb nemzetközi szakmai konferenciák közé tartozott. Bizonyára egyetértetek velem abban, hogy a migráció folyamata nem az elmúlt 3 évben kezdődött. Itt ragadom meg az alkalmat, hogy köszönetét mondjak azon partnereinknek, akik ebben a munkában segítettek minket.

A Nemzetközi Határrendészeti Konferenciát, amely **Siófok konferencia** néven került be a szakmai köztudatba, részben a Frontex kezdeményezésére 2012-ben sajnos bezártuk.

A munka azonban folytatódott, ha még kisebb körben is. A Hanns-Seidel-Alapítvány a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, illetve most már új nevén a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatallal és az MRTT-vel közösen indította útjára a **növekvő európai migrációs nyomásra való tekintettel** a mostani konferencia sorozatot is.

A migráció témája súlyponti kérdésként szerepel más programjainkban is, így

- a KERA (a Közép-Európai Rendőrákadémia) képzésein,

⁵ Az irodavezető asszony által rendelkezésre bocsátott eredeti szöveg.

- az ORFK-val való együttműködésünkben,
- de még a közigazgatás fejlesztést célzó programjainkban is, például a MÖSZ-szel, a Magyar Önkormányzatok Szövetségével való együttműködésünkben is.

Az ORFK-val közösen szerveztünk, illetve támogattunk **interkulturális szenzitivitást fejlesztő** tréninget is migránsokkal foglalkozó szakemberek számára. Ennek a programnak elsődleges célja a szakmai önismeret és az interkulturális kompetencia fejlesztése.

Népszerű „**A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége 2.0**” c. kiadványunk, amit több oktatási intézmény tankönyvként használ, köszönet érte Sallai professzor úrnak és dr. Ritecz Györgynek.

A Hanns-Seidel-Alapítvány müncheni központjának gondozásában is számos kiadvány jelenik meg, ezek német nyelven érhetőek el, a legújabbat itt tartom a kezemben, címe, a **Migrációt a jogállam kézben tartja**. Hoztam pár példányt, akit érdekel, jelentkezzen nálam a szünetben.

Az EU tagságra való felkészülés kapcsán fontos *témánk* volt a **Schengeni Egyezmény**, és a **határrendészeti együttműködés**. Izgalommal várom dr. **Borsa Csaba, osztályvezető, alezredes úr** előadását a megújult schengeni határvédelemről. Annál is inkább, mert az ORFK Határrendészeti Főosztályával egyébként nagyon fontos **régiós együttműködésben** is részt veszünk hosszú évek óta, elsősorban **szerb-magyar és horvát** határrendészek nagyon hatékony gyakorlati képzéseiben.

Ezek az alkalmakon is nagyon gyakran felmerült a **mélylési ellenőrzés fogalma**, amely a héten Németországban különösen nagy hangsúlyt kapott.

Kedden a bajor belügyminiszter **Joachim Hermann**, szinte vehemensen szorgalmazta, hogy a mélylési ellenőrzést - eredetileg bajor találmányt - és egyébirányt nagyon hatékony biztonsági intézkedést - ne csak a határregiókban, hanem a repülőtereken és pályaudvarokon és a fontosabb nemzetközi útvonalak mentén is alkalmazzák.

Bajorország mellett kardoskodik, hogy a kiterjesztés egész Németországra vonatkozzon, amit persze nem minden tartomány és nem minden párt támogat. Tegnap még a német belügyminiszterek konferenciáján is tárgyalták, hogy mi lenne a hozadéka ennek a biztonsági intézkedésnek.

A **rendészeti munka mellett a társadalmi felzárkózás** egy másik súlyponti kérdés, amivel Magyarországon foglalkozunk. Felgyorsult társadalmi életünkben elengedhetetlen, hogy az egyén megbízható keretek és átlátható struktúrák között tudjon orientálódni. Ehhez a társadalomnak segítséget kell nyújtani.

Lehetőségeinkhez képest szívesen részt vállalunk a **társadalmi felzárkóztatást** segítő programokban. De a **roma integrációs programjaink** is kapcsolódnak a **rendészeti munkához** is, hiszen roma rendőröket is támogatunk főleg kompetenciafejlesztési programokkal.

Ezzel is elősegítjük Alapítványunk fő céljának elérését, a népek egymás közötti jobb megértését.

A Hanns-Seidel-Alapítvány **névadója, Hanns Seidel, bajor miniszterelnök és a CSU elnöke volt**, azt vallotta, hogy a politikát az egyénnek, mint értéket kell elsajátítania, hogy könnyebben el tudjon igazodni a társadalomban. Minden generációnak újra el kell sajátítania a demokratikus alapértékeket.

Újra és újra fel kell hívni a fiatal generációk figyelmét a politikai összefüggésekre. Csak ennek birtokában lesznek képesek arra, hogy felelősséggel tervezzék meg jövőjüket és aktívan vegyenek részt a közösségi életben.

Ehhez szükség van tanulmányokra, háttéranyagokra. Együttműködünk számos szellemi műhellyel, így például a **Migrációkutató Intézettel is, amelynek vezetőjétől Orbán Balázstól tavaly nagyon érdekes, szinte provokatív előadást hallhattunk az elkerülési versenyről**, talán emlékeznek még rá néhányan. De örülök, hogy itt üdvözölhetjük munkatársát, Horváth-Sántha Hangát az előadók között, biztos vagyok benne, hogy mind az ő előadása, de a kétnapos konferenciánk többi előadója is nagy érdeklődésre tart majd számot.

A Hanns-Seidel-Alapítvány nemzetközi véleménycserék szervezésével, mint amilyen a mai konferencia is, szeretne hozzájárulni ahhoz, hogy országaink a közös Európában a közös fellépéssel jobban kihasználják

- az Európai Unió nyújtotta lehetőségeket,
- az emberi erőforrásokat,
- ezeket tudják hasznosítani és fejleszteni úgy,

hogy az adott országokban figyelembe vegyünk az ott érvényes **szociális, kulturális, politikai és gazdasági** adottságokat.

Alapgondolatunk, hogy az előadások, a hozzászólások, a vita, a közös gondolkodás hozzásegít

- a politikai stabilitáshoz,
- még több kapcsolat létrejöttéhez,
- a bizalom megerősítéséhez, a közös jövő építéséhez.

Köszönöm figyelmüket! A konferenciához jó munkát kívánok!

Dr. Janza Frigyes: Ismételten méltatta az Alapítvány érdemeit és bejelen-

tette a Belügyminisztérium képviselőjének az előadását.



Konferencia elnöksége (1. nap)

Dr. Hegyaljai Mátyás

európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár, Belügyminisztérium

Megnyitó⁶



Az előadó megköszönte a rendezvényre való meghívást, örült, hogy részt vehetett egy prominens szervezőkkel, rendezőkkel, résztvevőkkel fémjelzett rendezvényen, amelyhez olyan személyek adták a nevüket, akik a tudományt és a gyakorlatot is méltóképpen képviselik. Személy szerint a nemzetközi ügyekért is felel, ezért fontosnak tartja az alkalmat és a témát is. A migrációs válság napi téma lett. A migráció hatásai a társadalmat már most megváltoztatták. Összeütközést váltott ki olyan

országok között, amelyek addig egységes álláspontot képviseltek. A migráció kívülről jön és megoszt. A migránsok számát illetően sok adat látott napvilágot 2015-ben. A Frontex adatai szerint 1,8 millió főről célszerű beszélni és ebből mintegy 391 ezer fő éppen Magyarországon keresztül ment illegálisan tovább. Ez megdöbbentő adat, igen, rajtunk keresztül vonultak az EU-ba. Bár átéltük a délszláv válságot, és akkor is mozogtak az emberek, de ekkora és ilyen mozgás eddig még nem volt. Ki kell jelenteni, hogy igazán senki és semmilyen intézmény nem volt erre felkészülve. Furcsa helyzet alakult ki. A közösségi vívmányokhoz mindenki ragaszkodik, az államok ragaszkodnak a saját határőrizetükhöz, az EU-n belüli szabad mozgás jogként jelenik meg, és ezt senki sem szeretné feladni. De ugyanakkor több EU-s ország, nem nevesítve őket, megtörte ezt az egységet és a saját határait, amelyek belső schengeni határok, újra ellenőrzés alá vonta. Nem volt és sajnos most sincs egységes európai elképzelés a migráció kezelésére. Egyéni, nemzetállami megoldások születtek. Magyarország kerítést épített. Nincs egységes álláspont a kérdésben. Mindez szorosan összefügg a belső és külső határmenedzsmenttel is, az eddig történetekkel és azzal, ami még előttünk áll. A migráció azzal jár, hogy emberek tömegei mozognak. A probléma akkor jelentkezik igazán, ha a migráns valamilyen módon átlép az államhatáron.

⁶ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

Milyen kategóriába kellene sorolni? Beszélünk gazdasági bevándorlóról, vagy védelemre szorulókról. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer hogyan működik, illetve működik-e egyáltalán?

Mi a nagyobb veszély, hogy van egy migrációs folyamat, vagy, hogy van egy rendszer, amelynek ezt kezelni kellene, de nem tudja. Ez egy olyan probléma, amibe az előadó nem kívánt belemélyedni, hiszen ez lesz a két-napos konferencia témája is.

Az EU-nak és a nemzetállamoknak is eltérő a véleménye, és főleg a hozzáállása. Két fő irányzat van: a migránsok távoltartása vagy kritika nélküli befogadása, integrációja. Magyarország szerint az integráció nem megoldás. Magyarország a jogszabályi alapra helyezett kategorizálást szeretné érvényesíteni. Szükség van pontosan definiált kategóriákra, szabályokra, egységes elgondolásokra, fellépésre, standardokra. Mindezt hiteles okmányokra támaszkodva kell kivitelezni. Ha valaki hivatalosan, érvényes okmányokkal érkezik és munkát akar vállalni a mi törvényeink szerint, az jöhet, semmi probléma, de ha valaki, aki ráadásul a hatóságokat is megtéveszti és csak a szociális ellátás előnyeit akarja kihasználni, azt el kell utasítani. Bármennyire furcsa, de ki kell mondani, hogy ezek a valódi védelemre jogosultakra nézve is károsak lehetnek. Miért? Mert elvonják a hatóság figyelmét, lefoglalják az erőforrásokat azok elől, akik arra ténylegesen jogosultak lennének. Nem elfogadható, hogy olyanok kapjanak támogatást, akik arra nem jogosultak. Az erőforrások, a kapacitások, a lehetőségek sajnos végesek. Ha egy példával akarunk élni, akkor a migráció tekintetében a hajó jó példa lehetne. Minden hajónak megvan a befogadóképessége, arra korlátozott számú utast lehet csak felvinni. Ha ezt átlépjük, akkor a hajó elsüllyed. Ezt pedig logikusan nem akarhatja senki.

Az EU-ban a migrációhoz köthető módon sok, korábban nem gyakori, vagy ismeretlen cselekmény történt. A statisztikát természetesen lehet sokféleképpen magyarázni, de a tények, akkor is tények maradnak. A terrorcselekmények megvalósultak. Ez is tény.

A migrációs folyamat lehetőséget ad arra, hogy sokan előnyhöz jussanak, és sokan ki is használják a menekült státust.

A migrációkezelést illetően elég színes a megközelítés. Vannak, akik az EU-Török Nyilatkozatot tartják a megoldásnak. Ez is egy lépés volt, szerencsére még érvényben van. Az, hogy ezen a nyilatkozaton alapuló megállapodás állította meg volna meg a migrációs nyomást a Balkánon, csak részben elfo-

gadható, mert ha jól megnézzük a magyar határzár hatását, akkor nem tagadhatjuk le annak jelentőségét sem.

A migráció nem elszigetelt jelenség. Érdeemes odafigyelni az összefüggésekre! A Frontex adatai és elemzései alapján a szervezett nemzetközi bűnözés 90%-ban támogatja az illegális migrációt. A szervezett bűnözés a hasznot keresi. Ha valamelyik irány, vagy útvonal lezárásra kerül, vagy problémák merülnek fel, akkor másik útvonalat keresnek.

A Frontex elemzései alapján a Balkánon kifejtett eddigi migrációkezelési tevékenység hatásosnak bizonyult.

Kijelenthetjük, hogy a Nyugat-Balkánon lévő útvonal lezárása a migrációkezelésben nagy előrelépésnek tekinthető. Mindez természetesen csak összefogással valósulhatott meg, köszönhetően a V4 országoknak, a migránsútvonalakon érintett tranzit országoknak, a közös gondolkodásnak és cselekvésnek. A kölcsönös segítségen túl, amely az erőforrások hatékonyságát növelte, gondolni kell azokra az országokra, amelyek bár komoly szerepet kapnak a migrációkezelésben, de szűkösek az erőforrásaik, ilyen pl. többek közt Szerbia, Macedónia. Ebben a támogatási folyamatban Magyarország is mérhető módon helytállt. Ennek alapja a közös érdek, az egymásra utaltság. Ez is jelzi, hogy egyedül az EU-Török Nyilatkozatra nem szabad hagyatkozni. A legmegnyugtatóbbnak tűnő adatok szerint is legalább 3 millió migráns vár arra, hogy nyugat felé elinduljon és akkor még nem beszélünk az Észak-Afrika felől várható tömegről. Ha egy ekkora tömeg megindul, az az eddigieknél is nagyobb veszélyt jelent.

Ebből a rövid eszmefuttatásból is látható, hogy komoly problémával állunk szemben. A konferenciáknak, így ennek a fórumnak is fontos szerepe van abban, hogy válaszokat keressen, valamilyen megoldást találjon.

Az előadó sok személyt ismert a résztvevők közül, bízott abban, hogy lesz közös párbeszéd, lesznek hasznos gondolatok. Javasolta, hogy bátran ütköztessék a véleményeket, a gondolatokat és keressék a megoldásokat.

Az előadó zárásképpen hasznos tanácskozást és eredményes konferenciát kívánt!

Dr. Janza Frigyes: Elgondolkodtató, hogy nem mindegy, hogy milyen szinten közelítünk egy problémához. Ettől függenek a válaszok is. Nemrég részt vett egy könyvbemutatón, amely a biztonsági kihívásokkal, a migráci-

óval is foglalkozik. Elindult egy széleskörű gondolkodás. A szakmai szervezetek is érdeklődnek a konferencia, illetve a migrációval kapcsolatos útkeresés iránt. Üdvözölte a konferencián résztvevő dr. Töreki Sándor rendőr dandártábornokot, bűnügyi országos rendőrfőkapitány-helyettest. Ez is bizonyítotték arra, hogy a szakma és a tudomány is keresi egymás társaságát, egyúttal emelve a konferencia színvonalát. Bejelentette, hogy dr. Tólas Péter előadás következik, amely katonai, védelmi, rendészeti, szociológia és környezeti összefüggések alapján ad képet a migrációról.

Dr. Tólas Péter CSc.

igazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

A migrációs válságok kiváltó okai a világban⁷



Az előadó köszöntötte a résztvevőket, megköszönte a szervezőknek, hogy meghívták a rendezvényre előadóként. Az előadásában a migráció általános motiváló okairól, a migrációt stratégiai szempontból befolyásoló tényezőkről (demográfia, környezet- és klímaváltozás, stabilitás és fenntarthatóság), a napjaink migrációját befolyásoló sajátos tényezőkről kíván beszélni, illetve arról fog szólni, mi lehet a migrációs okok stratégiai üzenete. A migrációról szólva elsőként az kell kiemelni, hogy

a **migráció egy történelmi/történelmi folyamat**, amely végigkísérte az emberiség történetét. A migráció **akkor volt biztonságpolitikai probléma, ha célterületeken élők nem tudták azt kezelni**. XX. században már kialakultak a modern migrációs irányok, s ebben sajátos helyet foglal el a 2015-ös év, amikor a migrációval, mint biztonsági kihívással szembesültek az Európai Unió egyes tagállamai

A 2015-ös migrációs válság fő oka, hogy az EU nem tudta kezelni a folyamatot, mivel intézményeit nem az ilyen válsághelyzetekre találták ki. Fontos látni azonban, hogy EU jelenlegi menekültpolitikáját a tagállamok alakították ki, s a kezdetektől világos volt, hogy a tagállamok nem akarják a szuverenitásukat feladni. Ezért – nagyon sokak szerint – a gyakorlatban nem is létezik közös európai menekültügyi politika. Azt is ki kell mondani, hogy **nem a 2015-ös migrációs válság volt az első**, amivel Európa és az Európai Unió találkozott. 1991-től kezdve több ilyen is volt. Például: 1979-2015. Afganisztán 2,6 millió; 1991. Irak 1,4 millió; 1991-1992. Libéria 640.000; 1992. Örményország/Azerbaján 500.000; 1994. Ruanda 2,3 millió, 1999. Kosovo 863.000; 1999-2000. Csecsenföld 325.000; 2011-2015. Szíria 4 millió menekült. (Forrás: UNCHR, News Reports, Berkeley University.)

⁷ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

Tény ugyanakkor, hogy a jelenlegi generáció idejére esett a legnagyobb méretű migrációs válság.

A migráció általános kiváltó okai: A migrációnak számos általános kiváltó, illetve motiváló oka van. A legfontosabb általános tényezők: természeti okok (kedvező és kedvezőtlen adottságok, természeti katasztrófák, geológiai adottságok); politikai okok (hátrányos megkülönböztetés, elnyomás, üldöztetés, fegyveres konfliktus, ki- és áttelepítés); gazdasági okok (elmaradott és/vagy gazdaságilag prosperáló területek, ipari katasztrófa, munkavállalás); társadalmi, szociális okok (túlnépesedés, családegyesítés, tanulás, munkavállalás).

Ha azt vizsgáljuk, miért indul el a migráns, akkor célszerű az általános push és pull tényezőkre figyelemmel lenni.

Push – miért hagynak el bizonyos területeket? A kényszermigránsok: háború, üldöztetés, a biztonság hiánya miatt. Az önkéntes migránsok: korlátozott munka- és megélhetési lehetőségek, szolgáltatások hiánya (pl. oktatás), rossz éghajlati viszonyok (aszály), rossz természeti viszonyok (árvíz), szegénység.

Pull – miért mennek bizonyos területekre? A kényszermigránsok: béke, biztonság, politikai stabilitás, emberi jogok miatt. Az önkéntes migránsok: szélesebb munkalehetőség, megélhetési biztonság, jobb szolgáltatások (pl. oktatás), jobb éghajlati viszonyok, jobb természeti viszonyok, gazdagodási lehetőség.

A migráció kiváltó okai között a globalizáció hatására új motivációk is megjelentek. Ilyenek a **demográfiai tendenciák** (pl. afrikai népességnövekedés), a **környezet- és klímaváltozás** (a szíriai migrációt kiváltó polgárháború kirobbanásában nagy szerepe volt az évtizedes szárazság által kiváltott népességmozgásnak, a vidéki lakosság városokba áramlásának), a **gazdasági egyenlőtlenségek növekedésének és láthatóbbá válásának** (ez utóbbiban nagy szerepe van az információs forradalomnak és az internetnek), az államok **meggyengült stabilitásának és gyengülő megtartóképeségének**, illetve a **célországok nemzetközi politikájának** (ti. az itt lezajló emberi jogi „forradalomnak”). Fontos tudatosítani azt is, hogy az Európába érkezők motivációi nem nagyon különböznek az Európán belüli migránsok motivációitól, ma már ugyanúgy képesek tájékozódni a lehetőségekről, mint mi.

A menni vagy nem menni kérdést eldöntő stratégiai tényezőkről.

A demográfiai mutatók és tendenciák. Ha 2015 és 2100 között nézzük a népesség alakulását, Ázsiában csökkenést várhatunk, a jelenlegi 4,93 milliárdról 2050-e eléri az 5,26 milliárdot és 2100-ra visszaesik 4,88 milliárdra. Az Európába irányuló migráció szempontjából Afrika népességnövekedése lesz a meghatározó: 2015-ben 1,18 milliárd, 2050-re 2,47 milliárd és 2100-ra 4,38 milliárd. Mindeközben Európában népességcsökkenést prognosztizálhatunk – 2015-ös 738 millióról 2100-ra 646 millió (a 92 milliós csökkenésből 84 millió Kelet-Európára esik) –, Amerika esetében pedig kb. 145 milliós növekedés várható. (*Forrás: World Population Prospects - 2015 Revision, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2015.*)

Európa demográfiai hullámvölgyben van – népességfogyás, előregedés. Ez eltérően érinti Európa nyugati és keleti felét, ez utóbbit súlyosabban, mivel az alacsony termékenységi ráta mellett érvényesül a *brain drain* és *skill drain* is érvényesül. Az értelmiség és a szakmunkás rétegek elvándorlása komoly modernizációs kihívás térségünk számára. **Nem az a kérdés, hogy kell-e vagy lesz-e bevándorlás, hanem hogy ki tudjuk-e választani, hogy kit fogadunk be.**

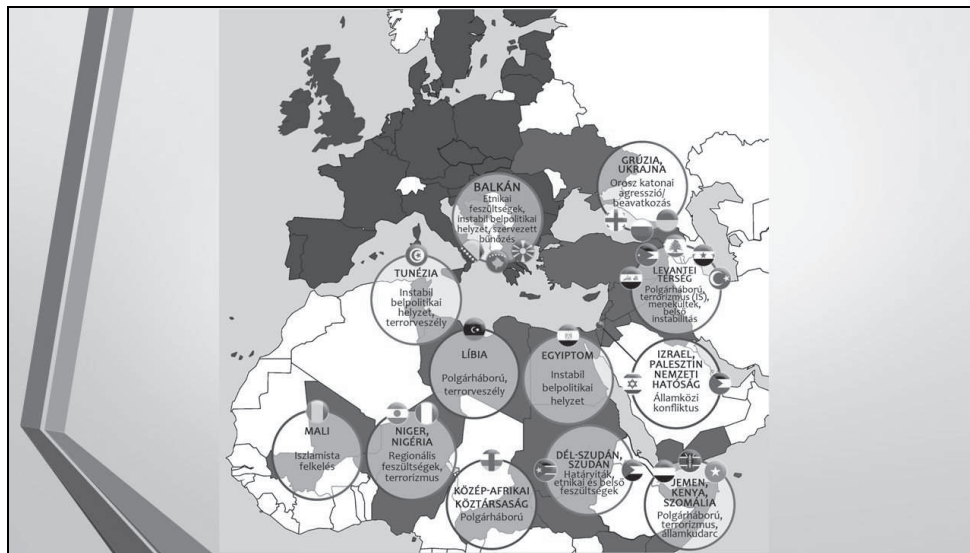
Afrika viszont népességnövekedés elé néz, a következő 100 évben egy demográfiai-bumm játszódik le a kontinensen. A migráció elkerülhetetlen. Mértéke a kontinens és az afrikai államok megtartó-képességétől függ, amit egyedül, külső segítség nélkül nem tudnak megteremteni. Ne feledjük, hogy Európára Afrika felől érkező migrációs nyomás már 2030-ra 53 milliós lesz, 2050-re 79 milliós, 2100-ra pedig 140 milliós – ha a jelenlegi 3,2%-os migrációs átlagot vesszük figyelembe.

Környezeti változások hatásai. A környezeti változások több szempontból is alakítják a migrációt: közvetlenül – természeti változások („a sok víz és a kevés víz hatása”), közvetetten – élelmezésbiztonság, szegénység, egészségügyi hatások, harc az erőforrásokért, háborúk és polgárháborúk. **A klímamigránsok politikai menekülteként érkeznek majd, nem kell új kategóriákat kitalálni, mert előbb ideérnek.**

A környezeti változások üzenete: a klímaváltozás lassítása és a politikai-társadalmi rendszerek átalakítása, stabilizálása a fő feladat – és egyben az egyetlen racionális lehetőség. Az élelmezési kockázatok terén a világban 2016-ban és 2050-ben (+20% növekedés) várható. Mit lehet tenni? A kerítés

és más visszatartó erő nem segít. Nem áll rendelkezésünkre akkora ellenerő, ami ezt a folyamatot megállítani, legfeljebb lassítani, illetve helyi irányait befolyásolni lehet.

Államok stabilitása és megtartó képessége - az államok „fellazulása”. A posztbipoláris rendszer a vesztfáliai rendszer válságát hozta el – fellazuló és meggyengülő államokat a harmadik világban. Megszűnt a szuperhatalmi támogatás (pénz, fegyver, politika), a destabilizáció már a '80-as évektől érzékelhető volt (gerillamozgalmak, polgárháborúk). Ezekben az államokban a katonai/biztonsági szektornak túlsúlya van, torz az államszerkezet, a nem katonai állami szektorok gyengék. Általánossá váltak a regionális negatív *spill-overek*, az államoknak nincs eszközük a valós problémák (szociális, gazdasági, környezeti) kezelésére. Jól mutatja ezt a *failed/fragile states* (bukott/törékeny államok) index. Az EU-t számos ilyen „problémás” ország veszi körül.

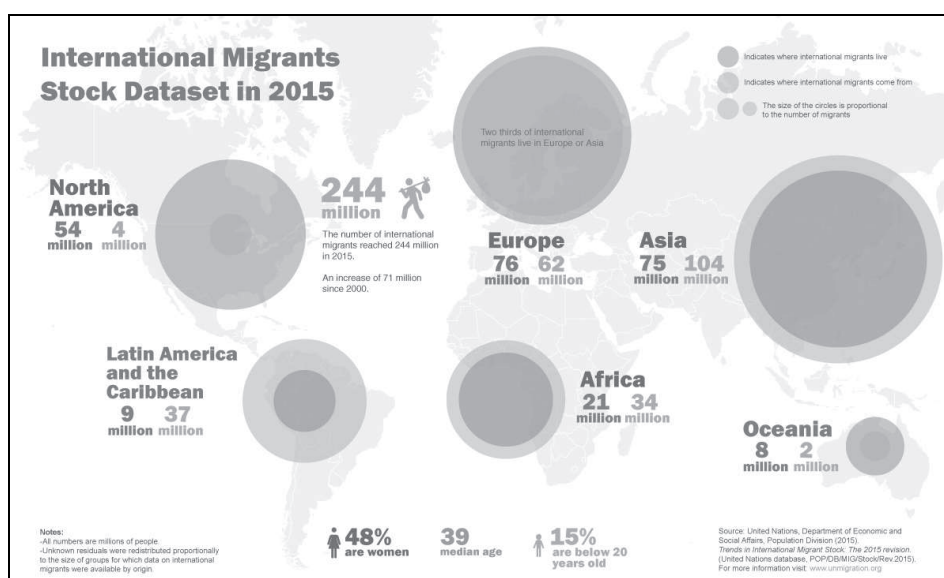


Európa és a közeli konfliktusok (Az előadáson bemutatott diakép)

Az gyenge államiság komplex és összetett probléma, melynek számos eleme van. Gyenge államiság (működésképtelen, bukott állam), fejletlen államszervezet (in transition), rossz kormányzás, korrupció, gyenge állami erőszak-monopólium. **Sebezhető gazdaság**, monokultúra, kiettség, sebezhetőség, adósságcsapda, modernizációs kényszer. **Fejletlen társadalom:** élelmiszer- és vízellátás, elégtelen egészségügy, iskolázatlanság. **Konfliktu-**

sokkal sújtott társadalom: államon belüli konfliktusok: polgárháború, alacsony intenzitású belső konfliktus (hadurak, vallási-etnikai csoportok között), államközi konfliktusok, transznacionális bűnözés (fegyver-, ember-, kábítószer-csempészet és kereskedelem).

A gyenge államiság elterjedését jól mutatja a menekültszám növekedése. A menekültek száma 2000 és 2016 között sajátosan alakult. 2000-ben 21,87 fő, 2003-ra ez 17,01 millióra csökkent, majd folyamatos növekedés van 2009-ig 36,47 millió, 2010-ben 33,92 millióra visszaesett, majd folyamatos növekedés mellett 2016-ban elérte a 63,91 millió főt. Természetesen vannak ún. belső menekültek is. Az egyik fontos probléma, hogy Európa nem rendelkezik megfelelő képességekkel a hatékony válságkezeléshez. E képességek kialakítását és alkalmazását ki fogják kényszeríteni a válsággócok közelsége és az Európa szomszédságában migrációra motivációt adó konfliktusok. Európa sajnos nem foglalkozik eleget az afrikai államok népesség megtartó képességeinek növelésével.



Migráció-2015. (Az előadáson bemutatott diakép)

Az Európába irányuló migráció 2008-2016 között. Európába több migrációs útvonal is vezet, Európára nézve a legfontosabb a Közép-mediterrán és a Kelet-mediterrán (illetve ennek folytatásaként a nyugat-balkáni útvonal). Ez utóbbin a 2014-es 60 ezerről 2015-ben 900 ezerre nőtt a migránsok szá-

ma. Az ún. Közép-mediterrán útvonalon 2013-ban játszódtott le hasonló, de kisebb mértékű növekedés (2013-ben 40 ezer, 2014-ben 171 ezer, 2015-ben 154 ezer 2016-ban 180 ezer). Európában sürgősen válságkezelő erőforrásokra és eszközökre van szüksége, mert valójában nincs jelen sem Afrikában, sem Szíriában. A 2015-ös évben mindenki nemzetállami szinten próbálkozott megoldást találni, s nem közös európai szinten.

Európába irányuló migráció 2017: Amíg az EU–török egyezmény működik, addig a líbiai és közép-mediterrán útvonal lesz a legfontosabb Európába irányuló migrációs útvonal. Magyarországot és közép-európai országokat a közeljövőben nem fogja sokszerűen érinteni a migráció.

Napjaink megerősödő migrációjának sajátos motivációs okairól. A globalizáció felgyorsította és növelte a migrációt, s új motivációk jelentek meg. A világról szerezhető információk növekedése (mobiltelefon, internet, Facebook), a gazdag és biztonságos térségek fokozott vonzása (Európa, Amerika), a közlekedés kibővülése és felgyorsulása, a pénzügyi tranzakciók gyorsasága és globalizálódása, illetve az emberi jogok kiteljesedése.

Az internet bárki által elérhető, tehát van lehetősége tájékozódni és kapcsolatokat kialakítani. Lényegében valós idejű kommunikációra van lehetőség. El kellene már végre fogadni, hogy a migráció nem tehetetlen és informálatlan egyének mozgása, hanem tudatos választás. Ma már olyan fejlett a közlekedés, hogy 2 napon belül eljuthatunk a világ legtöbb pontjára, ahova nem, oda is elég 10 nap. A tömegkommunikáció lehetővé teszi, hogy távoli világokról is információt szerezzünk és ezt másokkal is megosszuk. Észak a gazdagabb és ez vonzó. Aki nem ott él, és migrációra adja a fejét, az oda szeretne menni. Aki elindul, azért indul el, mert segítséget remél, s mivel ez a segítség többszektörű, ez még vonzóbbá teszi. Amennyiben a migráció tömeges és rosszul kezelt, biztonsági kihívásként jelenik meg.

A migráció megítéléséről. Ott ahol kevés a migráns, erősen szubjektív a megítélése (pl. V4-ek). A jelenséget nem érdemes és nem szabad csak fekete-fehér vagy rossz-jó dichotómiában tárgyalni (ld. politikai közbeszéd, aggregált médiakommunikáció). Lehet, de nem érdemes a végletekig biztonságiasítani sem (mert hibás döntésekhez vezethet, és társadalmi frusztrációt okoz). Hiba a migrációt differenciálatlanul más kockázatok döntő kiváltó okaként megjeleníteni (pl. terrorizmus, a társadalmi integráció problémák stb.). Aki már itt született Európában, azt ne nevezzük migránsnak és ne kezeljük úgy. Lehet, hogy rosszul szocializálódtak, és ennek okait érdemes

megvizsgálni, de ne tegyünk úgy, mintha ebben csak ők lennének felelősek és többségi társadalom pedig nem.

A migrációt előidéző okok stratégiai üzenete: A migrációt megakadályozni nem, csupán befolyásolni lehet. Jó példa az Egyesült Államok, amely egyébként az egyik legbefogadóbb állam (a világ migránsainak 19,8%; a bevándorlók aránya 14,3%, 46,6 millió). Néhány példa a befogadásra. A legtöbb migránst befogadó államok (*a világ migránsai közül %-ban, a migránsok aránya a társadalomban %-ban, a migránsok száma millióban*) Németország: 4,9% - 14,9% - 12; Oroszország: 4,8% - 7,7% - 11,6 ; Szaúd-Arábia: 3,9% - 31,4% - 9; Egyesült Királyság: 3% - 11,3% - 8,5; Egyesült Arab Emírátsok: 3,4% - 83,7% - 7,8; Franciaország: 3,1% - 11,1% - 7,7; Kanada: 3,1% - 20,7% - 7,2; Ausztrália: 2,8% - 27,7% - 6,7; Spanyolország: 2,8% - 14% - 5,8; V4-ek: Magyarország: 0,3% - 4,7% - 0,45; Lengyelország: 0,3% - 0,9% - 0,61; Csehország: 0,2% - 4% - 0,4; Szlovákia: 0,1% - 3,3% - 0,17.

Európa számára nem az a kérdés, hogy a jövőben több migráns érkezik-e, hanem az, hogy olyan személyek jutnak-e el a kontinensre, akiknek a nyelvtudása, képzettsége, kulturális háttere, továbbá hajlandósága lehetővé teszi a sikeres integrációt, illetve a munkaerőpiacra való belépést. Vannak jó bevándorlási modellek: Ausztrália, Egyesült Államok. Erre kellene felkészíteni az európai társadalmakat, a magyar társadalmat is. Ettől sajnos ma távolodunk. El kell elérnünk, hogy csak ellenőrzött módon lehessen Európába bejutni, s hogy beleszólásunk abba, hogy ki vándorolhat be Európába. **Az előadó megköszönte a figyelmet, jelezte, hogy kész válaszolni a kérdésekre.**

Dr. Janza Frigyes: Úgy ítélte meg, hogy a prezentációs technikai nehézségek ellenére nagyon érdekes, az egész konferencia hangvételére bizonyára hatással levő, átfogó, tudományos-szakmai előadás hangzott el. Nem vállalkozott az előadás lényegének az összefoglalására, szerinte a vélemények sokrétegűsége is kijött az előadásból. Az elemzések hozzájárulhatnak a gondolkodásmód alakításához, az újszerű látásmódhoz. Köszöntötte Kovács Gyula urat, az MRTT Migrációs Tagozatának elnökét, dandártábornokká történt kinevezése alkalmából. Ezt követően bejelentette a következő előadót.

Horváth-Sántha Hanga

vezető kutató, Migrációkutató Intézet

Az irreguláris migráció és az erőszakos radikalizálódás összefüggései⁸



Az előadó a maga és Orbán Balázs főigazgató nevében is köszöntötte a résztvevőket. Néhány mondattal bemutatta az Intézetet és kiemelte a konferencia témájának a fontosságát. A hatásokat az Intézet munkatársai összetett szempontok szerint vizsgálják, ezen belül kiemelt figyelmet kapnak a közel-keleti keresztyének, az európai párhuzamos társadalmak és a V4 országok. A fentiek alapján egyértelmű az előadás témaválasztásának oka is. Migráció és terrorizmus összefüggése-

inek kérdése; Az Európába irányuló irreguláris migráció; Leterhelt befogadó rendszerek; Migráns útvonalak újra rajzolódása; Dzsihadista indíttatású merényletek Európában (Párizs, Brüsszel, Ansbach, Würzburg, Berlin, Stockholm, Manchester, London). Felmerül a kérdés:

Milyen összefüggések létezhetnek az Európába vezető út és az erőszakos radikalizálódás között? Mikor és hogyan megy végbe a radikalizálódás? Gondoljuk csak végig: így érkezik a migráns? Az úton lesz ilyen? Az elbírálási idő hosszúsága váltja ki a változást? Az emberek sebezhetőek, a bizonytalanságban élők még inkább azok. Mit is takar a radikalizálódás? (A radikalizálódás definíciója.)

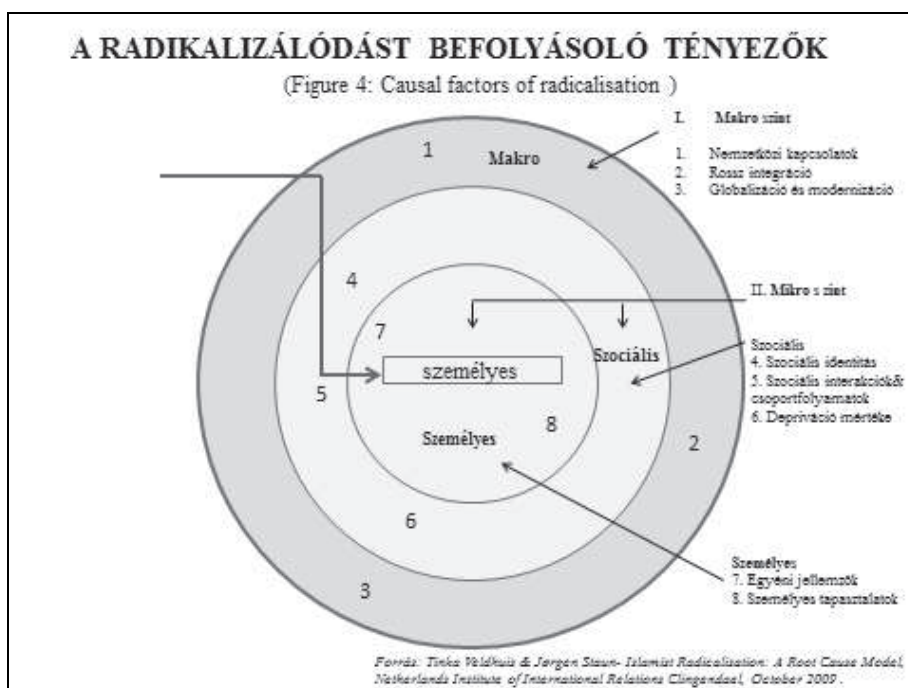
Kognitív radikalizálódás: „Egy szélsőséges álláspont kialakítása egy adott ideológiai kereten belül.” (Forrás: Vidino, Lorenzo – Brandon, James (2012): *Countering Radicalization in Europe*, ICSR King’s College)

Erőszakos radikalizálódás: „Egy szélsőséges gondolatrendszer elfogadásának folyamata, amelynek része a társadalmi változások elérését célzó erőszak alkalmazásának, támogatásának vagy megkönnyítésének szándéka.” (Forrás: Allen, Charles E. (2007): *Threat of Islamic Radicalization to the Homeland*)

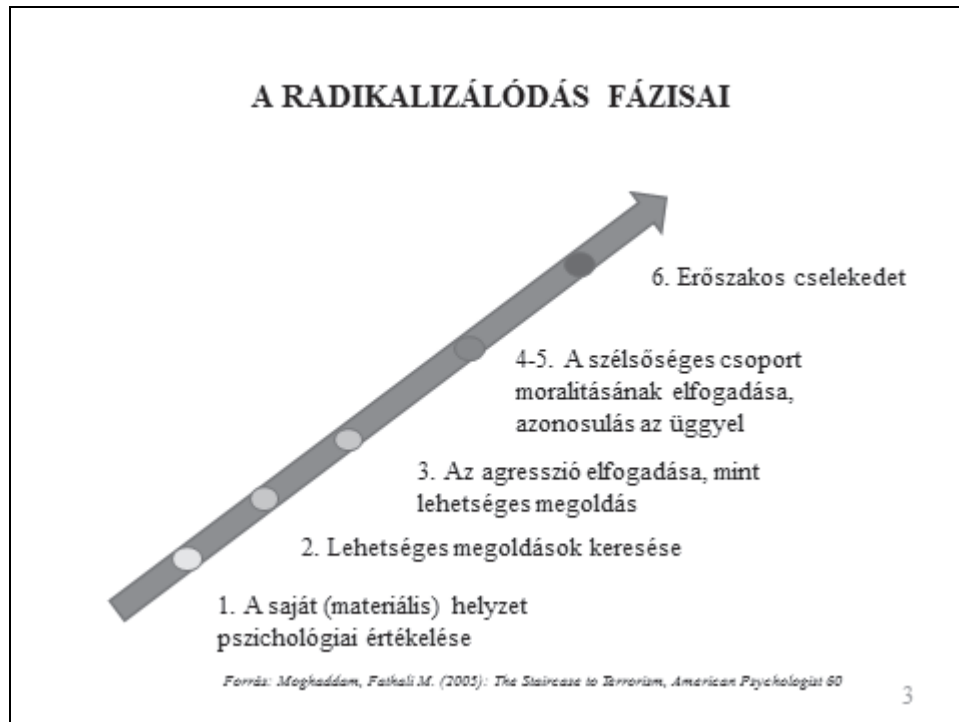
⁸ Tartalmi összefoglaló az előadásról, az előadó nem tett észrevételt.

A radikalizálódást befolyásoló tényezők: Miért megy el harcolni a Közele-keletre egy Európában született és ott élő fiatal? A választ csak összefüggéseiben érthetjük meg. (Lásd: ábra!) A radikalizálódás egyszerre egyéni és közösségi, valamint társadalmi és ideológiai okokra is visszavezethető. Meghatározó az a momentum, amikor az illető a szimpátián és a gondolkodáson túl konkrét cselekvésre határozza el magát. Az ehhez vezető út ismerete lehet a megelőzés, illetve a kezelés kulcsa.

A radikalizálódás fázisai: a klasszikus lépcsős (lépcsőház) ábrázolás egyfajta lineáris megközelítést mutat be, a fokozatok tartalmával. A megoldáskeresés fázisáig a megelőzésnek vannak esélyei. (Lásd: ábra!)



Az előadáson bemutatott ábra magyar verziója. (Szerkesztő.)



Az előadáson bemutatott ábra

Külső ráhatással elérhető, hogy az erőszak tűnjön egyetlen megoldásnak. Ezt könnyen el lehet érni egyszerű kérdésekkel és egyszerű válaszokkal. Az előadó egy érdekes kísérletbe vonta be a jelenlévőket. A „feladat” az volt, hogy az egyes állítások elhangzása után emelje fel a kezét az, aki azonosul(na) az állítással. A közönség készséges együttműködést mutatott.

Eset-1.

1. Nem vagyok megelégedve az engem körülvevő társadalmi helyzettel.
2. Beléptem egy politikai pártba. Graffitisekhez csatlakozom. Pakisztáni bevándorlókhoz csatlakozom.
3. Senki nem ért meg, csak magamra számíthatok.
4. Veszek egy fegyvert.
5. Anyukámhoz költözök.
6. Lövöldözős számítógépes játékokat játszom. Az AQ kézikönyveit tanulmányozom.
7. Összeállítom a robbanószerkezetet, beszerzek egy gépfegyvert.

(A személy Anders Breivik, aki 2011. július 22-én követte el Norvégia történetének eddigi legtöbb áldozatot követelő terrorista akcióját. A férfi két támadás során összesen 77 embert gyilkolt meg, a tragédia az egész világot sokkolta.)

Eset-2.

1. Eljöttem szülőföldről, jobb élet reményében.
2. Elutasították menedékkérelmemet, azt mondják, nem vagyok jogosult a menekült státusra.
3. Fellebbezem a döntést.
4. A fellebbezésemet elutasítják. Ki akarnak toloncolni.
5. Egyedül érzem magam. Az interneten csetelek.
6. Nem érzem magam egyedül. Ez az ország nem adott nekem semmit. Még irtják is a népemet, megalázzák a népemet.
7. Be kell szereznem egy autót, vagy teherautót, hogy hajtsak bele a tömegbe, bosszuljam meg. A csetfórumon tanácsot kérek.

(A személy Rakhmat Akilov üzbég származású férfi, aki 2017 április 7-én lopott teherautóval mintegy fél kilométert tett meg Stockholm belvárosának egyik sétálóutcájában. Több embert is elgázolt, majd behajtott egy üzletbe.)

A fentiekből is következtetni lehet arra, hogy egy folyamatról van szó, amelynek szakaszai vannak és nem azonnal alakul ki az emberekben az elhatározás. Mindig van valamilyen külső behatás.

A radikalizálódást elősegítő tényezők:

Menedékkérők esetében: traumák, frusztráció, igazságtalanság érzete, feladat, céltalanság, sebezhetőség.

Másod- és harmadgenerációs bevándorlók esetében: identitásválság, igazságtalanság érzete, közösség keresése, céltalanság, egyéni traumák, vallás és ideológia jelentősége, státusz, frusztráció, bűnözői múlt.

A két kategóriában vannak átfedések, ahogy az előadó kiemelte: közös metszéspont. Ezek: frusztráció, igazságtalanság érzete, trauma, céltalanság, sebezhetőség, közösség keresése.

Disztingválás: Vannak kiemelt célcsoportok, ilyenek a kísérő nélküli kiskorúak (knk),

Menedékkérők lehetnek: feladattal érkezők, az úton radikalizálódók, a befogadó társadalomban radikalizálódók, különösen sebezhető csoport: knk. A

különbéle célcsoportok esetében a fent jelzett tényezők eltérő módon érvényesülnek, de az adott körülményeket figyelembe véve a radikalizálódás nagy valószínűséggel bekövetkezik, ha nem történik valamilyen megelőző, vagy beavatkozó tevékenység. (Az előadó az egyes kategóriákat külön is elemezte.)

Menedékkérők 1. csoportja, a feladattal érkezők.

„Nincs szilárd bizonyíték arra, hogy a terroristák szisztematikusan használnák a menekültek áramlását, hogy észrevétlenül érkeznek Európába, de vitathatatlan, hogy egyesek magukat menekültnek álcázva érkeztek az EU-ba. A bevándorlási hullámokat használó dzsihadisták valószínűleg csupán "fogyasztható" gyalogkatonák lehetnek, míg a magasán képzett és szakértői szövetkezetek valódi vagy hamis úti okmányokkal rendelkezhetnek, és kifinomultabb útvonalakon érkeznek. Az illegális utazás magában hordozza a fogva tartás, illetve egy másik országba való szállítás lehetőségét, ami eltávolítaná a kontrollt a terroristák kezéből. Az irreguláris utazás preferált az alvó sejtek beágyazása szempontjából is, vagy egyszerűen hogy elrejtessék mozgásukat.” *Forrás: Frontex (2016), Europol (2016).*

Menedékkérők 2. csoportja, az úton radikalizálódók. Példa: Rakhmat Akilov (2017. Stockholm, üzbég autós merénylő) és Anis Amri (2016. a berlini karácsonyi vásárban történt kamionos merénylet).

Menedékkérők 2. csoportja, az úton radikalizálódók? Számos információ áll rendelkezésre arról, hogy az azonos sorsú emberek a közös tartózkodás során hasonló következtetésre jutnak és ebben egymást támogatják. A környezeti meg nem értés ezt felerősíti. A merényletet elkövetők 80%-a a börtönben radikalizálódott.

Menedékkérők 3. csoportja, a befogadó társadalomban radikalizálódók. A célországba érkezett migránsok leginkább a saját országaikból érkező, vagy azonos vallású és azonos nyelvet beszélő személyekhez kötődnek, rendszerint zárt, a külvilág felé bizalmatlan csoportot alkotnak. Ezek a csoportok rendszerint segítő szándékot mutató, de valójában radikális vallási vezetők befolyása alá kerülnek, akik akár a börtönökbe is bejutnak hasonló fedő sztorival. A legsebezhetőbbek a szíriaiak. A szalafiták törvényes úton civil szervezeteket hoztak létre és hivatalosan vannak jelen a befogadó központokban, a menekültekkel foglalkozó objektumokban. Mindezt a hatóságok előtt nyíltan teszik.

Menedékkérők 4. csoportja, a legsebezhetőbbek a knk-k, akikre az ISIS is odafigyel és felhasználja őket. A táborokban közülük toboroznak, fizetik az útjukat és figyelemmel kísérik a sorsukat. Közéjük tartozott a 17 éves würzburgi afgán vagy pakisztáni késes merénylő, Riaz Khan Ahmadzai is.

Mivel nem volt gépkocsivezetői engedélye, a késhez nyúlt. A radikalizálódáshoz az interneten keresztül jutott el.

Migráció és radikalizálódás: a befogadó társadalom válasza. Bevándorlás-ellenes incidensek. Németország: 2016: 3,500 menedékkérők ellen elkövetett bűncselekmény (BMI, 2017). Svédország: 2016: 112 gyújtogatás befogadó központokban (SVT, 2017).

Az előadó összegyűjtötte az egyes országokban készült szakvéleményeket nyitott források alapján: ország/migráció és radikalizálódás/év.

Németország/x/2015; Svédország/-/2016; Finnország/-/2016; Norvégia/x/2017; Hollandia/-/2016; Dánia/x/2017; Litvánia/x/2016. Hiányoznak: Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország (...).

Következtetések: látható jelek - létező veszély, DE!: sem alulbecsülni, sem eltúlozni nem szabad; cinizmus - toborzás a sérülékenyek körében; az irreguláris migráció biztonsági szempontjait a tényleges menekültek érdekében is el kell ismerni európai szinten; biztonsági szűrések fontossága; a reaktív válaszok következményei; integráció új megvilágításban – traumák kezelése; kapnak-e reális esélyt a beilleszkedésre azok, akik maradhatnak? ...**van-e kényszerfelelősség? Sok kérdés van, amit meg kellene válaszolni.**

Az előadó megköszönte a figyelmet.

Dr. Janza Frigyes: Megköszönte az érdekes és interaktív előadást. A tervezett szünet előtt volt lehetőség kérdések feltételére. Mielőtt megadta volna a fel szeretne volna hívni a figyelmet a mintakövetés fontosságára, ezt az eddigi előadásokból hiányolta.

👉 Kérdés: **dr. Seres József MBH Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, igazgató** - Észrevételt szeretne tenni dr. Tóth Péter előadásához. Nem csak a 2-3-dik generációs bevándorlók közül kikerülők követnek el erőszakos cselekményeket. Azok is veszélyesek, akik ezt bármilyen módon elősegítik, ezért a szűrést erre is rá kell irányítani. Kérdése: Használható-e az ausztrál modell? Megoldás-e a területen kívüli elhelyezés?

☞ Válasz: **dr. Tóth Péter** – Vegyük egybe az USA és az ausztrál mintát. Mind a kettő beengedi a migránsokat, de megadott szempontok szerint válogat és erősen szűr. Európában a hotspotok a schengeni területen belül vannak és ez különösen veszélyes megoldás. Ezért az EU-n kívül kellene hotspotokat, pontosabban menekültügyi oltalmi területet/zónát kialakítani. Megfelelő jogosultságot kell szerezni erre és biztosítani a törvényes működését. Ennek is megvan a maga logikája: ne legyen hosszú és költséges a migráns visszaútja, ha nem kap menedéket, és nem kellene éveket várnia

Európában. Ez természetesen nem tetszik a migránsoknak. Amerre a migránsok mennek, annak a káros következményeit az érintett ország kénytelen elviselni. (Leginkább Olaszország.) Az oltalmi övezetben egységes befogadási rendszert kellene kialakítani, ami egyelőre csak kérdés. Vannak természetesen különbségek, de közös megoldás kell, közös követelmények és teherviselés. Az USA és Ausztrália meg tudta csinálni. Szolidáris alapon az EU-nak is menne?

✎ **Kérdés: dr. Janza Frigyes:** A radikalizálódás kapcsán kérdezi: van-e kényszerfelelősség? Miért vagyunk felelősek? Mi hívtuk őket?

☞ **Válasz: Horváth-Sántha Hanga** – A válasz a kérdésre nem egyszerű. Gondolatébresztésként elmondja, hogy a migránsok közül sokan úgy érzékelik a lehetőséget, mint meghívást, ezért sokan elindultak és indulnak. Sokan éppen Angéla Merkel kijelentései után indultak el. Járt több külföldi menekült táborban, vannak tapasztalatai. Az országok megpróbálják az illegális migrációt legális mederbe terelni. Kell valamilyen hosszútávú, közös megoldás.

Dr. Janza Frigyes: Megköszönte a kérdéseket és a válaszokat. Megítélése szerint önmagát nem tartja felelősnek a migráció kapcsán, de erkölcsi kötelességet érez. Szünetet rendelt el.

Dr. Borsa Csaba

rendőr alezredes, osztályvezető, ORFK Idegenrendészeti Osztály

A megújult schengeni határvédelem



Az előadó megköszönte a részvételi lehetőséget. Gratulált a rendezvény szervezőinek és előadóinak. A migráció sokszínű téma, így a megközelítés is sokféle lehet. Ki lehet indulni például a magyarországi gyakorlatból és a nemzetközi reagálásból. Tálás úr előadásban a stratégiai szint problematikáját mutatta be, jelen esetben a végrehajtásról lesz szó, aláhúзва, hogy nagyon fontos kérdés a stratégia és a kivitelezés viszonyrendszere, a köztük lévő szinkronitás megvalósulása. A

migrációnak van vizuális megjelenítése is, ilyen tengeren menekülők bemutatása túlsúfolt, rozoga hajókkal, a kikötőben tolongó, egymást taposó tömeg. Egy másfajta kép jelenik meg a szárazföldön mozgó migránsokról. Ez esetben a Nyugat-Balkán a helyszín. Vonuló emberek végeláthatatlan sora, vagy a szögesdrótkerítést leküzdeni akaró kisebb csoportok képe. Az elmúlt két évben az nyugat-balkáni fő migrációs útvonal lényegében lezárásra került. Tálás úrra hivatkozott a migráció összetételének megváltozása kapcsán az utóbbi időben. (Koszovói, szíriai, migránsok mellett és helyett az afrikai szub-szaharai régióból érkezők.)

Melyek azok a főbb kérdések, amikre választ célszerű keresni? Ilyenek: a push és pull faktorok, az IBM és migráció kapcsolata, a honvédség szerepe a határőrizetben. 2015. után egyértelmű volt, hogy a megszokott módon már nem lehet kezelni a migrációt és szerencsére a szemléletváltás is bekövetkezett. Tisztázni kellett, hogy a rendészeti erők mellett a honvédségnek milyen szerepe lehet a migrációkezelésben? Hogyan lehet integrálni a honvédségi, ergo a katonai képességeket a rendészeti rendszerbe, ezen belül is az államhatár őrizetébe? Mint már említette az előadás elején, a migrációt, mint folyamatot és jelenséget sokféleképpen lehet megközelíteni. A migrációt be kell ágyazni az adott és a globális környezetbe. Ehhez nyújthat segítséget

Mark Lynes⁹ könyve és a dokumentumfilmje, amely a „kritikus 6 fok”-ról szól. A gondolatmenet lényege az alábbiakban foglalható össze.

+1 C foknál a jégmentes tengerek esetében gyorsuló felmelegedés; vízhiány = eltűnő édesvíz, vízhiány; új társadalmi helyzet = **felerősödő migráció.**

+2 C foknál hóguta, felerősödő tűzvészek, gleccserek olvadása; a folyóknak nincs utánpótlása, vízhiány; fokozódó éhínség, régiók instabilizálódnak, = **fokozódó migráció.**

+3 C foknál a széndioxidszint növekedése, őserdők pusztulása, felerősödő hurrikánok, sarkkörüi jégtakaró olvadása, éhínség Afrikában, tengerszint emelkedése = **jelentős népvándorlás.**

+4 C foknál az állandóan fagyos területek olvadása; metángáz szabadul fel, súlyos árvizek, mediterrán területeken állandó hőség, elsvatagosodás = **elnéptelenedés.**

+5 C foknál a metángáz felszabadul = gyorsuló felmelegedés, jég eltűnése a sarkkörről is, víz- és élelemhiány = elvándorlás, etnikai és polgárháború = **államok összeomlása.**

+6 C foknál a Föld élhetetlenné válik, szélsőséges viharok, árvizek, forróság, metángáz robbanások = **felperzselődő Föld.**

Ha alaposan végiggondoljuk a dolgot, akkor most a +2 C foknál tartunk. FOKOZÓDÓ MIGRÁCIÓ. Az okok gyakran összeadódnak, ami új mennyiségi és minőségi helyzetet teremt.

A kérdést nem szabad csak magára az emberek mozgására leegyszerűsíteni, hanem vizsgálni kell az összefüggéseket. A fő okok közt a politikai, a gazdasági és a természeti okokat célszerű kiemelni. Ezek együttes hatása jelenti a push és pull faktorokat. Ezek az alábbiak. Push (toló) hatás: politikai = diktatúra, háború; gazdasági = romló életszínvonal, munkanélküliség, éhezés; természeti = környezeti szennyezés, felmelegedés, vízhiány, katasztrófa;

Pull (húzó) hatás: politikai = demokrácia, vallásszabadság, egyenlőség; gazdasági = életszínvonal, munkalehetőség, jobb megélhetés; természeti = kellemes klíma. Európa ma egy valóságos oázis a világban. Ebből következik, hogy kiemelt célterület. A jóléti társadalom vonz és egyben megrendeléseket is megfogalmaz.

A migrációnak egyaránt vannak pozitív és negatív hatásai is: multikulturalizmus, ellenállás, félelem, elszigetelődés, népességnövekedés,

⁹ Six Degrees: Our Future on a Hotter Planet. A tudósok arra figyelmeztetnek, hogy az üvegházgáz-kibocsátás folyamatos növekedésével a következő száz évben akár + 6 fokkal is nőhet a globális átlaghőmérséklet, ami gyökeresen átalakíthatja világunkat. A dokumentumfilm Mark Lynas brit író, valamint neves klímakutatók segítségével arra keresi a választ, hogy egy egy-, két-, három-, négy-, öt-, netán hatfokos globális átlaghőmérséklet-emelkedés milyen hatást gyakorolhat a világra.

biztonsági deficit, munkapiaci remények és csalódások, No-Go Zone, vallási problémák, minták eröltetése, fátolytörvény, stb..

Bizonyára kevesen tudják, de Hágában már van eritreai No-Go zóna. Az együtt élő közösségek ellenállása kétoldalú. Berlinben és környékén 2 millió migráns él, nagyrészt a török és kurd területekről érkezett Németországba és jelentős számban vannak már első és másodgenerációs német állampolgárok a körükben. Azokon a helyeken, ahol nem a született németek élnek, nem fogadják el a más nemzetiségű rendőröket, ami újabb konfliktusokat szül. A tett intézkedések miatt, vagy azok hiányában jellemző az elszigetelődés, a félelem. A biztonsági deficit kezd állandósulni, a szükséges információkhoz nehéz hozzájutni. A migráció egy folyamat. Az előadó egy „buboréktérképen” mutatta be a migráció eszkalálódását. a görög szigetektől az olasz partokon át Gibraltárig összefüggő „buborékok” jelezték a migrációs nyomást. Paradox helyzetet teremt a Földközi-tengeren az életmentés és a rendészeti tevékenység jelenlegi „összeegyeztetése”. Túlterhelt hajók, a kapacitás felső határán túli helykihasználás, emberi életek veszélyeztetése. A rendészeti tevékenység az életmentéssel a saját funkcióját lehetetleníti el.

Az illegális migrációs nyomás ellen valamit tenni kell. Az Integrált Határmenedzsment (angolul: IBM) „Az EU schengeni katalógusa, Külső határellenőrzés, Kiutasítás és visszafogadás, Ajánlások és legjobb gyakorlatok.” hivatkozik a négylépcsős modellre¹⁰. A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell lényege a harmadik országokban alkalmazott intézkedések, együttműködés a szomszédos országokkal, határellenőrzés és ellenőrzési intézkedések a szabad mozgás térségében, beleértve a kiutasítást is. **A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell az integrált határigazgatás központi eleme.** Röviden összefoglalva, a modell előírja bizonyos egymást kiegészítő intézkedések végrehajtását a különböző lépcsők szintjén. Részletesen kibontva ezt a képet kapjuk: 3. országokban végrehajtott intézkedések, vízum, okmánytanácsadás, politikai, gazdasági intézkedések, szállító vállalatok; Nemzetközi együttműködés, Frontex, összekötő tisztek, határőrizeti együttműködés; Külső határokon végrehajtott intézkedések, határellenőrzés, EES (Entry-Exit System), API (Application Programming Interface), ETIAS (European Travel Information and Authorisation System); Mélységben végrehajtott intézkedések, célzott ellenőrzések, mélységi szűrő rendszer/háló.

¹⁰ AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) (OR. en)7864/09 SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252, A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata.

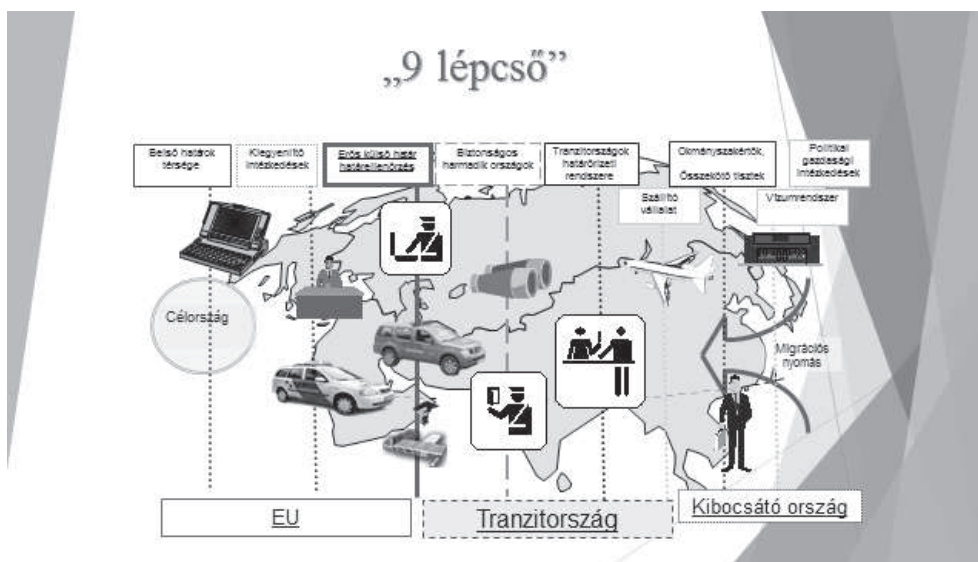
A modell kapcsán az előadó aggályainak adott hangot. Az európaiak első-sorban gazdasági és politikai eszközökkel akarnak operálni. Az összekötő tisztek terén a regionális gondolkodás megmaradt. A konkrét, helyi gondok kezelése nehézkes és sok esetben a célországokon kívül nem is áll egyéb államoknak érdekében.

A külső határon sok az EU-s látszattevékenység. Beszélnek róla, hogy tenni kellene valamit, de késik a közös megoldás.

Két fő kategóriában gondolkodnak: zöldhatár és a határforgalom-ellenőrzés. Az előzetes előrejelző rendszer (regisztráció) jó gondolat, 2020 után vélhetően csak a rendszerben lévő személyek utazhatnak. A szállítók által megküldését általánossá kell tenni. Indokolt lenne a szisztematikus határellenőrzés végrehajtása. Szlovénia, Horvátország és Olaszország mellett ezt hazánk is felfüggesztette. Tudomásul kell venni, hogy az utóbbi időszak erőszakos cselekményeit zömében EU-s állampolgárok, vagy már régóta itt élő személyek követik el. A külső határok ellenőrzése kiemelt fontosságú feladat (lenne) a belső biztonság garantálása miatt. A belső határokon meg kell szüntetni a határellenőrzési célú ellenőrzéseket. Újra kell értelmezni a mélységi ellenőrzéseket is mind tartalmilag, mind módszerileg. A SIS II. rendszerben elhelyezett, a kiutasításra vonatkozó jelzések hasznos eszközt jelentenek. Még nincs egységes gyakorlat, felfedéskor a tényleges kitoloncolást végre hajthatja a felfedő ország hatósága, vagy visszaadhatja az elrendelőnek az elfogott személyt. A SIS II. jó irány, de ha ezt összevetjük azzal, hogy a németek 1,1 millió külföldivel nem tudnak mit kezdeni, hát meggondolandó a megoldáskeresésnek ez az útja. Összességében a négylépcsős modell az illegális migráció legális mederbe terelésre irányul. Létezik egy ún. kilenc lépcsős modell is. A modell elemeinek áttekintése:

- a) politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök széleskörű alkalmazása a migráció kezelésében;
- b) egységes vízumrendszer alkalmazása, és egységes gyakorlat érvényesítése;
- c-d) kihelyezett okmányszakértők (tanácsadók) alkalmazása a várható veszélyeztetés helyszínén és veszélyeztetés irányában;
- d-c) összekötő hivatalnokok kölcsönös kiküldése, alkalmazása, az információcsere, biztosítása;
- e) a szállító vállalatok illegális migrációhoz kötődő felelősségének következetes érvényesítése;
- f) „tranzitállamok” határőrizeti és határbiztonsági rendszerének megfelelő szintre hozása, segítése a migrációs folyamatok kezelésében;

- g) az ún. biztonságos harmadik országok „helyzetbe hozása”, határbiztonsági rendszerük kialakításában, hatékonyra tételében aktív közreműködés megvalósítása;
- h) a külső határok szigorú, egységes elvárások szerinti őrzete;
- i) kiegyenlítő intézkedések tervszerű, az ország egész területére kiterjedő foganatosítása (Checknet);
- j) a belső határ (térsege) biztonságát garantáló ellenőrzés végzése.



Az előadó által bemutatott ábra¹¹

A rendszer működését meghatározza, hogy az EU milyen elvek szerint működik: föderatív vagy nemzetállami szinten. Minden a szuverenitásról szól, ami nem támogatja a közös cselekvést.

Természetesen vannak az EU Bizottságnak javaslatai az idegenrendészeti intézkedések terén:

Visszatérési Irányelv és Kézikönyv felülvizsgálata (őrizeti lehetőségek szigorítása, eltűnések megakadályozása, jogorvoslati rendszer felgyorsítása, hatékony kitoloncolás);

SIS II. rendszerben kiutasításra vonatkozó jelzés elhelyezése, tagállami eljárások átvétele; Bilaterális megállapodások megkötése kibocsátó országok-

¹¹ A kilenc elemet tartalmazó rendszer a „Schengeni Szűrőháló” néven vált ismertté, dr. Ritecz György nevéhez (is) fűződik, eredetileg tíz eleme volt, mert az összekötőtisztek, és az okmányszakértők külön szerepeltek.

kal, új egyezmények kialakítása ösztönzőkkel (Afganisztán Joint Way Forward); Frontex keretén belül gyorsreagálású kitoloncolási egység létrehozása.

Mint minden javaslat, ez is borzolja a kedélyeket. **Nem történt más, csak újrafogalmazták a kérdéseket.** Gondot jelent, hogy eltérő idegenrendészeti őrizeti idők vannak. A javaslatok végrehajtása többlet tevékenységgel és költséggel járna. A bilaterális egyezmények az instabil régiók bizonytalan kormányaival nyílt végű megoldást jelentenek. Az EU-Törökország Nyilatkozat működik, bár mindössze 1318 főt fogadtak eddig vissza, tehát a hatékonysága megkérdőjelezhető. A Görögországon lévő migrációs nyomás még mindig nagyon erős. A rendszer mérsékeltén fékező hatású. A Frontex 690 fő (hogy miért pontosan annyit, nem tudni) kiutasítási szakértőt kért a tagállamoktól 2017. februártól rendszerbe állítani. Az Európai Gyorsreagálású Egység 1500 fős. (Összevetésként a magyar-szerb határon 1 nap alatt 3000-4000 fő hivatásos rendőr és katona teljesít szolgálatot.)

Most nézzük Magyarországot! 2015-ben nagy migrációs nyomás nehezedett az országra. Megtörténtek a válaszlépések. Jogi és szakmai téren egyaránt. IBH = Ideiglenes Biztonsági Határzár jött létre. A rendszer működik. A már említett napi 3000-4000 fős rendőri és katonai állomány működteti a rendszert. A rendszert erősítik a vezényelt váltások és a külföldi erők-eszközök is. Magyarország schengeni külső határain a befelé irányuló illegális határátlépések alakulása: 2010-ben 1.567fő; 2011-ben 1.415 fő, 2012-ben 2.107 fő, 2013-ban 9.700 fő, 2014-ben 5.869 fő, 2015-ben 55.590 fő, 2016-ban 15.264 fő, 2017-ben eddig 335 fő.

A migrációs irányok is módosultak. A migránsok, de főleg az embercsempészek keresik a lehetséges megoldásokat, próbálják kijátszani az IBH-t.

Az új határőrizeti rendszer az alábbiak szerint épül fel:

Államhatár, tranzitzóna, műszaki zár, manőverút, technikai berendezések 0-1 km;

A határterület 1-8 km.

Határővezet 2-20 km. Ehhez társul a mélységi ellenőrzés.

Az IBH-2 (2017.03.01.) óta az illegális határátlépések és kísérletek száma drasztikusan csökkent. Az együttműködés operatív, taktikai és stratégiai szinten is megvalósul. Kimondható, hogy jelenleg „rend” van a határon, ami a honvédségi, és a V4 országok által küldött erőknek és eszközöknek is köszönhető.

A honvédség szerepe az alábbiakban jelenik meg: Schengeni „tilalom”-Tagállami reakciók („csakazértis”) - Humán támogatás (járórszolgálat, egészségügyi ellátás stb.) - Technikai támogatás (drón, légi támogatás, infrastruktúra-fejlesztés).

Kiépült a határbiztonsági rendszer infrastruktúrája, amely a fokozatosan nyerte el mai formáját. El kell ismerni, hogy kezdetben inkább az élőerő alkalmazása támogatta az eredményes tevékenységet. A technikai eszközök fejlesztése, alkalmazása az élőerő kímélése és hatékonyá tétele érdekében történik. Összegzésként az előadó megerősítette, hogy van magyar határőrizeti rendszer, egy flexibilis rendszerről van szó, amely bár óriási erőfeszítésekkel, de megfelel az elvárásoknak, azonban a jövőben várható hatások kezelésére tudatosan és időben fel kell készülni.

Az előadó megköszönte a figyelmet.

Crisan Andrea: Borsa Csaba arról tartott előadást, amiről beszélni kellene a téma kapcsán: mi a teendő? Szerinte jó megoldás lenne, ha a kibocsájtó országokkal lenne megállapodás. Amelyik országnak van pénze, az a migrációkezelésben hatékony lehet. A Kelet-Közép Európai országoknak ezen a téren nincs sok esélye. Külön kellene foglalkozni a korrupciós veszélyekkel is a migráció kapcsán. Új kifejezést tanultunk meg tavaly. Hotspot. Következik Ördög István előadása.

Ördög István

vezető programmenedzser, EASO,
Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal

EASO Hotspot műveletek – tapasztalatok, jövőbeni tervek¹²



Az előadó megköszönte a meghívást és a részvételi lehetőséget. Kapcsolódva az egy évvel ezelőtti előadásához, az előrejelzések beigazolódtak. Pontos és megbízható előrejelzést csak átfogó adatokra lehet alapozni, ezúttal is sok adatot és elemzést hozott. Kezdeként a helyzet áttekintését tűzte ki célul. A változások nem kímélték az EASO-t sem, jelentős átalakítások vannak folyamatban. Ha képiesen akarjuk bemutatni a változás lényegét, akkor egy „támogató hivatalból” „műveleti-

operatív ügynökséggé” válik. Ez lényegi különbség, bár az elvek megmaradnak. Továbbra is a tagállamok nemzeti szakértői kerülnek kiküldésre. Amihez két dolog kell: szándék és akarat. Kérdés, hogy melyik meddig tart ki? Az előadó megítélése szerint kevés figyelem irányul a lényegre. Mindenki a tüneti kezelésre összpontosít, arra, hogy itt vannak a migránsok, és nem arra, hogy mit kellene tenni annak érdekében, hogy ne induljanak el, és legalább ne ilyen sokan induljanak el. A másik gond az, hogy a jogi szabályozás lényegileg nem módosult, a környezet, a körülmények, a feltételek viszont igen. Sokan elmondták már, hogy a KEMR szélsőséges körülmények közt nem működik. Ez igaz is. Súlyos kommunikációs problémákkal kell naponta megküzdeni és a helyzet nem javul. A nemzetközi egyezmények alapján nemzetközi védelmet kell adni a menekülteknek, mely potenciálisan 30-40 millió embert is jelenthet amennyiben belépnek Európába. Itt a nemzetközi jogi környezet alapján nincs felső limit, aki nemzetközi védelemre szorul, kötelezően befogadandó. Az uniós jogi környezet azonban néhányezres érkezői hullámra alapozva került elfogadásra ezért tehetetlen-

¹² Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

nek bizonyult, amikor egymillió érkező jelent meg a külső határon. Jelenleg nincs, még nincs politikai erő, konszenzus a hatályban lévő szabályozás módosítására. Efféle megoldás lenne, ha pl. EU-s szinten kijelölnének 500.000 fős befogadási kapacitást, aki efölött érkezik nem léphet be. **Ez azonban a jelenlegi nemzetközi egyezmények alapján nem jogszerű.** Kérdés, továbbá hogy ezt ki, hogyan és hol kivitelezné? **Fentiek alapján úgy tűnik, hogy számos esetben a „jogon kívüli” megoldások, eszközök bizonyulnak hatékonyak.** Az EU-Törökország Nyilatkozat, és nem nemzetközi szerződés (!), létezik, de csupán a politikai kényszer élteti, átmeneti tüneti kezelésnek tekinthető. Tóth Péter javaslatára reagálva: jelenleg az Európán kívüli hotspotokra az uniós ügynökségeknek nincs mandátuma. A hotspotok eredményeit biztonsági szempontból sokan vitatják és kritizálják. Tény, hogy több, később Európában terrorcselekményt elkövető személy fordult meg a hotspotok valamelyikén és az ellenőrzés nem szűrte ki őket. Ugyanakkor az EASO munkájára, a szakszerű regisztrációban kifejtett támogatására mindenki elismeréssel tekint. A regisztráció formálisan működik. Maga a rendszer is működik, van csoportosítás, szállítás, de a védelemre nem szorulók visszaküldése (a kimeneti rész) gyenge hatékonyságú. El kell ismerni, hogy a rendszer még messze nem tökéletes. Úgy kell megközelíteni a kérdést, hogy a hotspot egy technikai megoldás, amelyet tovább kell bővíteni, fejleszteni.

El kell ismerni, hogy az elmúlt időszakban érkezett 1,8 millió fő migránsba sem az EU sem a menekültügyi rendszerek nem roppantak bele. Bár most statisztikailag csökkent a nyomás, de fel kell készülni a következő (nagyobb) hullámra. A jelenlegi tapasztalatok jó leckét, megfelelő alapot biztosítanak a felkészülésre. A tagországok sok, felkészült szakértőt küldtek Görögországba és Olaszországba. Ezek az emberek terepen kerültek kiképzésre és a jövőben bárhol bevetethetők. Az EASO működése nagy lökést adott a megoldáskeresésben, meggyorsította a nemzetközi részvételt. Néhány évvel ezelőtt elképzelhetetlen lett volna, hogy mondjuk egy német, vagy magyar szakértő menekültügyi eljárásokat folytasson le egy másik tagállamban.

Az EASO 2017-ben Görögországnak, Olaszországnak, Bulgáriának és az év végéig Ciprusnak nyújt operatív támogatást. Az idei első félévben összesen 461 fő szakértő került rövidebb-hosszabb időre bevetésre: 141 fő Olaszországban, 301 fő Görögországban, 15 fő Cipruson, 4 fő Bulgáriában teljesített szolgálatot (néhányan többször is, eltérő helyszíneken).

A relokáció kényes folyamat. Olaszországból kevés az áttelepítés, mivel olyan országokból érkeznek ahol az elismerési arány alacsony (Nigéria, Banglades). Van olyan tagállam, amelyik nem fogad, és vannak olyan országok, ahova az áttelepítendő személyek nem akarnak menni.

Néhány statisztikai adat: Olaszországból 2017.05.28-ig (21 hét alatt) 6.193 fő került áttelepítésre. Összetétel: eritreai 5880, szíriai 142, szudáni 2, a Közép-Afrikai Köztársaságból 16, etiópiai 8, hontalan 13, jemeni 3, iraki 7, tunéziai 1, ismeretlen 121 fő.

Fogadó ország: Németország 2299, Norvégia 811, Finnország 653, Svájc 606, Hollandia 564, Franciaország 330, Portugália 302, Spanyolország 144, Belgium 121, Luxemburg 101, Málta 47, Románia 45, Szlovénia 35, Litvánia 17, Horvátország 18, Ciprus 34, Svédország 39. Lettország 27 fő. Olaszországban 2.616 fő vár jelenleg áttelepítésre.

Néhány statisztikai adat: Görögországból 2017.05.28-ig (21 hét alatt) 13.600 fő került áttelepítésre. Összetétel: szíriai 11.176, iraki 1927, eritreai 134, hontalan 123, palesztin 209, burundi 1, a Közép-Afrikai Köztársaságból 1, jemeni 28, iráni 1 fő.

Fogadó ország: Franciaország 3074, Németország 2943, Hollandia 1295, Portugália 1075, Finnország 858, Spanyolország 742, Norvégia 533, Románia 532, Belgium 502, Írország 459, Svájc 317, Lettország 281, Horvátország 36, Litvánia 267, Luxemburg 216, Szlovénia 137, Észtország 130, Csehország 12, Liechtenstein 10, Málta 79, Ciprus 55, Bulgária 40, Szlovákia 16 fő. Görögországban 7.286 fő vár jelenleg áttelepítésre.

Az EASO Görögországban 5 szigeten (Lesvos, Chios, Samos, Leros, Kos) és szárazföldön 2 helyen (Athén, Thessaloniki) van jelen. Tolmácsok vannak Piraeus, Corintos, Patras, Rhodes, Xanthi szigetén. 119 szakértő áll jelenleg kiküldetés alatt. 81 a tagállamokból, 30 ideiglenes EASO alkalmazott (interim), együtt dolgoznak a nemzeti hatóságokkal. 132 tolmácsot alkalmaznak.

A szakértők és tolmácsok biztonsága a hotspotokon elemi jelentőségű. A hotspotok biztonságát – bár az elsősorban a görög rendőrség feladata – az EASO próbálja javítani különféle intézkedések bevezetésével, többek közt magánbiztonsági szolgálatokat vonnak be, javítják a biztonsági feltételeket, tréningeket tartanak, ellátják a személyzetet biztonsági felszereléssel. Az eljárások lefolytatása érdekében a bérelt, külső objektumok alkalmazását tervezik. Az EASO jelentősen megerősítette a műveleti biztonsági csapatát. A Frontex-szel és az Europol-lal együttműködve az EASO támogatja a görög

hatóságok markánsabb bevonását a biztonsági tevékenységbe. Minden hotspot rendelkezik a görög rendőrség által véglegesített, az EU ügynökségeknél elfogadott biztonsági és mentési tervvel, amely megfelel az SRSS-nek is. A görög rendőrséget már rendszeresen bevonják az EURTF egyeztetésibe. Két értékelési misszió lett létrehozva az SRSS-szel, az EASO-val, a Frontex-szel és az Europol-lal közösen. A bevetésekről szóló heti rendszeres helyzetkép, az ad hoc információk a műveletek megszakításának okairól, az incidensekről a nemzeti kapcsolattartó pontokra (NCP) kerülnek továbbításra.

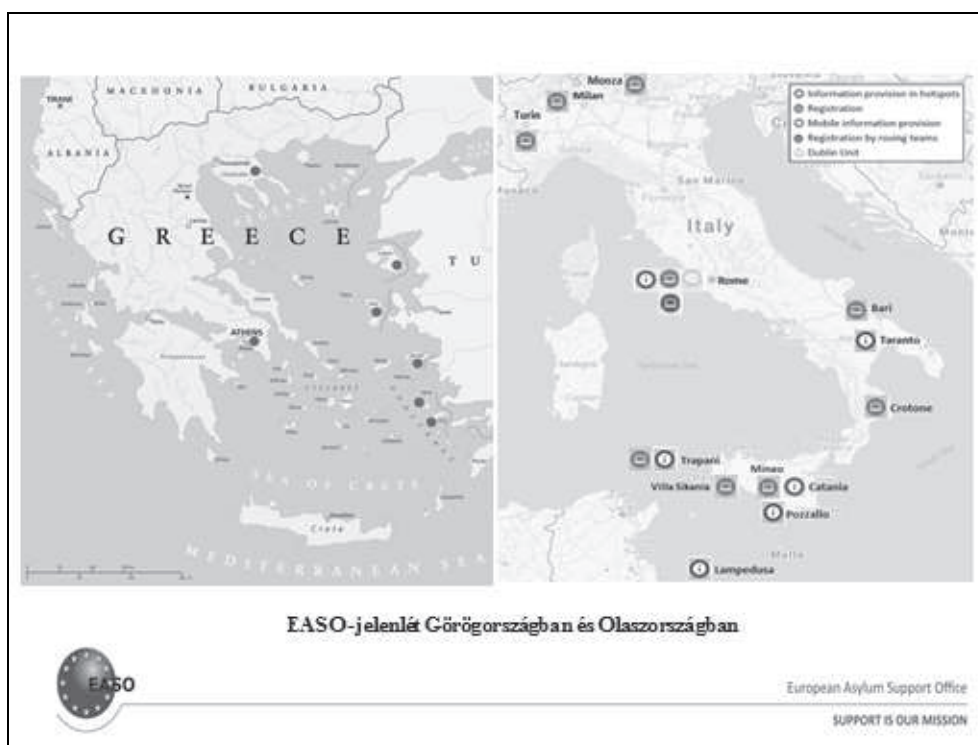
Az előadó röviden áttekintette a 2017. január-május közti görögországi EASO tevékenységeket az EU-Törökország Nyilatkozattal összefüggésben. 2017-ben az EASO alkalmazásában álló szakértők 4.192 kérelmező esetében 3.466 ügyet kezeltek, ebből 3.061 lezárásra került (83%). Jelenleg nincs érdemi ügylátalék a hotspotokon első fokon, próbálják naprakészen kezelni a helyzetet, a jogorvoslati szakban levő ügyek húzódnak el. Sok a bonyolult eset és ügy. Görögországban hotspotok közül Lesvos és Chios a legleterheltebb. Az ügyek közel $\frac{3}{4}$ része ide koncentrálódik. 24 nyelven, 52 nemzetiséget érintően folynak az eljárások. Kiemelkedő a szíriaiak, eritreaiak, pakisztániak, afganisztániak aránya. Az arab nyelvek (46%) mellett a punjabi, farszi, kurmanji, dari, francia a leggyakoribbak. Nem mindig könnyű találni a határidőhöz kötött eljárások során megfelelő tolmácsot, akit nemcsak a hatóságok, de az érintett személyek is elfogadnak. Sok EASO alkalmazott kifejezetten az EU-Törökország Nyilatkozatban érintett ügyleteket vizsgálják célirányosan. Külön csoportot állítottak fel a sérülékeny kategóriák kezelésére.

A műveletekre való felkészülést segíti az IDS (Information Documentation System) működtetése, amely online tartalmazza a felkészítő anyagokat a bevetésre készülő szakértők meg a kiküldetés előtt részletesen tájékozódhatnak a körülményekről és a rájuk váró feladatokról minden egyes bevetési helyszínre vonatkozóan.

A továbbiakban az előadó áttért az olaszországi hotspotokra. A korábban jól ismert két hely, Lampedusa és Szicília után több műveleti helyszínt alakítottak ki és törekszenek az arányos elosztásra. A tengerből kimentett személyek száma naponta akár 3.000-4.000 is lehet, így bármennyire is törekszenek az ún. homogén elosztásra (áthelyezésre jogosult csoport együttes elhelyezése), a gyakorlatban ezt nehéz kivitelezni. A helyzet kezelésére, mint ahogy azt az előző évi előadásban is jelezte, mobil szakértői csoportokat hoztak létre, amelyek az ország teljes területén belül bevethetők. Mind a

négy hotspoton 2-2 szakértő foglalkozik az információnyújtással. Szicília-ban egy 8 fős mobil csoport működik, az ország többi területére 10 szakértőből tudnak csoportokat létrehozni a helyzetnek megfelelően információ nyújtására. A regisztrációt 8 központban 3-3 szakértő végzi. A mobil csoportokban a 10 szakértő végzi a regisztrálást. A 15 szakértő támogatja a dublini eljárások/áthelyezések lefolytatását. A mobil csoportok a helyi rendőrségi bázisra települnek és az ő támogatásukkal végzik a munkát. Az előadó többször hangsúlyozta, hogy fontos a helyi, nemzeti hatóságokkal az együttműködés. Ez egyben az EASO munkájának egyfajta legalizálása is. 32 bevetési helyszínük volt eddig pl. Cagliari, Caserta, Catanzaro, Chieti, Cosenza, Florence, Foggia, Frosinone, Genova, Grosseto, Imperia, Latina, Mantua, Modena, Naples, Nuoro, Parma, Pisa, Potenza, Salerno, Sassari, Teramo, Treviso, Venice, Verona, Vicenza.

2014-ben 170.100, 2015-ben 153.842, 2016-ban 181.436 fő migráns érkezett Olaszországba. 2017-ben a számok alakulása sokat elmond: januárban 4.468, februárban 8.971, márciusban 10.853, áprilisban 12.930, májusban 23.010 fő érkezett. A növekedés szembetűnő a nyári hónapokban.



Az előadás során bemutatott ábrák összevont megjelenítése

Az előadó röviden áttekintette a 2017. január-május közti olaszországi EASO tevékenységeket. Ebben az évben az EASO szakértők 14.514 személyt tájékoztattak és 3.955 fő kérelmezőt regisztráltak. A 14.514 fő esetében 7.401 főnél általános eljárás folyt, 7.113 fő esetében családegyesítési, és dublini eljárás alá eső kérdések is felmerültek. Egyedül Pozzallo-ban 3.347 fő esetében merült fel a családegyesítés.

3.955 fő került regisztrálásra, ebből 2.725 fő a nemzeti menekültügyi eljárás keretében, 45 személy kezdeményezett családegyesítési eljárást, 1.185 fő került áthelyezési jegyzékre. Az EASO támogatja a dublini eljárások lefolytatását, döntésre 5.964 személy esetében küldtek anyagot. A legelterheltebb Pozzallo, Lampedusa, és a római mobil csoport.

Az áthelyezések kivitelezésének megkönnyítésére komoly kampány folyik. Az embercsempészek arra buzdítják a migránsokat, hogy kerüljék el a hatóságokat, ne regisztráltassák magukat. A kampány keretében az EASO videókat készített a sikeres áthelyezésekről, ahol az érintettek számolnak be a történekről. Ún. „forró-drótot” is létrehoztak, az EASO aktív az on-line médiumokban.

Az EASO bevetésekre Olaszországban egy speciális tréninget dolgoztak ki, amely Rómában folyik. Az első napon az általános tudnivalókat ismertetik, az olasz helyzetet, feltételeket, a szakértők feladatait. Gyakorlati bemutatókra és ismertetőkre kerül sor. Felfrissítik az menekültügyi eljárások gyakorlati lefolytatásával kapcsolatos tudnivalókat. Gyakorolják az személyes meghallgatást, adatrögzítést, az egyes tevékenységi helyszínek sajátosságait megismerik, kiegészítő műveleti tréningeken, műhelyvitákon vesznek részt. Megismerik az online adatfeldolgozás módszereit. Felkészítik őket a visszacsatolásra, hogy ezeket hasznosítsák az újonnan érkező szakértőknél. Akár csak Görögországban, Olaszországban is fontos szerepe van az autentikus tolmácsoknak. A szakértőket úgy készítik fel az EASO műveletekre, hogy azt később nemzeti, vagy akár nemzetközi keretek között tudják kamatoztatni.

A gyakorlati tapasztalatok alapján jutott el az EASO arra döntésre, hogy egységesen biztosítja szakértőinek „láthatóságát” (visibility), ami lehetővé teszi az azonnali felismerhetőséget, azonosítást és ezáltal a bizalom megalapozását (jelvény, EASO logós mellény, póló, sapka etc.).

Az EASO folyamatosan fejleszti műveleti képességeit. **Az előadó megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy várja a kérdéseket.**

Crisan Andrea: Tartalmas, lényegre törő, optimista kicsengésű, de komoly problémákat bemutató előadást hallottunk. Lehet kérdéseket feltenni az előadónak.

✎ Kérdés: **Szép Zoltán ny. határőr alezredes:** Az EASO regisztrálja az adatokat, mi van akkor, ha a személy hamis adatokat ad meg az ujjlenyomat mellé? Ez hogyan legalizálható, van-e visszacsatolás?

☞ Válasz: **Ördög István** – A legfontosabb maga a regisztráció a bementett adatokkal. A biometrikus azonosító rögzítése alapján a rendszer jelez, ha már volt korábban ujjnyomat vétel (akár más néven). Helyi és EU-s nyilvántartásokban is történik ellenőrzés. Sajnos rá vannak utalva a külföldi nyilatkozatára, ha nincs személyi okmány (a többségnél). Az ellenőrzésnek van kialakult módszertana, ún. ország-információs ellenőrzés folyik a nyilatkozatok hitelesítése érdekében. Akár településszintű specifikus kérdéssorok is rendelkezésre állnak, így az előre betanult legendákat könnyű leleplezni, és kiderül a csalás. A valódi okmányok bemutatását illúzió volna kérni.

✎ Kérdés: **Szabó Zoltán ny. határőr ezredes:** Az EASO műveletekben résztvevők hogyan vannak „becsatornázva” a nemzeti hatóságokkal? Van-e együttműködés? Az EASO- műveletekben résztvevő szakértők ismerik-e, hogy az NGO-k és az embercsempészek összejátszanak a migránsok Európába való juttatásában?

☞ Válasz: **Ördög István** – Mivel nincsenek EASO-adatbázisok, minden vizsgálat nemzeti szinten folyik. A hotspoton jelen van az EUROPOL amely rendőri ellenőrzést végez, ez nem menekültügyi feladat. Az EASO egyelőre meg nem EU-s menekültügyi ügynökség (nem saját hatáskörben bírálja el a menedékkérelmeket, az egyes tagállamok szakértőit és nem saját állományát veti be). *(Hangos megjegyzés a hallgatóság köréből: a KEMR működéskép- telenségén ezután nem kell csodálkozni!)*

Az NGO-k és az embercsempészek összejátszásáról nincsenek személyes tapasztalatai. Nem rendelkezik erre vonatkozó hiteles információval. Az EASO a szárazföldön dolgozik, a Frontex kint van a vízen.

✎ Kérdés: **Crisan Andrea:** Ördög úr a migrációkezelést EASO- tevékenység pozitív oldaláról is bemutatta, jó ilyent is hallani. Kérdést szeretne feltenni. Hogyan fogalmazható meg a hotspotok jövője?

☞ Válasz: **Ördög István** – A hotspot nem az EASO találmánya, a fő koordinátor a Frontex. Akkor várható előrelépés, ha eldöntik, hogy a külső határ nemzeti vagy EU-s hatáskörbe kerül. Az már most egyértelmű, hogy az EU-s jelenlét láthatóan erősödik. Politikai kérdést vet fel, ha például a tagállam nem kér segítséget a határőrzéshez. Van egy sor kérdés: akkor is megy az EU, ha nem hívják? Mire hivatkozhatnak? Bemehet az EU akár „erőszak-

kal” is? EU-n kívül is létrehozható hotspot a jövőben? Erre egyelőre nincs válasz. Sok a nyitott és megválaszolatlan kérdés.

Crisan Andrea: Megköszönte az előadásokat, kérdezők aktivitását és a válaszokat. Az első konferencia napot bezárta.



A konferencia második napján történtek...

Chrisán Andrea: Köszöntötte a konferencia második napjának résztvevőit. Tegnap nagyon érdekes előadások hangzottak el. Az elmélet és a gyakorlat összhangjának megvalósulásáról volt szó. A konferencia folytatásában migrációkezelés során megvalósuló regionális együttműködés kérdései szerepelnek. Érdekes szembesülni azzal, hogy a migrációs válság milyen megítélést kap a regionális válaszok tükrében. 2015 egyértelműen a válság éve volt. Hangot adott a különvéleményének is: 2013-ban már volt „lappangó” migráció, az emelkedés már akkor mérhető volt. Ezután jött az igazi hullám. Bejelentette, hogy dr. Lőrincz Aranka, a BMH menekültügyi igazgatójának előadása következik a migrációkezelés hazai szabályozásnak változásairól és azok hatásairól.

Dr. Lőrincz Aranka

menekültügyi igazgató, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

„A migrációs szabályozásban bekövetkezett főbb változások és következményei a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal munkájában”¹³



Az előadó kiemelte, hogy a történések és azok összefüggéseinek ismeretében lehet igazán megérteni a szabályozás szükségességét, célját, annak módját és a jogszabály-változtatások hatásmechanizmusát. Egy hosszabb időszakról van szó, azon belül is vannak szakaszok, bár történelmi léptékben nem is tűnik annak. Előadását két nagy blokkra osztotta, amelyből az első értelemszerűen „A migrációs szabályozásban bekövetkezett főbb változások”, a második a „Következmények”. Az elő-

adás a prezentáció keretében bemutatott tényszerű jogszabály-bemutatóra, a változások lényegének kiemelésére épült. A slide-ok alapján történik a továbbiakban is az előadás összefoglalása.

Első blokk...A Kormány által 2017. szeptember 7-ig kihirdetett tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet által indokolt jogszabály-módosítások mind a törvényi, mind a rendeleti szintű jogszabályokat érintették.

A törvényi szabályozás: A 2017. március 28. napján hatályba lépett **2017. évi XX. törvény** módosította a menedékjogról, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, az államhatárról, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvényeket.

¹³ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

A rendeleti szabályozás 2017. március 31. napján lépett hatályba. A **70/2017. (III. 31.) Korm. rendelet**ben foglalt módosítások által érintett jogszabályok a menedékjogról szóló törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet, továbbá a gyermekvédelem területén a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról és a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló kormányrendeletek. **A tranzitzőna házirendjének megalkotása miatt szükségessé vált a menekültügyi szervezeti rendszeréről szóló IRM rendelet módosítása is.**

A jogszabály-módosítások lényegi elemei az alábbiak szerint foglalhatóak össze. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején menedékkérelmet csak a tranzitzőnában lehet benyújtani (szűk kivételi kör). Az eljárás időtartamára a kérelmező számára kijelölt kötelező tartózkodási helyként a Tompai vagy a Röszei tranzitzőna kerül kijelölésre a menekültügyi lejárást lezáró, jogorvoslattel tovább nem támadható döntés vagy a dublini átadó végzés végrehajthatóvá válásáig. A kérelmező a tranzitzőnát az eljárás időtartama alatt Magyarország irányába nem hagyhatja el, Szerbia irányába azonban önként bármikor távozhat a kiléptető kapun keresztül. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a tranzitzőnában nemcsak elfogadhatatlanságról dönt a menekültügyi hatóság, ahogy azt teszi a határon lefolytatott eljárás keretében, hanem az elfogadható kérelmek esetében érdemben is döntést hoz. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a különleges bánásmódot igénylő személyek számára is tranzitzőnában került kijelölésre a kötelező tartózkodási hely, kivéve 14 év alatti kísérő nélküli kiskorúakat, akik a Fóti Károlyi István Gyermekközpontban kerülnek elhelyezésre. A Magyarország területén jogellenes tartózkodó menedékkérelmek előterjesztésére irányuló szándéknyilatkozatot tevő külföldit a rendőrség az ideiglenes biztonsági határzár kapuján átvezeti. A külföldi ellen fő szabály szerint nem indul idegenrendészeti eljárás, hanem az átvezetés után a tranzitzőnában nyújthatja be a menedékjog iránti kérelmét.

A módosított menedékjogi törvény az általánostól eltérő speciális szabályokat vezetett be. A jogszabály különbséget tesz az elhelyezés és a gyámki rendelés szabályai tekintetében a 14 év alatti és a 14-18. év közötti kísérő nélküli kiskorúak között. A menekültügyi eljárások gyors lefolytatása érdekében az elfogadhatatlanság és gyorsított eljárásban hozott elutasító döntéssel szemben a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő az általános 7 napos határidőtől eltérően 3 napra rövidül le. A bíróság a felülvizsgálati eljárás során a személyes meghallgatást a tranzitzőnában tartja meg. Az összeköttetés közvetlenségét a mozgóképet és a hangot egyidejűleg

továbbító készülék biztosítja. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a jogerős elutasító vagy megszüntető döntést követően ismételt kérelmet előterjesztő kérelmező az ismételt eljárás tartama alatt nem rendelkezik területen maradási joggal, illetve ellátási jog sem illeti meg. A határon lefolytatott eljárás és a repülőtéri eljárás szabályait nem kell alkalmazni.

A 14-18. év közötti kísérő nélküli kiskorú részére a tranzitzona a kijelölt tartózkodási hely. Nem kerülnek gyermekvédelmi intézménybe, de vannak különleges eljárási garanciák. A menekültügyi hatóság minden esetben haladéktalanul jelzéssel él a jogi segítségnyújtásért felelős illetékes járási hivatalhoz, ezzel egyidejűleg - kezdeményezi a kijelölt gyámhivatalnál a gyermek részére eseti gyám kijelölését. Kijelölt gyámhivatal a Csongrád Megyei Kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró Szegedi Járási Hivatal, eseti gyám a jogi segítségnyújtás és áldozatsegítési feladatkörében eljáró területileg illetékes járási hivatalnak a tranzitzonában jogi képviselőt ellátó állami tisztviselője. A kísérő nélküli kiskorúak ügyében soron kívül kell dönteni.

A 14 év alatti kísérő nélküli kiskorú esetében az országba való beléptetést követően a menekültügyi hatóság az eljárást ugyancsak soron kívül az általános szabályok szerint folytatja le. A menekültügyi hatóság haladéktalanul intézkedik a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről és egyidejűleg megkeresi a gyámhatóságot a kiskorú képviselőt ellátó gyermekvédelmi gyám kirendelése iránt. A gyermekvédelmi gyámot a menekültügyi hatóság megkeresésének megérkezését követő nyolc napon belül kell kirendelni. A kirendelt gyermekvédelmi gyám személyéről a gyámhatóság haladéktalanul tájékoztatja a kísérő nélküli kiskorút és a menekültügyi hatóságot.

A kérelmet elfogadhatatlanság miatt elutasító döntéssel szemben vagy a gyorsított eljárásban hozott elutasító döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet a döntés közlésétől számított három napon belül a menekültügyi hatóságnál kell benyújtani. A menekültügyi hatóság a kérelmet az ügy irataival együtt és ellenkérelmével együtt három napon belül megküldi a bíróságnak.

Nem elfogadhatatlan, illetve nem gyorsított eljárásban hozott elutasító döntések esetén nincs az általánostól eltérő rendelkezés. A felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő – az általános szabályok szerinti – nyolc nap. A menekültügyi hatóság haladéktalanul megküldi a keresetlevelet az ügy irataival és az ellenkérelemmel együtt a bíróságnak. Újabb változás, hogy a menekültügyi hatóság a döntés közléséről annak meghozatalát követő három napon belül gondoskodik.

A menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy az eljárást megszünteti, ha az elismerését kérő kérelmét írásban visszavonja,

a nyilatkozattételt megtagadja és ezzel a kérelem elbírálását megakadályozza, ujjnyomatának vagy arcképmásának rögzítését megakadályozza vagy lehetetlenné teszi, vagy a tranzitzőnát elhagyja. A menekültügyi hatóság a döntés közléséről annak meghozatalát követő három napon belül gondoskodik. Az eljárást megszüntető végzéssel szemben bírósági felülvizsgálatnak nincs helye.

A bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések biztosítják, hogy a kérelmezőnek ne kelljen elhagynia a tranzitzőnát a személyes meghallgatás lefolytatása érdekében sem. A személyes meghallgatást az eljáró bíróság a tranzitzőnában tartja meg. A meghallgatás távközlő hálózat útján is megtartható, ha az eljáró bíró a személyes meghallgatást a bíróság székhelyéről vagy más, a tranzitzőnán kívüli helyről folytatja le. A bíróság az általa hozott határozatokat az elismerését kérővel az anyanyelvén, vagy az általa értett más nyelven közli. A tranzitzőnát elhagyó elismerését kérő részére a bíróság eljárást befejező döntését a hirdetmény útján kell közölni. A hirdetményt tizenöt napra ki kell függeszteni annak a tranzitzőnának a hirdetménytáblájára, amelyben a felülvizsgálati kérelmet előterjesztették. A hirdetményt az elismerését kérő anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven kell közzétenni.

Az elismerését kérő a további jogorvoslattal nem támadható döntés közlését követően a tranzitzőnát elhagyja. Elismerés esetén beléptetésre kerül Magyarország területére.

Jogerős elutasítás esetén vagy önként elhagyja a tranzitzőnát vagy a menekültügyi hatóság átadja az idegenrendészetnek.

Ha a menedékkérő ismételt kérelmét azt követően nyújtja be, hogy korábbi kérelme tárgyában jogerős megszüntető vagy elutasító döntés született, menedékkérőt nem illetik meg a Met. 5. § (1) bekezdés a)-c) pontjában foglalt jogosultságok.

2. blokk. ... és következményei a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal munkájában.

A jogszabályi változások nemcsak a jogérvényesítés, a végrehajtás, az ügyintézés, hanem a feltétel-biztosítás terén is komoly változásokat hoztak, és nem csak a BMH munkáját, hanem a migrációban, annak kezelésében érintett szervezetek, intézmények tevékenységére is kihatottak. Annak ellenére, hogy a változtatások sok területet érintettek, a kiindulási alap már előzetesen rendelkezésre állt. Fontos volt a jogszabály szerinti, megfelelő ellátás megszervezése a tranzitzőnában, ami főleg a szállásokat érintette. Kettő tranzitzőna működik, mindegyikben lehetőség van ún. szállásszektorok kialakítására életkor, nem, vallás vagy kulturális sajátosság szerint. Konténeres elhe-

lyezés áll rendelkezés a szükséges kellékekkel: fekvőhely, zárható szekrény, tisztálkodó blokkok, közösségi helyiségek, ökumenikus istentiszteleti helyiség, lehet televíziót nézni, van ingyenes WI-FI, játszó helyiségek, óvoda és iskola kialakítási lehetőség is. Megfelelő feltételek állnak rendelkezésre sportolás terén is. A tranzitónában tartózkodó személyeknek programokat szerveznek. A szociális munkások komoly támogatást nyújtanak. A sokat vitatott élelmezés terén is szabályozottak a feltételek, biztosított az általános napi háromszori - 14 év alatti gyermekek részére a napi ötszöri - étkezés, a kísérő nélküli kiskorúakra külön oda figyelnek, ha valakinek speciális élelemre van szüksége, azt is megoldják. Az egészségügyi ellátás biztosítása kiemelt figyelmet kap. Együttműködnek a civil szervezetekkel, kiemelten a Karitatív Tanáccsal. Nagy az érdeklődés a tranzitónák iránt eddig 48 hivatalos „engedély”- t adtak ki látogatásra, ez ennyi alkalmat jelentett, de lényegesen több személyt.

Jogszabályváltozásoknak természetesen komoly hatásai vannak: a mélységi elfogások, előállítások száma csökkent, érdemi döntések születnek, a pozitív döntések száma emelkedett.

A kérelmezői kör jellemzően afgán, szíriai és iraki személyekből áll. Eljárások kerülnek felfüggesztésre a dublini eljárás lefolytatása céljából.

Az eljárások lefolytatását nagymértékben meghatározza a **kérelmezők rendelkezésre állása**. Ezzel kapcsolatban az előadó táblázatok segítségével mutatta be a kialakult helyzetet. 2016. évben 29.432 döntést hoztak. Ebből elutasítva 4.675, megszüntetés 49.479. A védelemben részesültek száma 432/438. Menekült 154, oltalmazott 271, befogadott 7 fő. A hat bírói jogorvoslattal az összes védelemben részesített száma 438 lett (160 fő menekült.)

2017. március 28. után benyújtott kérelmekben meghozott döntések száma 06.08-ig. Az adott időszakban összesen 593 kérelmet nyújtottak be. Ebből elutasítva 115, megszüntetve 27, a dublini eljárás lefolytatása miatt felfüggesztve 141. Az összes védelemben részesített: 90, ebből menekült 8, oltalmazott 82, befogadott 0.

A kísérő nélküli kiskorúak esetében a rendelkezésre állás: 2016-ban a kérelmezők száma 1.293, ebből elutasítva 8, védelem biztosítása- menekült 2, oltalmazott 21, eljárás megszüntetve 1.243 kérelmező ügyében. 2017.03.27-ig: a kérelmezők száma 71, ebből elutasítva 1, védelem biztosítása- menekült 1, oltalmazott 1, eljárás megszüntetve 166 fő ügyében.

2016-ban a knk-k esetében az 5 leggyakoribb állampolgárság: az afgán, pakisztáni, koszovói, szomáliai és szíriai volt, a 14. év alattiak aránya 10%, a

14-18. év közöttiek 90 %. **2017.03.27-ig** a knk-k esetében a leggyakoribb állampolgárság az afgán, pakisztáni, szíriai, iraki, algériai és nepáli volt, a 14. év alattiak aránya 11%, a 14-18. év közöttiek 89%.

2017.03.28-2017.06.08. között a kérelmezők száma 39. Elutasítva 2. Védelem biztosítása: menekült 0, oltalmazott 2, befogadott 0. Eljárás megszüntetése: 3. Mindhárman a nyitott gyermekvédelmi intézményből ismeretlen helyre távoztak. 14 év alattiak száma 16 fő, 14-18 év közötti 23 fő. A három leggyakoribb állampolgársági kategória: afgán, pakisztáni és bangladesi állampolgárok.

Jogsabályi változás hatásai: az első helyen az „Uniós visszhangot” kell kiemelni, amely aggodalmát fejezte ki a gyermekek szexuális kizsákmányolását illetően a tranzitciónában, sürgette az ez elleni határozott fellépést, a határozatot, mint „fogvatartási” formát értelmezi. Májusban volt egy Bizottsági meghallgatás az Európa Tanácsban. Sok dolgot kellett tisztázni. A kísérről nélküli kiskorúakra kiemelt figyelmet kell fordítani. Az említett szabályozások tömeges migrációs válságra kerültek kidolgozásra, de a jogszerűség biztosított, akár csak a gyámügyi eljárások. A felügyelet minden esetben garantált. Ez azt jelenti, hogy eseti, felkészült gyámok állnak rendelkezésre. Az Európai Bizottság **kötelezettségsegési eljárást** indított hazánk ellen még 2015-ben, ennek tartalmát a kialakult vagy éppen alakuló helyzetnek megfelelően folyamatosan és következetesen kiegészítik. **A fő kiindulás, hogy a foganatosított intézkedések és eljárások miatt „Magyarországon a menekültügyi eljárásához való hozzáférés nem garantált”.** A magyar álláspont szerint a jogszerű eljárás egyik kelléke az érvényes és hiteles okmányok rendelkezésre állása és az azonosíthatóság. Ennek megfelelően csak annyi személyt léptetnek be egyszerre, akinek az ügyét rendezni tudják. Az EU szerint *„őrzik a tranzitciónát, ez megfosztja a menekülteket a szabad mozgástól”.* Egyértelmű, hogy a Magyarország területére való beléptetés szabályozott. A tranzitzió elhagyását a magyar hatóságok nem akadályozhatják meg, csak az ország területére való belépést, a kettő nem ugyanaz. Eltérő a biztonságos harmadik országok listájának értelmezése is. **Emberi Jogok Európai Bírósága elé öt ügy került a tranzitciónában történő elhelyezés miatt:** N.A. és mások kontra Magyarország; A.A.A. és mások kontra Magyarország; S. A. és mások kontra Magyarország; R.R. és mások kontra Magyarország; A. I. kontra Magyarország.

A téma sok számos kérdést is felvet. **Az előadó megköszönte a hallgatóság figyelmét és jelezte, hogy szívesen válaszol a kérdésekre.**

Crisán Andrea: Tartalmas, jogszerű előadást hallhatott a konferencia közönsége. Lehetőség volt kérdések feltevésére.

✎ Kérdés: **dr. Ritecz György ny. rendőr ezredes:** A tranzitónákban jelenleg hány fő kérelmező tartózkodik?

☞ Válasz: **dr. Seres József BMH regionális igazgató:** – Nézzük meg a zónák befogadási kapacitását: Röske 450 fős kapacitás, jelenleg 211 fő tartózkodik, Tompa 250 fős, jelenleg 190 fő tartózkodik.

✎ Kérdés: **Nagy Péter:** (1) A menedékkérők korát hogyan állapítják meg? (2) Az elutasított menedékkérőkkel mi történik?

☞ Válasz: **dr. Lőrincz Aranka BMH menekültügyi igazgató:** (1) Ha probléma vagy kétség merül fel az életkor meghatározása kapcsán, először az orvos mond véleményt élettani jellemzők alapján, kétség esetén igazságügyi szakértő kerül bevonásra. (2) Az elutasított menedékkérők ügye az idegenrendészet hatáskörébe tartozik. Előfordul, hogy egyes elutasított menedékkérők nem hajlandók együttműködni a hatóságokkal.

Dr. Végh Zsuzsanna BMH főigazgató: Az idegenrendészeti területen ugyanolyan gondok merülnek fel, mint az EU-ban. Nagyon alacsony a visszaküldések %-a. Ebben a folyamatban a Frontex is tud segíteni. Az előbb említett jelenségre a jogszabály-módosítás is reagált. A kötelező tartózkodási hely kijelölése jogkövetkezményekkel jár. A szigorúbb rendelkezés alá még kevesebben fognak így tartozni.

✎ Kérdés: **Ördög István EASO:** Megköszönte az előadási lehetőséget. Megítélése szerint a jogalkotás nehéz helyzetben van. Kérdései: (1) Szerbia továbbra is biztonságos harmadik ország? (2) A menedékkérők részéről a jogi képviselőhöz való hozzáférés hogyan biztosítható? (3) Az indokolt egészségügyi kórházi ellátás vagy elhelyezés esetére történik-e beléptetés az ország területére?

☞ Válasz: **dr. Lőrincz Aranka BMH menekültügyi igazgató:** (1) Szerbia továbbra is biztonságos harmadik ország! (2) A jogi meghatalmazás a menekültügyi hatóságon keresztül történik. (3) Egészségügyi probléma esetén az indokoltság ténye és mértéke a kiindulási alap. Indokoltság esetén rendőri kísérettel történik a kórházba szállítás.

✎ Kérdés: **Rác István rendőr őrnagy, Szabolcs-Szatmár-Bereg MRFK, Nyírbátor, Őrzött Szállás vezetője:** A tranzitóna kötelező tartózkodási helynek is minősül. Milyen jogkorlátozás lehetséges, ha a menedékkérőket a tranzitónából szállítják az országon belül? Milyen jogcímen történik mindez? Mi a szállított személyek státusa? A rendőrség milyen jogérvényesítésre és intézkedésre jogosult?

☞ Válasz: **dr. Lőrincz Aranka BMH menekültügyi igazgató:** A jelenlegi jogszabályok kifejezetten nem térnek ki erre, ez a BMH és az ORFK közötti együttműködési megállapodás alapján értelmezhető.

Dr. Végh Zsuzsanna BMH főigazgató: A kérdésfelvetés jogos, de helyesen kell értelmezni a jogszabályokat. A tranzitória lényege valóban a szabadságkorlátozásban fogható meg? A rendőr hogyan bánjon az eljárás alatt állóval? Ezek lényegi kérdések. Először is, a tranzitória nem minősül őrizetnek. A tranzitóriát a kérelmező, vagy valami miatt ott tartózkodó személy elhagyhatja abban az irányban, ahonnan jött. Sőt, bármely személy a kötelező tartózkodási helyet is elhagyhatja, mert nincs őrizet. Ezek után nézzük azt is, hogy az uniós irányelvekkel milyen az összhang? Van összhang, mert a tagállam speciális eljárásokat vezethet be. Nézzük a német szabályozást! A repülőtéri tranzitória is hasonlóan működik. Ha a magyar eljárás EU-jogellenes, akkor a német még inkább az, mert ott akár 18 hónapig is kell néha várakozni. Ez a megállapított leghosszabb idő. Ez ott nem számít szabadságkorlátozásnak. Tagállami megítélési eltérések természetesen vannak a kérdésben. Lehet, hogy a magyar szabályozást pontosítani kell, jobban kellene értelmezni bizonyos dolgokat, de jó kiindulási alap. A korábbi szabályozás visszaélésre adott lehetőséget, ezért módosítani kellett. Az EU-nak nincs a migrációs válsághelyzetre megoldása. Magyarország próbált keresni és talált is egyfajta megoldást. Nincs minden leszabályozva teljesen, ez a kérdésekből is kiderült, de az eddigi visszaigazolások pozitívak.

☞ Kérdés/hozzászólás: **dr. Seres József BMH regionális igazgató:** Van természetesen jogszabályi kapcsolódás. Maga a végrehajtás is szabályozva lett. Pontosan le van írva a rendőrségi kísérés megoldása is. Ez a hivatkozási alap.

Crisán Andrea: Megköszönte a kérdéseket és a válaszokat. Bejelentette, hogy a bolgár vendég előadására kerül sor.

Aleksandar N. Manolchev

Bolgár Köztársaság Belügyminisztériuma,

Elemző és Jogalkotási Igazgatóság

A migrációs helyzet dinamikája Bulgáriában 2016-2017-ben¹⁴



Az előadó megköszönte a meghívást. 2016-ban már részt vett itt Budapesten, hasonló konferencián, de akkor más volt a téma. Akkor a bolgár szerepről, a migrációban betöltött szerepvállalásról, a migráció elleni fellépésről beszélt. Most a migrációs helyzet dinamikájáról lesz szó. Ez most átfogóbb és több aktort érintő előadás lesz. Néhány szó a bolgár határokról. Európa DK-i részén, a Kelet-Mediterrán útvonalon fekszik az ország. Közel a Nyugat-Balkánhoz. Rendelkeznek török,

macedón és a szerb határral, nagy határszakaszuk van Romániával, Görögországgal és van tengeri határuk is a Fekete-tengernél. A migrációval kapcsolatban sok információ keletkezik. Egy térképvázlatot mutatott be, amelyen a 2017. évi illegális mozgások láthatók. Kifelé és befelé bontásban határszakaszonként. Szerbia ki 1.532, be 10; Románia ki 96, be 6; Fekete-tenger 0/0; Törökország ki 32, be 368, Görögország ki 41, be 8; Macedónia ki 9, be 0; repülőterek ki 0, be 10.

Bulgáriában hasonló a jelleg Magyarországhoz. Összes mozgás: 2014-ben 11.080, 2015-ben 31.281, 2016-ban 18.844 fő. Vannak ún. kilépési elfogásaik, amelyek a nem regisztráltakra értendők. A jelenlegi helyzet (2017. január-május) 1.289 főnél tartanak. Ez a 2016-os hasonló időszakhoz képest 77%-os csökkenést jelez. A folyamatok változnak. Érezhetően csökkent a nyomás, de nem enyhült és folyamatos jelleget mutat.

A főbb menedékkérő nemzetiségek 1993-2017. áprilisa között az afgánok (24.829), szíriaiak (20.563), irakiak (18.640), pakisztániak (2.928) közül

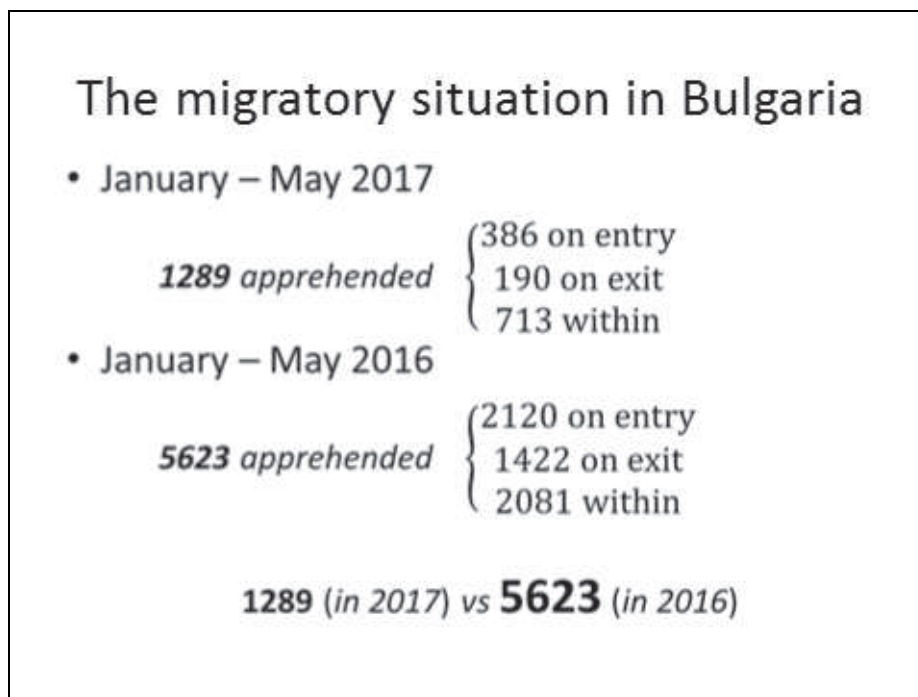
¹⁴ A tartalmi összegzés az elhangzott előadás szinkrontolmács általi fordítása alapján készült.

kerültek ki, de sok a hontalan (2.099) is. Van átrendeződés is, a sorrendek 2015-ben szíriai, afgán, iraki, 2016-ban afgán, iraki, szíriai, 2017-ben afgán, iraki, szíriai szerint alakultak. 2015-ben statisztikailag is egyértelmű, hogy megnőtt a fiatal férfiak száma és aránya is.

Tavaly már ismertette a változások lényegét. Ezek fontosak, szólni kell róluk. Először preventív célzattal a török határra telepítettek műszaki kerítést, majd ezt a teljes határra kiterjesztették. (Funkciója: ellenőrzés és védelem). Tavaly annyi változás volt, hogy a bolgár fegyveres erők is bevonásra kerültek a határvédelembe. Nagyon aktív nemzetközi együttműködési rendszert hoztak létre. (Nemzetközi támogató erők, központi, regionális, helyi erők és az ENSZ.) Erősítik a kétoldalú együttműködéseket. Tanulság: a migrációt nehéz és nem is lehet egyedül kezelni.

A határvédelem keretében a fő figyelmet az embercsempészekre irányítják. Az embercsempészek „nyereségalapú”, „üzleti tevékenységet” folytatnak. A bűnszervezetek brutálisan működnek. Az emberi élet nem számít, csak a haszon. Sok ember úgy kerül a hajókra, hogy kicsi az esélye a túlélésre. Ebből is következik, hogy az embercsempészekkel szemben kell elsősorban fellépni. Bulgáriában 2015-ben megnövelték az embercsempészekkel szembeni büntetési tételeket. Az addigi büntetés nem volt elrettentő. A Bolgár Btk. szerint a bíróság embercsempészség esetén addig 1-10 év elzárást vagy/és 500-1.500 € pénzbüntetést, akár teljes vagyonelkobzást is kiszabhatott. 2015 után 1-10 év elzárás vagy/és 500-15.000 € pénzbüntetés és teljes vagyonelkobzás is kiszabható. Ezen kívül, ha valaki Bulgáriában külföldi személy illegális tartózkodását támogatja, akkor akár 5 évre is elzárható, és/vagy 1.500-5.000 € pénzbüntetésre, súlyos esetben 1-6 év elzárásra, 200-10.000 € pénzbüntetésre is ítéltető.

A Bolgár BM az ilyen esetekre és cselekményekre átfogó és következetes elvi megközelítést alkalmaz. A tevékenységet a Rendőrség és a Határrendészeti Igazgatóság végzi, a közös tevékenység javítására ún. Koordinációs Központot hoztak létre. Feladata az információk gyűjtése, feldolgozása és az érintett hatóságok információval való ellátása. Ebben a tevékenységben részt vesz a Szervezett Bűnözés Elleni Főigazgatóság is.



*A 2017. első öt hónap összehasonlítása 2016. hasonló időszakkal
(Az előadáson bemutatott dia.)*

Sajnos sok illegálisan tartózkodó személy van Bulgáriában. Az EU-ból évente 400.000-500.000 főt utasítanak ki, de ezeknek jó, ha 40%-a elhagyja az országokat. Megítélése szerint ennél jóval kisebb az arány. A bolgár hatóságok szerint a visszafordítás lehet a megfelelő megoldás. A kezdeti időszakról kezdve ezt szorgalmazzák. Adatok: visszafordítás és átszállítás, helyezés 2015-ben 797, 2016-ban 1.360, 2017. január-május 1.123 fő. Kikényszerített visszatérés 2017-ben 228 fő volt. Támogatott önkéntes visszatérés 2015-ben 89, 2016-ban 639, 2017-ben 552 fő volt.

Ha a migráció dinamikáját nézzük, akkor 2015 volt a csúc 31.281 fővel. 2004-hez képest ez +200%-os növekedést jelent. 2016-ban 40%-os csökkenés következett be. Az előadó reményét fejezte ki, hogy sikerült a migrációs folyamat dinamikáját a bolgár példán bemutatni. **Megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy várja a kérdéseket.**

Crisán Andrea: Megköszönte az előadást, valóban az idej megközelítés más jellegű volt, mint tavaly. Lehetőség van kérdéseket feltenni.

✎ Kérdés: **dr. Szép Árpád, Alkotmányvédelmi Hivatal:** Három kérdést szeretne feltenni. (1) Illegális határsértő elfogása esetén megtörténik-e az azonnal visszafordítás, vagy bolgár területen folyik az eljárás, illetve Törökország visszafogadja-e ilyen esetben a migránsokat? (2) Kifelé irányuló elfogás esetén, pl. a szerb határon mi történik a migránssal? (3) Támogatott visszatérés esetén mely migráns kategóriák hajlandók általában erre?

☞ Válasz: **Aleksandar N. Manolchev** – Megköszönte a kérdéseket. (1) Az első lépés mindig az oltalmi jogosultság vizsgálata. Zárt befogadó állomásra kerülnek az elfogott migránsok, mert illegálisan kerültek az ország területére. Ott is lehetőségük van a kérelem benyújtására. Ekkor a bolgár BMH veszi át az ügyüket. Elbírálás után kétféle megoldás van: ha elutasítják, akkor BMH-táborba kerül, fellebbezhet, ha még nem regisztrálták, akkor ott ezt megteszik. Ekkor történik az azonosítás is. A visszafordításra nem tud nemzetiségi statisztikát mutatni. Sok afgán, iraki jön, akik mindent hoznak magukkal. A kérdések többi része nem tartozik a szakterületéhez, így azokra nem tud autentikus választ adni. A szomszédos országok a nemzetközi és bilaterális egyezmények alapján általában visszafogadják a tőlük érkezett migránsokat.

✎ Kérdés: **dr. Seres József BMH Regionális igazgató:** Először is gratulál a bolgár kollégák eredményeihez és az érdekes előadáshoz. Kérdése arra irányul, hogy Bulgária vonatkozásában milyen az ideiglenes határzár megítélése? Az EU a bolgár „kerítést+ elismeri és pozitívan áll hozzá, sőt támogatja, a magyar kerítést meg egyértelműen elítéli.

☞ Válasz: **Aleksandar N. Manolchev** – Ez egy nagyon érdekes kérdés! Korábban személy szerint EU-együttműködéssel foglalkozott. Az EU-ban általában nem szeretik a kerítéseket. Az állásfoglalás vonatkozásában óvatos. Szerinte a bolgár határkerítés jó dolog, és minden más információval ellentétben kizárólag bolgár forrásból épült, abból is tartják fenn, nem használhatnak fel hozzá EU-s forrásokat.

✎ Kérdés: **Crisán Andrea:** Azt szeretné megtudni, hogy a migránsok kapcsán milyen adatokat gyűjtenek? Pl. életkor, iskolai végzettség, azon túl, amit ilyenkor általában szoktak gyűjteni.

☞ Válasz: **Aleksandar N. Manolchev** – Ez is jó kérdés! Sokakat érdekel, szerinte a BM nem gyűjt ilyen adatokat a bolgár BMH viszont igen, azzal most nem rendelkezik.

Crisán Andrea: Megköszönte a válaszokat és bejelentette, hogy román kolléga tart előadást, ami szintén izgalmasnak ígérkezik, mivel az utóbbi időben a sajtó nagyobb figyelmet szentel a migrációs útvonalak változásának, amelyek Romániát is érintik.

Emil Niculescu

*főosztályvezető, Kockázatelemzési Főosztály,
Román Bevándorlási Főfelügyelőség*

A migrációs és menekültügyi helyzet dinamikája Romániában 2016-2017-ben¹⁵



Az előadó megköszönte a meghívást. A román „BMH” először vesz részt ilyen konferencián. Bemutatta a szervezetet, amelyet képviselt. A kockázatelemzés a szakterülete, a Kockázatelemzési Főosztályt vezeti. Ismertette az előadás vázlatát. Mivel foglalkozik a Bevándorlási Főfelügyelőség (General Inspectorate for Immigration)? A Romániában kialakult menekültügyi helyzet általános áttekintése. Együttműködés a szomszédos országokkal. Adatok és tények. Intézményi

és szervezési válaszok a kihívásokra. A Bevándorlási Főfelügyelőség sokrétű tevékenységet végez, stratégiai, konzulens, de ha kell terepmunkát is. Ők első sorban a külföldiekkel foglalkoznak. Információkat, adatokat gyűjtenek a szakterületnek megfelelően és ezzel ellátják a kapcsolódó tevékenységet folytató szerveket. Temesváron van egy Tranzit Központjuk.

A migrációs folyamatot illetően Romániában 2017-ben érzékelték, hogy a Nyugat-Balkán útvonal le lett zárva. 2015-ben Románia még nem volt tranzit ország. 2017-ben sok illegális migráns érkezett Szerbia felől, de nagy volt a nyomás délről is. Attitűdváltás következett be. Menekültként jöttek, de nem kértek menedéket, csak akkor, ha elfogták őket illegális határátlépésért és tartózkodásért. Később azonnal menedékért fordultak. A migránsok útvonalait egy térképen mutatta be. (Lásd: ábra!) **A migráció elleni fellépés fontos eleme a szomszédos országokkal való együttműködés hatékonysága.**

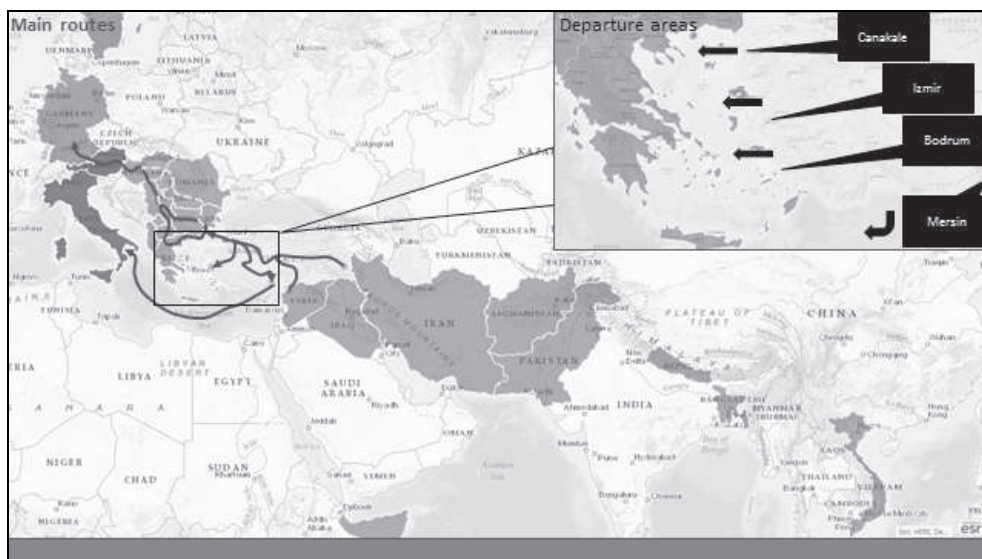
¹⁵ A tartalmi összegzés az elhangzott előadás szinkrontolmács általi fordítása alapján készült.

Bulgáriával jó az együttműködés. Ezt a jelen lévő bolgár kollégán keresztül is megköszöni. A visszavétel korrekt. A dublini visszaküldési mechanizmus is működik.

Magyarországgal hasonlóan jó a kapcsolat és az együttműködés. Közös határjárőrözés valósul meg. Románia visszaveszi az illegális határsértőket. A dublini visszaküldési mechanizmus is működik.

Szerbia tekintetében kezdetben kisebb gondok merültek fel. A kapcsolat javult és tovább fog javulni. Már szerveztek közös képzéseket, lépéseket tettek a közös járőrözés előkészítésére is.

Adatok és tények. 2016. január-május és 2017. január május időszakot hasonlította össze. 2016-ban 918, 2017-ben 1.052 illegális határsértő felfedésük volt. (moldáv 133,+24, pakisztáni 127,+68, iraki 114,+52), a felfedés térségei Bukarest 260,-27, Arad 129,+34, Temesvár 115, -10). Az adatok azt jelzik, hogy a migránsok Szerbiából kiindulva Románián át akarnak Magyarországra, majd tovább jutni.



A Romániát érintő migránsok útvonalai

A vizsgált időszakban a migránsok 64,4%-át sikerült visszafordítani. Az érintett állampolgárok főleg a pakisztániak, irakiak, bangladesiek, és afgánok közül kerültek ki. 2017-ben az adott időszakban 29 menedékkérelmet hagytak jóvá, oltalomban 2 fő részesült. 2017-ben összesen 1708 menedék iránti kérelmet nyújtottak be a migránsok (ez 1342-vel több, mint egy évvel

korábban). Főbb származási országok: Irak, Szíria, Pakisztán. Regisztráció helye: Temesvár, Bukarest, Galati.

Áprilistól érezhetően megnőtt az illegális határsértők száma. A legtöbb személyt Temesváron, tehát keleten regisztráltak.

Romániában hat befogadó központot működtetnek. A befogadási kapacitás 900 fő (166 fő elkülöníthető), de a napokban 911 fő is volt, a legkevesebb 350 fő volt márciusban. Az átlagos kihasználtsági rátájuk 68,8%-os.

Görögország vonatkozásában:

A görög hatóságok felé megkeresés: 14;
Görögországból Romániába relokációra jelölve: 1.222;
A görög hatóságok által kért áttelepítés: 918;
Románia által jóváhagyott személyek: 901;
Görögországból áttelepített: 589.


Olaszország vonatkozásában:

Az olasz hatóságok felé megkeresés: 14;
Olaszországból Romániába relokációra jelölve: 800;
Az olasz hatóságok által kért áttelepítés: 236;
Románia által jóváhagyott személyek: 234;
Olaszországból áttelepített: 45.
A Tanács döntése alapján átszállított személyek száma: 634.

Intézményi és szervezési válaszok:

Az elhelyezési kapacitás növelése a befogadó központban;
Az elhelyezési kapacitás növelése a tartózkodásra kijelölt központban;
A menekültügyi eljárásban résztvevő állomány speciális felkészítése;
Technikai fejlesztés és a mobilitás növelése a szerb és a bolgár határon;
Technika és erőforrások (létszám) átcsoportosítása a szerb és a bolgár határra;
Speciálisan felkészített állomány a szerb és a bolgár határon;
A BM rendelkezése alapján új, zárt menekültügyi létesítmények létrehozása;
Az együttműködés erősítése az NGO-kal;
Az előadó megköszönte a figyelmet, jelezte, hogy készen áll esetleges kérdések megválaszolására is.

Crisán Andrea: Várta a kérdéseket.

 Kérdés: **Kovács Gyula ny. BMH regionális igazgató:** Romániába is telepítettek át migránsokat Görögországból, mit tud róla, ők ott is maradnak?

☞ Válasz: **Emil Niculescu** – A Genfi Menekültügyi Konvenció alapján ezek a személyek kapnak úti okmányt, ennek birtokában pedig szabadon mozoghatnak. Mivel ettől a pillanattól kezdve már szabadon mozoghatnak, nincs róluk pontos adat. Vízumtól is függ. Ha máshol pl. illegálisan próbálkoznak és elfogják őket, akkor Románia köteles visszafogadni őket.

☞ Kérdés: **Dr. Szép Árpád, Alkotmányvédelmi Hivatal:** Sokan érkeznek Magyarországra, hogy Romániában kaptak védelmet és vissza is veszik őket. Van-e valamilyen szankció ilyenkor velük szemben?

☞ Válasz: **Emil Niculescu** – Aki illegálisan jön Magyarországra, az a továbbiakban nem kap védelmet. Az erre kialakított központba kerül. A román határt is illegálisan lépte át. Ez is jogsértés.

Crisán Andrea: Megköszönte a kéréseket és a válaszokat. Szünetet rendelt el.

SZÜNET

Fixl Renata a Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képviseletének Irodavezetője: Figyelmet kért. Bejelentette, hogy bajor fiatalok egy csoportja is csatlakozott a konferenciához. Közvetlen ismereteket szeretnének szerezni. A csatlakozásuk célja: találkozásokon keresztül a kapcsolatok építése. Az ilyen fórumok segítik az eligazodást, különféle szakterületekről érkeztek, van közülük pék, tanár, stb. Kéri, hogy a résztvevők támogassák őket a kapcsolatépítésben.

Crisán Andrea: Fontosnak tartotta a kapcsolatépítést. Az együttműködés alapja is a jó kapcsolat. Bejelentette a lengyel előadót.

Kamil Kisiel

Lengyel Köztársaság Belügyminisztériuma, Nemzetközi Főosztály

A visegrádi négyek közös fellépésének lehetőségei a migrációs válság kezelésében¹⁶



Az előadó megköszönte a részvételi lehetőséget, és a meghívást. A V4-ekről kíván beszélni. Természetesen lengyel szemszögből, de bizonyára a többi kolléga is egyetért vele. A jelenlegi migrációs kihívásokkal kezdi. A lengyel álláspontot is kritizálja az EU. Tálás úr véleményét osztja, de a lengyel álláspont is fontos. A migráció még sokáig maradni fog, ezt kezelni kell és fel kell készülni a változásokra. „A migráció öngerjesztő folyamat, kumulatív hatása van és hálózatos természetű” (Douglas S. Massey).

A migráció láthatatlan és látható kötelékeket alakít ki a származási és a célországok között. Nagy számú, kontrollálatlan migráns esetén a migrációs hatások hosszú távon nem ismertek. Következésképpen az EU-nak hosszútávra szóló, fenntartható megoldást kell találnia a migrációs nyomást és annak következményeit csökkentve. 2017. eleje óta a Közép-Mediterrán útvonalon 58.216 migráns érte el Olaszországot, (2016 hasonló időszakában 47.883) Görögországot 6.039 fő. Fontos a probléma felismerése. Mert a migráció olyan alapvető jelenség, amely hosszú távon határozza meg Európa jövőjét. Ismerni kell, hogy mi mozgatja a migrációt? A származási országokat érintő nyomást gyakorló, „kilökő” tényezők: instabilitás, konfliktusok, kilátástalanság, a lehetőségek hiánya, természeti katasztrófák, a klímaváltozás következményei. A tranzit országokra ható húzó/vonzó, taszító tényezők: a migrációkezelés és a határigazgatás hiányosságai, embercsempészek és bünszervezetek aktivitása, a menekültügyi kapacitások hiányosságai. A célországokra ható vonzó tényezők: migrációs politika jellege, a visszatérítési mechanizmusok, visszairányítási

¹⁶ A tartalmi összegzés az elhangzott előadás szinkrontolmács általi fordítása alapján készült.

együttműködés gondjai, a célországokban meglévő kulturális, politikai, nyelvi, gazdasági, rokon kötelékek. A származási országokat kiemelten kell kezelni. Változtak a mintázatok is. A mediterrán útvonal még nyitva van. A bangladesiek például újabban a tengeren keresztül érkeznek. A migráció kezelésében vannak biztonsági megfontolások. Nézzük meg, melyek azok a veszélytípusok, amelyek kapcsolódnak a migrációhoz! Direkt hatás: a migrációs mozgások kontrolljának hiánya, ezáltal képzett harcosok bejutása Európába, gyűlöletkeltés, lehetséges támadások kockázata, a sebezhető emberek radikalizálódása. Indirekt hatás: az integrálódási kapacitások alacsony szintje, nyelvi, kulturális akadályok, kizáródás a szociális ellátó rendszerből, a lehetőségek beszűkülése, a sebezhető emberek radikalizálódása, antiszociális magatartás tömeges kialakulásának kockázata. A V4 országok egyetértenek a veszélyek megítélésében és értékelésében. Az előadó megkísérelte szemléletessé tenni a képet. Ha nincs megfelelő ellenőrzés a határon, akkor milyen veszélyről beszélhetünk? Pontosan az ellenőrzés hiánya „a” veszély! Mindenki általában a migránsokról beszél. Migráns az, aki most éppen elindult, úton van és nemrég már meg is érkezett valamelyik tranzit, vagy célországba. Azok a személyek, akik már régóta Európában élnek és az ő leszármazottaik már EU-polgárok. Ezen kategóriánál az integrálódás problémáiról van szó, ha eddig nem integrálódtak, akkor nem működik a rendszer. Ha valaki nem integrálódik, akkor nagy valószínűséggel az identitás-zavar és a kirekesztettség miatt könnyebben radikalizálódik és gyakrabban mutat antiszociális magatartást, tehát nem csak a határon kellene a kontroll.

Az EU válaszai a migrációs kihívásokra. Belső dimenziók: a határvédelmi kapacitások erősítése (EBCG-Frontex), a migrációban koncentráltan érintett tagállamok támogatása, EURODAC, EES, ETIAS, a KEMR reformja és hatékony relokációs döntések. Külső dimenziók: az együttműködés fejlesztése a kulcspozícióban lévő harmadik országokkal, a migráció okainak teljes körű feltárása. Közös dimenzió: a visszatérítési politika javítása, a legális migráció hatékonyabb menedzselése. **Az egység és konszenzus hiánya az EU részéről a veszélyek valós megítélésében veszélyezteti a saját a polgárait és az intézményrendszer létét is.** A menekültek útját nem lehet blokkolni, a migrációt viszont igen. Nincsenek hatékony közigazgatási intézkedések a migrációval szemben. A kezelésnek eredményorientáltnak kellene lenni. Ezen belül is a visszafordításra kell fókuszálni. Az EU-ben a KEMR nem működik, ebben a V4 országok egyetértenek. A lengyel kormány szerint a migrációt nem szabad vonzóvá tenni. Téves az az üzenet, hogy Európába még több migránst várunk és tudunk befogadni. A fő gond, hogy nincs európai konszenzus a migránsok kérdésében. Ez egyben bizalmi kérdés is, ami kihat az intézményi működésre is.

A V4 országok egységes álláspontot képviselnek. A korábbi V4 együttműködés lényege a pozíció kialakításban fogható meg. A KEMR reformja felelősségen, önkéntességen alapuljon. A KEMR reformját össze kell hangolni EU-szinten. A szolidaritás lényege nem a kötelező elosztásban, hanem az átfogó intézkedésekben és a bizalomban van. Ebbe a származási és a harmadik országokat is be kell vonni. A már itt lévő migrációs populációt is figyelembe kell venni, mert nem minden migráns egyforma. A megoldást abban kell keresni, hogy még a származási országban segítsünk. A lényeg, hogy ne induljanak el, mert ezzel a visszautat meg lehet spórolni, ebben egyetért Tóth úrral. Támogatni kell azokat a tagállamokat, amelyek fokozottan kitétek a migrációnak.

A V4-ek közös álláspontjának kialakítási folyamata. Most fejeződik be a lengyel elnökség, amit Magyarország fog átvenni. Mi történt eddig?

Varsó, 2016.07.11. A belügyminiszterek tanácskozása, közös álláspont kialakítása: A külső határ biztonságának támogatása, a harmadik országoknak támogatás nyújtása, a kötelező és automatikus betelepítés elleni közös fellépés.

Varsó, 2016.11.21. A belügyminiszterek tanácskozása, párbeszéd migrációs nyomásra adott válasz kapcsán az EU migrációs politikájáról, az akciókról, a Migrációs Válságkezelő Mechanizmus létrehozása.

Varsó, 2016.06.17. Párbeszéd a migrációs térség aktuális kihívásairól, a Migrációs Válságkezelő Mechanizmus 2017-2019-re szóló akciótervének elfogadása. + Rendszeres koordinációs megbeszélések EU-szinten.

Műveleti egyeztetés az EU migrációs politikájának külső dimenziója keretében. A migráció és a mobilitás globális megközelítése – regionális folyamatok.

Prágai Folyamat. A magasabb szintű koordináció megvalósítása, folyamat segítése projektekkel. A V4-ek mindegyike aktívan vett részt. A folyamat alatt sok műveletet végeztek, és át akarják alakítani.

Budapesti Folyamat. Politikai és műveleti együttműködés. Lengyelország nem vett részt a műveletekben, inkább a folyamatot pénzügyileg támogatta. A Selyemút menti országok együttműködésének kezdeményezése. Ezt Lengyelország pénzügyileg és politikailag is támogatja.

Khartoumi Folyamat. A V4-ek mindegyike aktívan vett részt. „Afrikaszarva” térségének támogatása az embercsempészek elleni fellépésben.

A folyamatok működése alatt is rendszeresek voltak a V4 és EU Bizottsági egyeztetések. A Mobilitási Partnerség keretében közös projektek és céltámogatás. (Ez tulajdonképpen a Keleti Partnerség.) Moldova (V4-ek); Belarusszia (Magyarország és Lengyelország); Azerbajján (Csehország, Lengyelország, Szlovákia); Örményország (Csehország és Lengyelország);

Georgia (Csehország és Lengyelország); Jordánia (Csehország, Magyarország és Lengyelország). Szlovákia hajlandósága még nem tisztázódott.

A V4-ek válasza a válságra. V4 határbiztonsági támogatás 2016.05.04.-06.19. között a macedón-görög határon. Ebben Lengyelországból 30 határőr vett részt misszió keretében.

Csehország pénzügyi támogatást nyújtott az UNHCR menekülttáborok infrastruktúrájának fejlesztéséhez, ugyancsak anyagilag támogatta a Jordán Belügyminisztériumot a menekültbefogadási kapacitás javításában jogi fejlesztéssel. Csehország a migrációs folyamatok kezelésre 5,7 millió €-t biztosított a kibocsátási régióban.

Lengyelország. Humanitárius támogatásra 28,2 millió €-t biztosított. Libanonnal, Jordániával, Irakkal kétoldalú projektekben vett részt.

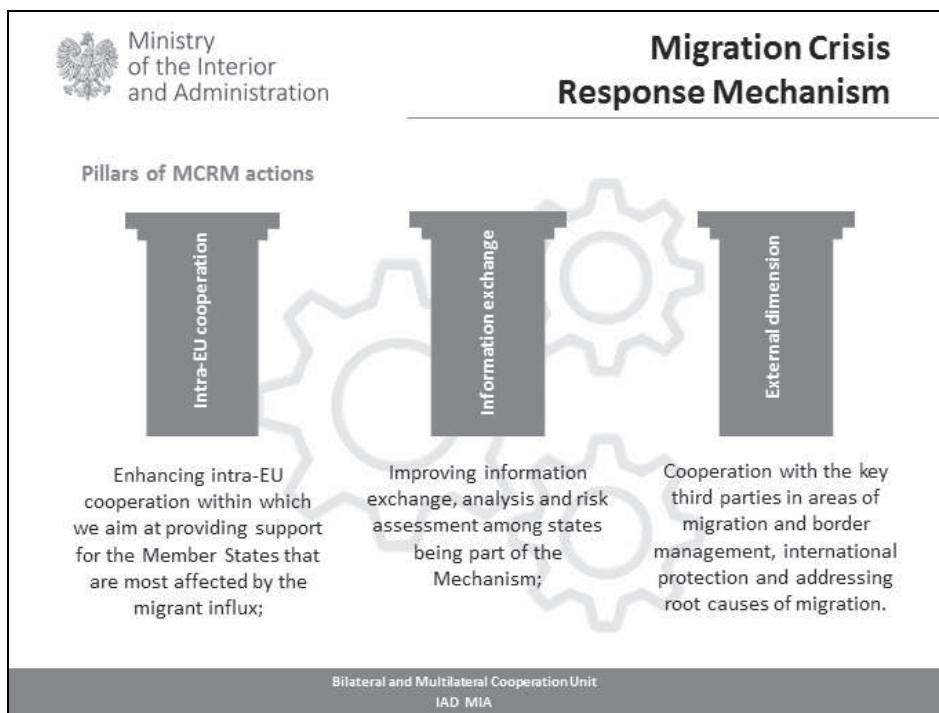
A V4-ek törekednek a hozzáadott értéket biztosító, szorosabb koordinációra a migrációs térségben. A szinergikus elemek erősítése a közös akciókban. Koordinációs és tudásbázis létrehozása és fejlesztése. A V4-ek jobb „láthatóságának” (visibility) erősítése.

A Migrációs Válságkezelő Mechanizmus koncepciójának fejlesztése.

Jugowice (Lengyelország), 2016.08.29-30. Lengyelország kezdeményezte a migrációval összefüggő projektek előzetes egyeztetését. A V4-ek Bevándorlási Hivatalai, Belügyminiszterek és az Európai Projektkivitelező Központ. Prága, 2016.09.18-19. A párbeszéd folytatása, első elgondolás a koordinációs mechanizmusra, a tevékenység három pillérének előterjesztése Csehország által. Varsó, 2016.11.21. Elfogadják a V4 belügyminiszterek közös előterjesztését a Migrációs Válságkezelő Mechanizmus létesítésére.

Migrációs Válságkezelő Mechanizmus fő céljai: gyors és megfelelőválasz adása a kritikus helyzetekre az eszközök és erőforrások legjobb felhasználásával, a résztvevő országok állami intézményei közti migrációval összefüggő új kapcsolatok létesítése vagy a meglévők javítása, olyan keretrendszer kiépítése a z érintett intézmények közt, amely javítja a közös fellépést a kihívások ellen.

Migrációs Válságkezelő Mechanizmus 2017-2019 közti Akciótervének fejlesztése. A nemzeti kapcsolattartási és kezelő pontok kijelölése a folyamat működéséhez: Magyarország - MBH, Csehország – BM, Lengyelország – BM, Szlovákia – BM, szakértők találkozói, a tervet 2016.06. 12-én fogadták el a V4 országok belügyminiszterei.



*Migrációs Válságkezelő Mechanizmus tevékenységének három pillére.
(Az előadás egyik diakockája.)*

Migrációs Válságkezelő Mechanizmus tevékenységének három pillére. (1) EU-n belüli együttműködés: ennek keretében a migrációs folyamatban leginkább érintett tagországok támogatás; (2) Információcsere: a mechanizmusban résztvevő országok közti információ csere, elemzés és kockázatszámítás; (3) Külső dimenzió: a kulcsfontosságú harmadik országokkal való együttműködés a migrációkezelésben és a határmenedzsmentbe, a nemzetközi védelemben és a migráció okainak feltárásában.

A 2017-ben végrehajtott akciók. EU-n belüli kooperáció. A V4 szakértők részvételének növelése az EU-s tevékenységekben, különösen az ügynökségek munkájában (EASO, EBCG/Frontex), vizsgálják a hotspotok működését, biztonságát, meghatározzák, hogy az EASO-nak milyen szakértőkre van szükségük, közös felkészítés az Olaszországban és Görögországban működő hotspotokon dolgozó EASO-alkalmazottaknak. Ehhez járul még a szakértői profilok kidolgozása.

Az információcsere terén. Átfogó hálózat kialakítása, amely biztosítja a migráció, a menekültügy, határőrzés terén keletkezett információk cseréjét, beleértve az aktuális statisztikai elemzéseket is. A V4 országokban kontakt-

pontok kialakítása, beleértve a lengyelországi Elemző Központot is. Az együttműködés módjának és fókuszpontjainak meghatározása. Az információ-megosztás javított modelljének bevezetése. A külső dimenzió keretében. A Migrációs Válságkezelő Mechanizmus résztvevői erősítik a Jordániával való együttműködést és támogatást a menekültügy terén. A mobilitási projekt vezetője Csehország, részt vesz Magyarország és Lengyelország. A tapasztalatok megosztása Jordániával a migrációkezelésben. V4 szakértők látogatása Jordániába az aktuális helyzet, igények felmérésére, és a jordán szakértők látogatásának előkészítése a V4 országokba. Jordán migrációs szakértők tanulmányi látogatása a V4 országokban. Közvetlen segítség nyújtása a kiválasztott befogadási képességekben, pl. egészségügy.

Az előadó hivatkozott a cseh kollégájára, aki nem tudott részt venni a konferencián. Csehország jóváhagyta a Jordán Alapot. A V4 országok egyeztettek, közös küldetést készítenek elő Jordániában. Felmérik a szükségleteket. Ezek egyben tanulmányutak is lennének. Kiemelten kezelik a technikai támogatást.

Folytatva az előadást, az előadó kiemelte, hogy sok elképzelés kísérleti stádiumban van. A terveket folyamatosan pontosítják. A hotspotokon szerzett tapasztalatokat egyeztetik és egységesítik a szükséges profilokat. A külső határos együttműködést tovább erősítik. Javítani akarják az információcserét és az elemzéseket is. Folytatják a megkezdett projekteket. **Az előadó megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy kész válaszolni a kérdésekre.**

Crisán Andrea: Lehetőséget biztosított a kérdések feltételére.

✎ **Kérdés: Ördög István EASO:** A jó gyakorlatok, V4-ek, hotspotok vizsgálata kapcsán a kérdése: azonos irányelvek kellene? A vizsgálatok eredményeit meg fogják majd osztani az érintettekkel, vagy zártkörűen használják fel. Lengyelországban van most tranzitóna? Mitől tér el a magyartól?

☞ **Válasz: Kamil Kisiel** – A hotspotokkal kapcsolatos vizsgálatok eredményei nyilvánosak lesznek. Egy közös keretet szeretnének a hotspotok terén kialakítani. Ezzel is a láthatóságot akarják erősíteni. A tranzitónák kérdésbe nem szeretne belemenni. Új jogszabályokat alkotnak, ezek kiegészítik a külföldiek védelmét. Hasonló elképzeléseik vannak a magyarhoz, de ezek egyelőre csak elgondolási szinten léteznek. Sajnos nem rendelkezik annyi ismerettel, hogy szakszerűen össze tudja hasonlítani a magyar és a lengyel elképzeléseket. Lengyel részről „a kevésbé korlátozás” felé hajlanak inkább. Egyelőre nem tud részleteket mondani. A jogalkotók teszik a dolgukat.

Crisán Andrea: A Közös Európai Menekültügyi Rendszer fontos téma és ezt egy autentikus szakember mutatja be.

Dr. Szacsúri János

szakmai tanácsadó, Európai Együttműködési Főosztály, Belügyminisztérium

„Jól működő vagy reformra szoruló rendszer? A Közös Európai Menekültügyi Rendszer jelene és jövője”¹⁷



Az előadó köszöntötte a szervezőket és a résztvevőket. A Belügyminisztériumban EU-együttműködéssel foglalkozik. Brüsszelben szakdiplomataként dolgozott. Az előbbiekből is következik, hogy inkább a szakmai, mint a tudományos oldalról közelíti meg a problémát. Meglátása szerint a döntéshozatali mechanizmus meghatározó jelentőséggel bír és fontos a sarokpontok ismerete. A jelen helyzetből kiindulva célszerű a jövőt körülhatárolni. Mindezt a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) és magának az EU-nak az architektúrájára építve mutatja be. Elkészült a CEAS (Common European Asylum System = Közös Európai Menekültügyi Rendszer) ideáltípusa, amely a következőkben bemutatásra kerül. (Lásd: ábra.) Mint ilyen, a leírt módon sosem valósult meg. Ezek után érdekes lesz, hogyan jutunk el a címben szereplő tartalomhoz? Célszerű abból kiindulni, hogy hogyan és milyen útvonalakon jutnak el a migránsok Európába. Mint mindenre, erre is van ábra. Egy 2014-es helyzetet ábrázoló diakockán az EU külső határon elfogottak adatai kerültek bemutatásra. 276.000 fő került elfogásra, ebből 207.000 fő a mediterrán határszakaszokon, 50.000 fő a szerb-magyar határszakaszon. A vízi úton érkezők aránya már akkor lényegesen magasabb volt, mint a szárazföldön érkezőké. A származási országok szerint a mennyiségi sorrend: szíriai, eritreai, szub-szaharai/afrikai, afgán, nigériai, palesztin. Egy másik diakockán az EU 28 országában menedéket kérők számának alakulása került megjelenítésre 1998-2013 között, ahol 1998-ban a 300.000 főt meghaladó létszámtól 2013-ban eljutottak a „bűvös” 436.715 föig. 2001-2002-ben volt egy csúcspont,

¹⁷ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

2006-ban egy mélypont, majd folyamatos emelkedés. Ha ennek a két dia-kockának a főbb adatait vesszük alapul, akkor is látható, hogy valami nem stimmel. Az előadó hangsúlyozta, hogy nem tisztességes egy olyan rendszert (KEMR) kritizálni, amit a tagállamok elfogadtak, de egy közel félmillió menekültkérelmi szám azt jelzi, hogy baj van a premisszákkal. Mint minden kritikus helyzetben, az EU ezúttal is egy képszerű példát hozott fel magyarázatként: reformra van szükség, mert az egész rendszert úgy célszerű elképzelni, mint egy repülőt, amit sétarepülésre terveztek és most át kell alakítani. A V4 országok szerint eleve nem volt célszerű a konstrukció, tehát az átalakítástól sem lehetne sokat várni. A migráció szempontjából a béke-időszak 2015-ben véget ért. Tudomásul kell venni, hogy az ismert rendszer és rendszerműködési hibák az egész európai konstrukciót komoly veszélybe sodorták. Maga a rendszer került veszélybe. A válság egyben a schengeni rendszer válságát is előidézte. Ki kell mondani, még ha nem is kellemes, hogy 2015-ben az ideológia, a szépen megfogalmazott irányelvek kerültek szembe a realitással és a szép ideák komoly társadalmi és intézményi hiányosságokkal találkoztak. Ha gond van, akkor jó kérdéseket kell feltenni: Van-e az Európai Uniónak közös stratégiája, eszköztára a migrációs válságok kezelésére? Létezik-e közös uniós migrációs politika? Sajnos, azt kell mondani, hogy a kiindulás nem változott, talán Dublin esetében van némi elmozdulás. Tóthas úr a válságot széles konstrukcióba helyezte. Ha sok mindent nézünk egyszerre, akkor a lényeg elveszik.



CEAS (Common European Asylum System = Közös Európai Menekültügyi Rendszer)

Ki kell mondani, hogy az EU-képességekkel van baj. Működési ellentmondás: az EU-intézmény hatáskört akar, a tagállamok nem akarnak a szuverenitásból engedni. Pedig megszavazták, hogy a Lisszaboni Szerződés alapján az EU-intézmények hatásköre kibővüljön. Vannak területek, ahol a folyamatok tarthatók, de a témát érintően az EU-s belbiztonsági együttműködés finoman kifejezve is alulfejlett területnek számít. Pedig szükség lenne az itteni potenciálra! Ki kell mondani, hogy a közös fellépés keretei túl szűkre lettek méretezve. A hatékonyságot az is befolyásolja, hogy a tagállami GDP-ből mennyi kerül felhasználásra, a közös célokra. A tény az, hogy a belbiztonsági célkeret olyan kicsi, hogy szinte semmi érdemlegeset nem lehet kezdeni vele. A tagállamok a szuverenitásukat féltik, az EU lehetőségei pedig emiatt korlátozottak. Az EU-nak van intézményrendszere, és működik is. Bizonyos kérdésekben önjáró lett. Több tagállam ellen hoztak intézkedést.

Van Európai Migrációs Agenda: ez lenne a stratégia? Ez áll legközelebb egy átfogó stratégiához, de lényegében kudarcnak tekinthető. Az Agenda intézményi konfliktusokat generált. A stratégiát célokra kell alapozni, de a célok vonatkozásában nincs konszenzus. A jogalkotás késik és késni is fog, mert nincs közmegegyezés. A 2015-ös válság (bizonyos értelemben) ma is tart. A migrációs nyomás a Nyugat-Balkánon fennmaradt, igaz nem sokszzerű, de még tart. A gond az, hogy még mindig nincs rendszerszintű válasz. Nincs koherens megoldás. Természetesen a szavak szintjén van bőven konklúzió. Eljutottak odáig, hogy garantálni kellene a külső határok védelmét, szóban a külső határ fontos, de csak szóban hangzik el, hogy garantálni kellene az EU külső határán történő belépés ellenőrzését. Mi van a KEMR-rel? Lényegében nem történt paradigmaváltás. A menekültügyi kérelmek $\frac{3}{4}$ -ét Németországban fogadták be. Gond van a biztonságos harmadik országok listájával is. Törökország biztonságos harmadik ország, elvileg, de ez sem működik mindig. Továbbra sincs közös uniós lista a biztonságos harmadik országokról. Politikai és emberi jogi kérdések merülnek fel. 2013-ban megtörtént a KEMR második fázisának lezárása, az elvi rendszer kiépítése. A visszaélések elleni fellépés szükségessége egyértelmű lett. Példa: biztonságos harmadik országok közös uniós listája.

Érdeemes áttekinteni a KEMR kialakulását. Első fázis: 1990 – 2005. Második fázis: 2005 – 2013. Mi történt 2013-ban? Dublin-III. rendelet- eljárási irányelv - befogadási irányelv - Eurodac-rendelet (bűnüldözési hozzáférés). Kérdés: Dublin – mire alkalmas, mire nem? 2015-ben volt a dublini tagállami konzultáció, a rendszert érdekes módon mindenki un fair-nek tartja. Felelősség-allokáló mechanizmus, nem „fair teherelosztó”. Kritériumok hierarchikus sorrendje (azaz mindig találni felelőst): biztosan valaki felelős

legyen az adott kérelemért (valamely tagállam), a gyors elbírálását biztosítsa a kérelmeknek a felelős megállapítása révén. Közös kérdés, sok működési probléma, diszfunkció. 5 ország vitte el a „balhét”. A dublini felelősség 25-28%-ban realizálható. Emellett vannak „átadási tilalmak” is. **Konklúzió: Dublin békeidőben sem működik.** Egy korábbi kijelentése alapján A. Merkel szerint: „*Dublin halott*”. Egy 2013-2014 évi menedékkérőkről készült kimutatás szerint a legtöbbet Németországban adták be 2013-ban 127.000 fő, 2014-ben 202.834 fő, Magyarországon 2013-ban 18.900 kérelem, ebből elismerés 60 fő, 2014-ben 42.777 kérelem.

Az EU-ban mindenre van megoldás! Ilyen a szolidaritás – felelősség terén a „flexibilis szolidaritás”! Ez egy olyan szerződéses alapelv, amelynek nem lehet eleget tenni, mert mindig van „akkor, ha...”. Ez megjelent az allokációban is és így a dublini reform „átment” kötelező kvótába. Mivel a szolidaritás nem kikényszeríthető, ezért „választási alapon” lehet vállalni dolgokat. Ezt Európában úgy hívják, hogy „alternatív szolidaritás”. Ez a terminus technicus a szlovák elnökség ideje alatt került a diskurzusba. Újabb kérdésként felmerülhet, hogy Schengen – Dublin közt van-e kapcsolat? Jogi értelemben nincs, de működési értelemben van. Változó geometria – résztvevők - hogyan? Politikailag érvként használták (bár korábban ezt a politika nem ismerte el) a belső határokon ideiglenesen visszaállított ellenőrzések megindokolásához. („*Amíg Dublin nem működik, addig ellenőriznünk kell a belső határokat.*”). A dublini rendszer szétesése hozzájárult a schengeni rendszer szétesésének veszélyéhez.

2015. áprilisi EiT: a relokáció elképzelése megjelenik. *Az állam és kormányfők megerősítik az egymás iránti szolidaritást és közös felelősségvállalást a migrációban, továbbá: a közös európai menekültügyi rendszert minden abban részt vevő tagállam gyorsan és maradéktalanul átülteti és végrehajtja, ezáltal biztosítva a közös európai normákat a hatályos jogszabályoknak megfelelően; növelik a leginkább érintett tagállamoknak nyújtott sürgősségi segítyt, és megvizsgálják, hogy milyen lehetőségek nyílnak a tagállamok között önkéntes alapú sürgősségi áttelepítések (relokációk) szervezésére;) EASO-csoportokat küldenek a leginkább érintett tagállamokba (Olaszország és Görögország) a menedékjog iránti kérelmek közös feldolgozása, és ezen belül a nyilvántartásba vétel és az ujjenyomatvétel közös elvégzése érdekében; létrehozzák az első önkéntes, uniós szintű kísérleti áttelepítési projektet, amelyben a védelemre jogosultak vehetnek részt. (A kérdés először Lampedusa után merült fel, de 2013-ban Máltáról vittek el menekülteket, ez volt a példa. A lépték volt a fontos. Ez néhány tagállamnak kapóra jött, mert Dublin nem működött.)*

Beszélni kell a Migrációs Agenda-ról is, amely nem tűnik megoldásnak.

A 2015. május 27-én megjelent bizottsági javaslatcsomag az alábbi elemekből épült fel: Tanácsi határozat-javaslat átmeneti relokációs mechanizmus létrehozására Olaszország és Görögország tekintetében; Ajánlás egy európai áttelepítési mechanizmus létrehozására; Hotspotok kialakítása és működtetése; Iránymutatások az ujjnyomatok levételére vonatkozó uniós szabályok végrehajtására (Bizottsági munkaanyag); Nyilvános konzultáció a Kék kártya-irányelv felülvizsgálatáról; Information Note a Triton művelet megerősítésének részleteiről; A schengeni térség működéséről szóló féléves jelentés. Ekkor még „önkéntes „relokációról volt szó, ami „nagyon ajánlott” volt. A lényeg Olaszország és Görögország sok pénzt kapott, ha azt csinálják, amit az EU akar. (Hotspotok beengedése.) Így biztonságos lesz a rendszer, működhet a kiegyenlítő-nivelláló mechanizmus, azaz a relokáció.

2015. szeptember 9.: újabb Bizottsági javaslatcsomag. Olaszország, Görögország és Magyarország javára szóló átmeneti intézkedésekről szóló tanácsi határozat tervezete (relokáció): 15.600 fő relokációja Olaszország területéről; 50.400 fő relokációja Görögország területéről; 54.000 fő relokációja Magyarország területéről. Ez volt az ominózus 120.000 fő. **Kísérlet egy újabb rendszerre, a felelősség és teher hárítására.**

A szeptember 22-i rendkívüli belügyminiszteri Tanácsülésen minősített többséggel – Magyarország, Csehország, Szlovákia és Románia ellenszavazata mellett – jóváhagyták.

Egy válsághelyzetben alkalmazható, állandó relokációs mechanizmus létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat. *(tervezet maradt, elhalt a tárgyalása)*

KEMR-reformcsomag: 2016. április-május. Dublin IV. rendelettervezet; az európai ujjlenyomat-azonosító „Eurodac” rendszerről szóló rendelet módosítására vonatkozó tervezet; az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalról (EASO) szóló rendelet módosításával összefüggésben az EU Menekültügyi Ügynökség (EUAA) létrehozása; az eljárási irányelv reformja; a befogadási irányelv reformja; a kvalifikációs irányelv reformja; az EU áttelepítési keretrendszerre vonatkozó rendelettervezet. A csomag nagy ellenállásba ütközött, nem igazán találták el az igényeket. A Bizottság megint „mellőlött”. Az EASO-t a Frontex mintájára tervezik átalakítani, de ez elég nehézkesen halad. Ebben a formában a dolog már komoly szuverenitást érintő kérdést vet fel. 500 fős gyorsreagálású csapatot terveznek, de ezek alkalmazásának keretei még nem tisztázottak. Úgy tűnik, hogy az eljárási irányelv elakadt. Az áttelepítési keretrendszert az EU finanszírozná. A gondolat elfogadottnak tekinthető, de a kivitelezés vitatott.

Dublin-IV. rendeletre vonatkozó javaslat: Lényegi elem a külső határral rendelkező tagállamok felelősségének megerősítése, az ún. „egy felelős tagállam” elvének érvényesítése.

Korrektív allokációs mechanizmus – matematikai algoritmus alapján egy központi számítógépes rendszer osztja szét a kérelemért való felelősséget. Egy éve nincs megegyezés, és ez csak tovább fog húzódni.

Összegzésképpen az előadó megjegyezte, hogy a „magállamok” másfajta EU-t akarnak, mint a később csatlakozók. A V4-ekhez hasonló csoportosulások kezdeményezései, vagy éppen véleménye az intézményi működés automatikus, heves reakcióját váltják ki, ami nem biztos, hogy a megoldást segíti elő. **Megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy kész a kérdésekre válaszolni.**

Crisan Andrea: Tartalmas, lényegre törő, de nem igazán optimista előadást hallottunk. Lehet kérdéseket feltenni az előadónak.

👉 **Kérdés: Dr. Szép Árpád, Alkotmányvédelmi Hivatal:** Az Eurodac előrehaladott állapotban van, van-e lehetőség, hogy átmegy?

☞ **Válasz: Dr. Szacsúri János** – Csomagban kell kezelni. Ez időhúzó folyamat lesz. Többek, a többség véleménye szerint nincs esély gyorsan, leválasztva átvinni, mert koherens rendszerről van szó. Szeptemberben foglalkoznak vele.

👉 **Kérdés: Szabó Zoltán ny. határőr ezredes:** Mi várható, ha két év múlva 2 millió klímamigráns jön Európába?

☞ **Válasz: Dr. Szacsúri János** – két forgatókönyvre kell felkészülni. Valamilyen csoda folytán, vagy kényszerből koherencia, és/vagy szétesés. Egyelőre az EU kompromisszumokat keres. Talán év végére ez meglehet, tekintve az erős politikai nyomást.. Magyarország várja a célok meghatározását.. Magyarország és a V4-ek nem annyira meghatározóak ebben a folyamatban. Lesznek rendszerkorrekciók. Egy újabb, nagy tömegű beáramlást Schengen már nem élne túl, alternatíva: kétsebességes Európa. Amíg nincs rendszerszintű rendkívüli esemény, addig az EU működik, utána jön a kétsebességes EU. Köszöni a figyelmet és a lehetőséget.

Crisan Andrea: Megköszönte a válaszokat és bejelenti a következő előadót, aki más szemszögből közelíti meg a problémát.

Németh Ágnes

rendőr ezredes, osztályvezető, ORFK, Bűnmegelőzési Osztály

Megelőzhető-e a népvándorlás?- avagy embercsempészség, emberkereskedelem és migráció prevenció szemszögből¹⁸



Az előadó köszöntötte a konferencia szervezőit és résztvevőit. A címből kiindulva, előzetesen megjegyezte, hogy „nem”. Ígéretet tett, hogy az előadása végére kiderülnek a részletek is. Az általa vezetett osztályon bűnmegelőzéssel foglalkoznak. Komoly figyelmet kap az embercsempészség, emberkereskedelem, az áldozatvédelem kérdése is. Ez utóbbit különösen fontosnak tartja. Az elkövetői és a sértetti/áldozati státus és magatartás tekintetében indokolt áttekinteni az összefü-

géseket. Ha a beleegyezés oldalát nézzük, emberkereskedelem esetén nincs beleegyezés, míg az embercsempészségnél az önkéntesség dominál, bár pontosan a migráció kapcsán nem mindig tiszta a képlet. A kizsákmányolás vonatkozásában az emberkereskedelemnél ez folyamatosan jelen van, míg az embercsempészségnél nem jellemző. Az emberkereskedelemhez nem szükséges az államhatárt átlépni, míg az embercsempészségnél igen. Bűncselekményi irányultság alapján az emberkereskedelem egyértelműen a személy, míg az embercsempészség az állam ellen irányul. Mint látható, sok kategóriával van dolgunk. Kizsákmányolás, bérrabszolgaság, szexuális kizsákmányolás, stb. Emberkereskedelem létezik Magyarországon is, ez nem a migráció következménye. Az is látható, hogy a megvalósult cselekményekben a részvétel önkéntessége eltérő mértékű lehet. A fentiek kihatnak a közbiztonságra is. A közbiztonság javításának két fő iránya a bűnüldözés és a bűnmegelőzés.

¹⁸ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

A **bűnüldözés**: a bűncselekményeket követő hatósági válasz. A bűnüldözés funkcióján keresztül (büntetés alkalmazásával) képes a közbiztonság javítására, hiszen egy fenyegetettséget jelent a bűnelkövetők számára.

A **bűnmegelőzés** ezzel szemben még a bűncselekmény elkövetése előtt próbálja meg a bűnözést kiváltó okokat mérsékelni. Ennek alapján a bűnüldözés tüneti kezelés, míg a bűnmegelőzés a kiváltó okokra koncentrááló módszer.

A bűnmegelőzés jellegének érzékeltetéséhez az előadó a Ripacsok című filmből Garas Dezső és Kern András duettjére utalt, hogy „*egyedül nem megy*”. Ugyanis a bűnmegelőzés az Európai Unió Tanácsa definíciója szerint minden olyan intézkedés és beavatkozás, amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése, az állampolgárok biztonságérzetének minőségi javítása, történjék az: a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést előidéző okok hatásának mérséklésével, vagy a sértetté válás megelőzésével. Ennek sok szereplője van: állami és önkormányzati szervek, civil szervezetek, a gazdasági társaságok, állampolgárok és azok csoportjai. A bűnmegelőzésnek is megvan a maga módszertana, metodikája.

Elsődleges (primer) bűnmegelőzés: a bűncselekmények bekövetkeztének veszélye még távoli, a cél a konkrét veszélyhelyzet kialakulásának megelőzése. Az elkövetővé és áldozattá válás megelőzése még nem válik el élesen egymástól, mivel a feladat az általános deviancia-megelőzés és a leszakadó rétegek integrálása a társadalomba. A bűnalkalmak csökkentése esetében a bűncselekmények elkövetését lehetővé tevő vagy azt könnyítő körülmények visszaszorítása a feladat jogszabályi eszközökkel, illetve konkrét intézkedésekkel (közvilágítás, építészeti bűnmegelőzés).

Másodlagos (secunder) bűnmegelőzés: ezen a szinten már fennáll valamilyen veszélyeztetettség, a bűncselekmény bekövetkeztének valószínűsége megnő. A potenciális elkövetővé válás esetében megjelentek bizonyos devianciák, illetve olyan (pl.: családi) tényezők, amelyek ez elkövetővé válás kockázatát növelik, ezért a feladat az ezekre történő reagálás. Az áldozattá válás esetében ki kell jelölni azokat a csoportokat, amelyek valamilyen oknál fogva fokozottan veszélyeztetettek az áldozattá válás szempontjából, és velük kapcsolatban megtenni a szükséges intézkedéseket. (pl. felvilágosítás, tájékoztatás) A bűnalkalmak csökkentése körébe ezen a szinten bűnügyi szempontból fertőzött zónákban hozott intézkedések tartoznak (pl.: fokozott közterületi jelenlét, térfigyelő-rendszerek)

Harmadlagos (tercier) bűnmegelőzés: A harmadlagos bűnmegelőzésbe a már bekövetkezett bűncselekmény utáni intézkedések tartoznak. Az elköve-

tő esetében a cél a visszaesés megakadályozása, ennek érdekében lehet büntetőjogi és egyéb eszközöket (pl. személyiségfejlesztő tréning, gyógykezelés) alkalmazni. Az áldozat tekintetében a másodlagos viktimizáció csökkentése, illetve az áldozat segítése a feladat. A bűnalkalmak csökkentése esetében a már folyamatban lévő bűncselekmény megszakítása illetve a helyzet súlyosbodásának megakadályozása a cél. (utcai zavargások megfékezése, túszejtéses bankrablás kezelése).

A bűnmegelőzésnek számos kriminálpolitikai modellje létezik: a konfrontatív bűnmegelőzés; a szituatív bűnmegelőzés; a társadalmi bűnmegelőzés; a szociatív bűnmegelőzés; az áldozatorientált megelőzés. Mit takarnak ezek a modellek?

A konfrontatív bűnmegelőzésről akkor beszélünk, ha növeljük a lebukás kockázatát és a várható büntetés mértékét, a potenciális elkövető eláll a tervezett bűncselekmény elkövetésétől. **A szituatív bűnmegelőzés a bűnalkalmak csökkentésére koncentrálna.** A bűncselekmény elkövetését lehetővé tevő vagy azt elősegítő körülményeket igyekszik megszüntetni vagy csökkenteni. **A társadalmi bűnmegelőzés** beavatkozik azokba a társadalmi folyamatokba, amelyek az elkövetővé válást eredményezhetik: család, iskola, munkahely, lakókörnyezet. **A szociatív bűnmegelőzés** során meg kell határozni azokat **a szociális és pszichikai kockázati tényezőket**, amelyek fennállása növeli egy személy elkövetővé válásának kockázatát. Ezen kockázati tényezőkre kell reagálni: gyógyítás, oktatás, nevelés, felvilágosítás. **Az áldozatorientált megelőzés** a potenciális áldozatokat kívánja olyan helyzetbe hozni, hogy ne követhessenek el sérelmükre bűncselekményt. **A viktimológia** kellő ismeretanyagot szolgáltat az áldozatok típusainak meghatározásához, illetve az áldozatoknak a bűncselekmény bekövetkeztében betöltött szerepének értékeléséhez. Az áldozati csoportokba tartozó személyekkel ismertetni kell a lehetséges veszélyeket és azok elhárításának módjait. Különösen fontos az áldozatorientált megelőzés azokban az esetekben, ahol bűncselekmény elkövetése visszatérő (családon belüli erőszak és szexuális visszaélés). Ilyenkor az áldozatot olyan helyzetbe kell hozni, hogy ezt a folyamatot minél előbb meg tudja szakítani vagy legalábbis segítséget kérjen. E téren az alábbi feladatok jelentkeznek: Csökkenteni kell a bűnalkalmakat, növelni kell a valószínűségét annak, hogy a bűnelkövetőt megbüntetik, valamint redukálni kell a bűncselekményekből származó haszon-szerzés lehetőségeit; Csökkenteni kell azoknak a környezeti tényezőknek a hatását, amelyek következményeképpen valaki a bűnözés vagy bűnismétlés világába kerülhet; Csökkenteni kell az áldozattá válás kockázatát; Növelni

kell az emberek biztonságérzetét; Elő kell mozdítani és terjeszteni kell a jogkövető magatartás kultúráját és a konfliktusok erőszakmentes elhárításának módszereit.

Ezek után lényegi kérdés, hogy hol és hogyan lehet hatni a folyamatokra? Helyileg ez a származási, a tranzit és célországokban lehetséges és indokolt. Az emberkereskedelem és embercsempészet terén is mind a bűnalkalmak csökkentése (elkövetők), mind a környezeti tényezők befolyásolása (elkövetők) és az áldozattá válás kockázatának csökkentése vonatkozásában a származási, a tranzit és célországokban egyaránt be kell avatkozni.

Az emberkereskedelem vonatkozásában érdekes hazai adat, hogy annak áldozatai Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Baranya megyéből kerülnek ki legnagyobb számban és Győr-Moson-Sopron megye, mint tranzitmegye szerepel.

További lényegi kérdés az áldozatok azonosítása.

Migráció áldozata (embercsempészet) a forrás országban jelen van a szervezett bűnözői háttér, nincs toborzás, nincs kizsákmányolás. A profit a származási és a tranzit országban keletkezik. Tranzit/Szállítás során előfordulhat szexuális erőszak, sérülések, halál. Célország: vajon itt mi történik az migránsnal, válhat-e további cselekmények áldozatává?

Emberkereskedelem áldozata (emberkereskedelem): a forrás országban szintén jelen van a szervezett bűnözői háttér, itt történik a toborzás és a kizsákmányolás is. Tranzit/Szállítás során gyakori az erőszak, álom-állás ígérete, a komoly sérülések keletkezése. A célországban történik a munkacélú/szexuális célzatú kizsákmányolás, házi rabszolgaság stb. és a profit is itt keletkezik. A migráció áldozata nagyon könnyen válhat az emberkereskedelem áldozatává.

Áldozataazonosítás:

Nagy valószínűséggel áldozat: (1) megjelenés - valószínűleg gyermek; látható sérülések (pl. zúzódás, vágás stb.); kezeletlen fertőzések jelei; látható alultápláltság; testi fogyatékoság; terhesség. (2) személyes körülmények nem rendelkeznek személyazonosító okmányokkal; a személy szabad mozgásának korlátozására / ellenőrzésére utaló jelek. (3) munkakörülmények – munkaideje (tevékenység időtartama) kirívóan hosszú; fizetés egy részének / egészének elvonása; nem tudja a munkahelye címét; kiugróan magas(nak állított) közlekedési, lakhatási, étkezési költségek; nőknél / külföldi azonosításnál: otthon hagyott, 3 évesnél fiatalabb gyermek(ek).

Közepes valószínűséggel áldozat: (1) megjelenés – kimerültség jelei; elhanyagolt, szegényes ruházat; a végzett munka jellegének nem megfelelő ruházat; tipikusan szexuális tevékenység végzéséhez viselt ruházat. (2) személyes körülmények – munkahely azonos a szálláshellyel; nem tudja a szállása címét; folyamatosan változó szálláshely; szegényes, nem lakás céljára szolgáló, alkalmatlan szálláshely. (3) munkakörülmények – munkaszerződés nincs, vagy a tényleges munkakörülmények nem felelnek meg annak; munkavégzés összes feltételét egyoldalúan a munkaadó állapítja meg; abban a hitben van, hogy tartozik a munkaadójának; munkavégzés helye nincs ellátva a megfelelő munkavédelmi felszerelésekkel; munkavégzés helye folyamatosan változik.

Kis valószínűséggel áldozat: (1) megjelenés - túlzott, indokolatlan idegesség.

Összegzés: Sok nyitott kérdés van. Megelőzhető-e a népvándorlás? Válasz: nemzetközi szinten együttműködve a származási-, tranzit- és célországokban: igen, de államonként csak tüneti kezelések történnek.

A megelőzésnek a folyamatban nagyobb hangsúlyt kellene kapni.

Az előadó megköszönte a figyelmet.

Crisan Andrea: Megköszönte az előadást. Bejelentette, hogy a záróbeszédet dr. Végh Zsuzsanna BMH főigazgató tartja meg.



A konferencia résztvevői (2. nap)

Dr. Végh Zsuzsanna

főigazgató, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

Zárszó¹⁹

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Mindenek előtt köszöntöm a konferencia résztvevőit, külön is szeretném köszönteni a tagállami partner szervezet részéről delegált kollégákat és a konferencia előadóit. Nem ok nélküli, hogy az MRTT Migrációs Tagozata a Hanns Seidel Alapítvány támogatásával immáron nem az első alkalommal szervez olyan konferenciát, amelyre nemcsak a migrációs témával foglalkozó hazai szervezetek, kutató műhelyek képviselőit hívja meg, hanem a tagállami partnerszervek képviselőit is. A tömeges

méretű migráció ugyan is olyan problémahalmazt jelent, amelyről beszélni kell, már csak azért is, mivel lehetnek és bizonyosan vannak is olyan jó gyakorlatok, amelyek bemutathatók, amelyek, mások által is hasznosíthatók és amelyek akár alapját képezhetik az összefogásnak, a közös gondolkodásnak, az együttműködésnek.

Ez a konferencia a migrációs válsághelyzet kezelésével kapcsolatos változások megvitatását tűzte napirendjére. Olyan kérdéskört, amely talán még soha nem váltott ki ekkora vitát az Európai Unión belül, de azon túlmutatóan is, és amely a megoldás módozatait tekintve eddig nem látott mértékben osztotta meg a tagállamokat és állította szembe a kormányzati szervezetet a civil szféra egyes szereplőivel. Ez a tanácskozás, amelynek haszna aligha vitatható, talán akkor lehetett volna még sikeresebb, ha azok a tagállamok is elfogadták volna a szervezők meghívását, akik a krízis megoldását, néhány kérdésben velünk ellentétben, más irányban képzelik el.

¹⁹ A főigazgató asszony által rendelkezésre bocsátott eredeti szöveg.

A migrációs válsághelyzet, amely koránt sem volt előzmény nélküli, és amely 2015. évben érte el a csúcspontját, nem azonos súllyal érintette és érinti jelenleg sem, az Európai Unió tagállamait. Az illegális áramlások fő útvonalába eső tranzitországokat és egyes hagyományosan befogadó országoknak tekinthető tagállamokat különösen nehéz helyzetbe hozta ez az igencsak nem kívánatosnak tekinthető folyamat, valamint az ahhoz kapcsolódó, a biztonságpolitikai kérdéseket is érintő súlyos hatás, míg más tagállamok kevésbé szembesültek ezekkel a kihívásokkal. Miután az Európai Unió hosszabb ideig csak tétlenül szemlélte a kialakult helyzetet, és az elsődleges intézkedések sem a gyors és hatékony megoldások irányába mutatnak, a tagállamok maguk kezdtek el cselekedni. Egyre másra láttak napvilágot azok a hírek, amelyek valamely tagállamban jogszabályok szigorításáról, intézményi kapacitások bővítéséről, egyes tagállamok esetében a külső határvédelem megerősítéséről, mások esetében a belső határokon a schengeni határellenőrzés visszaállításáról szóltak.

Magyarország azon tagállamok közé tartozik, amely idejében – tulajdonképpen az elsők között - tett intézkedéseket a tömeges migráció mérséklése, megállítása érdekében felismerve azt, hogy a késlekedés jelentősen növeli a kockázatokat és végső soron súlyos biztonsági deficitet okoz. A migrációs helyzet alakulását követve folyamatosan került sor a külső határ megerősítését célzó intézkedések meghozatalára és végrehajtására, kiépült az ideiglenes műszaki határzár a szerb majd a horvát határszakaszon, kialakításra kerültek a tranzitónák. Megalkotásra kerültek azok a jogszabályok, amelyek migrációs válsághelyzet esetén alkalmazható különleges, az általános eljárási rendtől eltérő intézkedések jogalapját teremtették meg, ezen túlmenően a korábbinál szigorúbb jogi eszközöket biztosítottak az eljáró idegenrendészeti és menekültügyi hatóságok számára a menedékjog intézményével igen nagy számban visszaélő illegális migránsokkal szembeni fellépéshez.

A kormányzati intézkedések sorában nagy jelentőséggel bír – és talán egyesek részéről a lehangosabb kritikát, a legtöbb vitát kiváltó mozzanat – a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény 2017. március 28-i hatályba lépése. A törvény megalkotásának legfőbb indoka az volt, hogy a korábbi módosítások - gondolok különösen a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv, az ún. eljárási irányelvben szereplő határon történő eljárás szabályainak alkalmazására - nem hozták meg a kívánt eredményt. Miután a különleges bánásmódot igénylő menedékkérők esetében az

eljárás lefolytatását a menedékjogról szóló törvény –összhangban az irányelvben foglaltakkal - a tranzitónában nem tette lehetővé, a sérülékeny csoportba tartozók – és ők tették ki a menedékkérők legnagyobb hányadát - beszállításra kerültek valamely nyitott befogadó állomásra. Ez az intézkedés azonban azt eredményezte, hogy a kérelmezők a hatóság döntését gyakran be sem várva elhagyták az országot Ausztria irányába és kértek ismételt menedékjogot immáron már egy másik tagállamban. Ez a menedékjoggal való visszaélés klasszikus példája. Többek között ennek a visszaélésnek szabott gátat a törvény március 28-i hatályba lépése azzal, hogy innentől kezdve a hatóság nem a határon lefolytatandó eljárás szabályait, hanem ettől eltérő speciális eljárási szabályokat alkalmaz. Az új eljárási rend lényege, hogy a menekültügyi hatóság minden menedékkérő esetében - beleértve a sérülékeny csoportba tartozókat is – az eljárás időtartamára, a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés vagy a dublini átadásról szóló végzés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitóna területét jelöli ki, megakadályozva ezzel a jogellenes és ellenőrizetlen továbbhaladást. A tranzitónában a menedékkérőket megillető ellátás feltételrendszere, szintje mind gyakorlatilag megegyezik az ország mélységében működő befogadó intézményekben biztosított ellátásokkal. Ezt azért tartottam fontosnak hangsúlyozni, mivel e tekintetben is számos igazságtalan és a valóságot elferdítő kritika fogalmazódott meg néhány nem kormányzati szervezet részéről, mely véleményeket a nemzetközi sajtó egyes orgánjai tényként tettek közzé.

A schengeni külső határvédelem megerősítése, a szigorúbb rendelkezések alkalmazása nemcsak Magyarország, hanem az egész Európai Unió érdekében áll, hiszen ezzel Magyarország gyakorlatilag jelentősen hozzájárul annak megakadályozásához, hogy a 2015. és részben a 2016. évhez hasonlóan illegálisan nagy tömegek jussanak be a tagállamok területére. Ennek ellenére az új törvényi rendelkezések alkalmazása az első pillanattól kezdve, sőt már a hatályba lépést megelőzően is, számos bírálatot váltott ki első sorban egyes jogvédelemmel foglalkozó hazai és nemzetközi nem kormányzati szervezetek részéről, és ezen szervezetek véleménye alapján az Európai Unió egyes intézménye, és ennek hatására néhány tagállam részéről is. De amit különösen sajnálatosnak tartok az a körülmény, hogy néhány olyan tagállam is véleményt formált a magyar gyakorlattal szemben, amelyek már bizonyosan megtapasztalták a korábbi magyar jogszabály-módosítások és határvédelmi intézkedések rájuk gyakorolt kedvező hatásait.

A nemzetközi sajtóban a magyar megoldást illetően gyakorlatilag már 2016 óta folyamatosan bántóan éles vélemények is megjelentek, egyes orgánmok, pl. a The Guardian az Amnesty International nyomán a magyar megoldást a „nemzetközi és az uniós jog kirívó megsértéseként” aposztrofálta, a New York Times drákói menekültügyi eljárásról számolt be, a magyar szabályrendszert alkalmazását – különös tekintettel a tranzitzőnákra - a többhónapos elzárások vízióját felvetve a II. világháború rémtetteihez hasonlította. Sajnos még több példát is említhetnék, de ami mindenképpen fontos és tanulságos: ezek az írások többsége a tények ismeretének szinte teljes hiányát, a jogszabályok tartalmának félremagyarázását tükrözik és nem ritkán szubjektív indulatoktól vezérelve valótlanságokat állítanak.

A bírálatok nyomán, annak valóságtartalmát feltételezve, vagy elfogadva több nemzetközi fórum az napirendjére tűzte a kérdést, illetve az Európai Bizottságon túlmenően több, az Európa Tanács keretében működő szakbizottság pl. a gyermekek szexuális kizsákmányolása, valamint szexuális erőszak elleni védelmével foglalkozó ún. Lanzarote Bizottság, vagy a kínzás és embertelen bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott bizottság (CPT) is vizsgálatot indított. Ezen túlmenően a legutóbbi jogszabály módosítást követően a Magyar Helsinki Bizottság keresete alapján több eljárás is indult az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, melyek közül egy ügy Magyarországot elmarasztaló döntéssel zárult. Magyarország felülvizsgálati kérelemmel fordult a Nagykamarához, ám nem vagyok abban biztos, hogy sikerül a bíróság inkább politikai, mintsem jogi érveken és tapasztalati tényeken alapuló álláspontját megváltoztatni.

Az Európai Bizottság már 2015. évi szabályozás életbe lépését követően megfogalmazta a kritikáit – miszerint a módosított jogszabályok nincsenek összhangban a vonatkozó uniós irányelvekkel - a tranzitzőnában folyó eljárást illetően, kötelezettség szegési eljárás megindításának kilátásba helyezése mellett. Figyelemmel az időközben hatályba lépett új rendelkezésekre, jelenleg is folynak az egyeztetések, a Bizottság újabb tisztázó kérdésekben várja Magyarországot érveinek kifejtését.

Újabb rendkívül sajnálatos fejlemény, amelynek bejelentésére a napokban került sor, hogy az Európai Bizottság Magyarországgal, Csehországgal és Lengyelországgal szemben kötelezettség szegési eljárást indított tekintettel arra, hogy nem hajtották végre a Tanács határozataiból adódó relokációs kötelezettségüket. Ez ismét rávilágít arra, hogy néhány kérdés mögött inkább politikai állásfoglalás, mintsem jogi érvek és gyakorlati realitások mér-

legelése húzódik meg, nem is szólva arról a tagállamok közötti különbségtelről, amely kiviláglik a döntés háttérében.

Tudjuk, hogy Magyarország az illegális migráció megfékezése érdekében tett erőfeszítéseit tekintve nincs egyedül, számíthat a Visegrádi országok, emellett a régió más államainak támogatására is, amelyekkel egyre szorosabb a kapcsolatrendszer, és amelyekkel számtalan területen napirenden van a közös cselekvés további lehetőségeinek feltárása.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mindenki egyetért abban, hogy a migrációs krízishelyzet fennmaradásával még évekig számolhatunk, még akkor is, ha statisztikai számok összességükben csökkenést mutatnak. Több előadás is rávilágított arra, hogy hosszú út vezet még a migrációs válsághelyzet leküzdéséhez. Különösen hosszú lesz ez a folyamat akkor, ha az Európai Unió belül nem tud kialakulni egységes álláspont a megoldás irányait, módszerit és eszközeit tekintve. Be kell látni, hogy a közös cselekvés hiánya, vagy lassú előre haladása jelentősen növeli a biztonsági kockázatokat. Nem szeretném ezt a konferenciát negatív felhanggal zárni, ezért inkább annak a reményemnek adok hangot, hogy a biztonság erősítése, az európai értékek és az eddigi eredmények megőrzése mindenki számára egyformán fontos. Fontos annyira, hogy részese legyen egy olyan megoldásnak, amely a kibocsátó országok megsegítését, a valóban védelemre szoruló menekültek befogadása mellett, a tömeges illegális áramlások megfékezése érdekében a külsőhatárok védelmének további erősítését célozza.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mielőtt hivatalosan is lezárnám a konferenciát, köszönöm mindenkinek a részvételt, a tagállami partnerszervek képviselőinek külön is, hogy ellátogattak Magyarországra és megosztották velünk a gondolataikat. Köszönet illeti a magyar előadókat is. Végül, de nem utolsó sorban a Hanns Seidel Alapítvány képviselőinek is szeretném megköszönni támogatást, egyben azt a kiváló együttműködést is, amely már hosszú idő óta jellemzője a kapcsolatunknak.

Rövidítések jegyzéke

- AFIS=Automated Fingerprint Identification System, Automatikus Számítógépes Ujj-tenyérnyomat Azonosító Rendszer.
- API = Application Programming Interface (*alkalmazásprogramozási interfész*).
- AQ =Asylum Questionnaire, Menekültügyi kérdőív.
- BÁH = Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.
- BIÜT = Bel- és Igazságügyi Tanács.
- Bm/BM = Belügyminisztérium.
- BMH = Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.
- BMI = Bundesministerium des Innern (D), Bundesministerium für Inneres (A), Szövetségi Belügyminisztérium.
- Btk. = Büntető Törvénykönyv.
- CEAS = Common European Asylum System, Közös Európai Menekültügyi Rendszer.
- Check in = rendszerint repülőtéren a jegykezelés és a poggyászfelvétel folyamata, a járat indulása előtt meghatározott időintervallumban kezdődik.
- Checknet = Ellenőrző háló (rendszer).
- CPT = European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Az Európa Tanács kínzás megelőzésére létrehozott bizottsága.
- CSU = Keresztényszociális Unió (németül: *Christlich-Soziale Union*).
- EASO = European Asylum Support Office (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal).
- Eb = Európa-bajnokság (2016, Párizs).
- EBCG= European Border and Coast Guard. Európai Határ és Partifőrség.
- EES = Entry-Exit System. (Be- és kiléptetési rendszer).
- ETIAS = European Travel Information and Authorisation System - Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer.
- EUAA = EU Agency for Asylum, EU Menekültügyi Ügynökség.
- EURODAC = Biometrikus adatokat (ujjnyomat) tároló, összehasonlító rendszer, a dublini rendszer támogatására.
- EURTF = European Regional Task Force, Európai Regionális Bevetési Erők.
- Eurostat = az Európai Bizottság egyik főigazgatósága, amelynek feladata a megfelelő statisztikai információk biztosítása az Európai

- Unió intézményeinek, valamint a statisztikai módszerek harmonizációja a tagállamok, az EFTA-országok és a tagjelöltek között.
- Frontex = European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (A Külső Határok Igazgatásáért Felelős Európai Ügynökség).
 - GDP = bruttó hazai termék (angolul: *Gross Domestic Product*).
 - hotspot = csatlakozási pont, „forró pont”.
 - IDS = Information Documentation System, Info-dokumentációs Rendszer.
 - IBH = Ideiglenes Biztonsági Határzár.
 - IBM = Integrated Border Management, Integrált Határ Igazgatás.
 - ICMPD = International Centre for Migration Policy Development (Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ, Bécs)
 - IRM = Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.
 - ISIS = Iraki és Szíriai Iszlám Állam (Islamic State Of Iraq and Syria).
 - KAT = közös akcióterv (Joint Action Plan, JAP).
 - KEMR = Közös Európai Menekültügyi Rendszer, Common European Asylum System (CEAS).
 - KERA = Közép-Európai Rendőr Akadémia.
 - knk = kísérő nélküli kiskorú (14-18 éves)
 - MCRM = Migration Crisis Response Mechanism, Migráció Válságkezelési mechanizmus.
 - MeT. = Menekültügyi Törvény, 2007. évi LXXX. törvény a menekültjogról.
 - MÖSZ = Magyar Önkormányzatok Szövetsége.
 - MPs = Mobility Partnership, Mobilitási Partnerség.
 - MRFK = Megyei Rendőr Főkapitányság.
 - MRTT = Magyar Rendészettudományi Társaság.
 - MÜPA = Művészetek Palotája.
 - NATO=North Atlantic Treaty Organisation, Észak-atlanti Szerződés Szervezete.
 - NCP = National Contact Point. Nemzeti Kapcsolattartási Pont.
 - NGO = non-governmental organization, nem-kormányzati szervezet.
 - NMSZ = Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration, IOM).
 - No Border = „nyitott határok” mozgalom, hálózat az államhatárokhoz fűződő rezsim ellen.

- No-Go Zone (NGZ) = az állam által kontrollálatlan terület, ZUS (fr. Zones Urbaines Sensibles – Érzékeny Városi Övezet).
- ORFK = Országos Rendőr-főkapitányság.
- PPT = PowerPoint diabemutató szoftver.
- SIS = Schengeni Információs Rendszer.
- SRSS = Structural Reform Support Service, Strukturális-reform Támogató Szolgálat.
- SVT = Public service television in Sweden, *Svéd Közszolgálati Televízió*.
- TEK = Terrorelhárítási Központ.
- UNHCR = The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, közismert nevén az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága, az ENSZ menekültügyi főbiztosának hivatala.
- USA = Amerikai Egyesült Államok.
- V4 országok: Visegrádi négyek - Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia.

Teke András

A migráció megközelítése a kezelésértelmezés útvesztőiben

(Kísérő tanulmány az előadásokhoz)

1. Bevezető gondolatok

A 2015-ös év Európában, azon túl, hogy a migráció vonatkozásában a sokkhatás éve is volt, számos tanulsággal szolgált. (1) A „győztesek filozófiája”, azaz a korábbi sikerekre, értékekre, elvekre való hivatkozás és hagyatkozás ezúttal nem működött. (2) A migrációs válság mellett egy nyilvánvaló strukturális intézményi, működési válság is megjelent, amelynek el nem ismerése halogató megoldáskereséshez vezetett és még most sem látszik igazán „az alagút vége”. (3) Az „érdekek érdekalapú egyeztetése” újabb konfliktusokat generált és a konfliktuskezelés „kiszervezési kísérlete és megoldásai” csupán némi időnyerést eredményeztek, de nem „a megoldást”. (4) A formális megoldáskeresés a paradigmák csapdájába esett. (5) Az informális megoldási kísérletek a nemzetállami és az EU-s intézményi reagálások ingerküszöbét lecsökkentették, egyre gyakoribbá váltak a heves reakciók; (6) A rendszerműködési zavarok a teljes EU-intézményrendszer működési deficitjére és a tagállami szándékok diszharmóniájára, megoldási kísérleteire is visszavezethetők. (7) Nem ismert, hogy a migrációs válság vagy az intézményi válság élvez-e prioritást a megoldást illetően, és mit „áldoznak be” a megoldás érdekében a másik rovására. (8) Nem ismert, hogy milyen távra történik a megoldás(ok) keresése és azok milyen tartalommal lesznek megtöltve.

Egy folyamat kezelése deklaráltan és valóban integrált módon csak rendszer-alapon lehet eredményes. Az eredményt az határozza meg, hogy a bemenetek és a kimenetek között a transzformációs folyamatok az érintett rész- és alrendszerek milyen szintű összhangjára, vagy éppen látható vagy látens disszonanciájára épül.

Egy rendszer nem szakítható el a környezetétől! A rendszer csak rendszer-szinten kezelhető. Az utóbbi időben kinőtte magát a „migrációs szakértők” népes társasága. Mindenki „tudja” a megoldást, de valahogy nem akar összeállni a kép! A politika, a gazdaság, a jog, a rendészet stb. és a köznapi gondolkodás szintjén komoly értelmezésbeli gondok merülnek fel. Már az is ellentmondás, hogy a probléma és a feladat közti különbséget a döntéselőkészítés (feltéve, ha van) és a döntés, annak kommunikációja során sem

teszik egyértelművé a migráció kapcsán megnyilatkozók, illetékesek. A probléma az a valami, aminek (még) nem ismerjük a megoldását, vagy jelenleg nem tudunk vele (vala)mit kezdeni, esetleg megoldhatatlannak tartjuk. A feladat az, amire van ismert vagy adaptálható megoldás. A megoldás folyamata algoritmikusan leírható és megfelelő kompetencia, kapacitás birtokában kivitelezhető. Az EU-vezetés rendszeresen migrációs problémákról beszél, de feladatként próbálja megoldani/megoldatni azokat. Csupán a megoldási képlet nincs még meg. Egyes tagállamok az intézményrendszer válságáról beszélnek, de magatartásukkal éppen annak az intézménynek a működési mechanizmusát zavarják meg, amely elvileg az ő érdekeiknek is megfelelően kellene, hogy működjön. Ahogy a konferencia előadói több ízben is hangsúlyozták, a normál helyzetre készült EU-s tervek nem működnek rendkívüli helyzeteken, amit nevezhetünk akár válságnak is, és ez fordítva is igaz.

A 2017. június 15-16-án, Budapesten megtartott szakmai-tudományos konferencia előadói a módszertan széles skálájára alapozva elemezték és értékelték a 2016. évi hasonló konferencia óta eltelt időszak tanulságait, illetve azokat a tényezőket, amelyeknek tanulságként, megoldásként kellett volna szolgálniuk. Sok olyan, a napi kommunikációban nem túl gyakori gondolatot, véleményt is megfogalmaztak, amelyek a jelenkori migráció valós lényegét arról az oldalról világították meg, amelyet a hivatalos média nem kezel prioritásként, és emellett újabb, adaptálható és a megoldások felé mutató összefüggéseket is feltártak, vagy valószínűsítettek. A következtetésekhez a realitás talaján maradó, sok esetben nem túl pozitív kicsengésű prognózisok is társultak. A továbbiakban ezeket a gondolatok kerülnek - strukturált megjelenítésre törekedve – az eredeti szövegekörnyezetből kiemelve bemutatásra.

1.1. A konferencián elhangzott gondolatok vázlatos összefoglalása²⁰

1.1.1. A tömeges migráció eddigi hatásai:

„...*(a tömeges migráció)*... amely talán még soha nem váltott ki ekkora vitát az Európai Unión belül, de azon túlmutatóan is, és amely a megoldás módzatait tekintve eddig nem látott mértékben osztotta meg a tagállamokat és állította szembe a kormányzati szerveket a civil szféra egyes szereplőivel.

²⁰ Hivatkozások, rövidítések: Dr. Végh Zsuzsanna [VZS]; Fixl Renata [FR]; Dr. Hegyaljai Máttyás [HM]; Dr. Tóth Páter [TP]; Horváth-Sántha Hanga [HSH]; Dr. Borsa Csaba [BCs]; Ördög István [ÖI]; Dr. Lőrincz Aranka [LA]; Aleksandar N. Manolchev [AM]; Emil Niculescu [EN]; Kamil Kisiel [KK]; Dr. Szacsúri János [SzJ]; Németh Ágnes [NA];

[VZS]; A migráció hatásai a társadalmat már most megváltoztatták. Össze-
ütközést váltott ki olyan országok között, amelyek addig egységes álláspont-
ot képviseltek. A migráció kívülről jön és megoszt. [HM]; A radikalizáló-
dás egyszerre egyéni és közösségi, valamint társadalmi és ideológiai okokra
is visszavezethető (...) Külső ráhatással elérhető, hogy az erőszak tűnjön
egyetlen megoldásnak. [HSH]; Nagy számú, kontrolálatlan migráns esetén a
migrációs hatások hosszú távon nem ismertek. [KK]; Az elkövetői és a sér-
tetti/áldozati státus és magatartás tekintetében indokolt áttekinteni az össze-
függéseket. [NA].

1.1.2. A tömeges migráció kezelési tanulságai, a reagálások megítélése

„Megalkotásra kerültek azok a jogszabályok, amelyek migrációs válság-
helyzet esetén alkalmazható különleges, az általános eljárási rendtől eltérő
intézkedések jogalapját teremtették meg, ezen túlmenően a korábbinál szí-
gorúbb jogi eszközöket biztosítottak az eljáró idegenrendészeti és menekült-
ügyi hatóságok számára a menedékjog intézményével igen nagy számban
visszaélő illegális migránsokkal szembeni fellépéshez. [VZS]; A kormány-
zati intézkedések sorában nagy jelentőséggel bír – és talán egyesek részéről
a lehangosabb kritikát, a legtöbb vitát kiváltó mozzanat – a határőrizeti
területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények mó-
dosításáról szóló 2017. évi XX. törvény 2017. március 28-i hatályba lépése.
[VZS]; Tudjuk, hogy Magyarország az illegális migráció megfékezése érde-
kében tett erőfeszítéseit tekintve nincs egyedül, számíthat a Visegrádi orszá-
gok , emellett a régió más államainak támogatására is, amelyekkel egyre
szorosabb a kapcsolatrendszer, és amelyekkel számtalan területen napiren-
den van a közös cselekvés további lehetőségeinek feltárása. [VZS]; Nem
volt és sajnós most sincs egységes európai elképzelés a migráció kezelésére.
Egyéni, nemzetállami megoldások születtek. [HM]; A migráció akkor volt
biztonságpolitikai probléma, ha célterületeken élők nem tudták azt kezelni.
[TP]; A 2015-ös migrációs válság fő oka, hogy az EU nem tudta kezelni a
folyamatot, mivel intézményeit nem az ilyen válsághelyzetekre találták ki.
Fontos látni azonban, hogy EU jelenlegi menekültpolitikáját a tagállamok
alakították ki, s a kezdetektől világos volt, hogy a tagállamok nem akarják a
szuverenitásukat feladni. [TP]; A rendszer működését meghatározza, hogy
az EU milyen elvek szerint működik: föderatív vagy nemzetállami szinten.
Minden a szuverenitásról szól, ami nem támogatja a közös cselekvést.
[BCs]; Kiepült a határbiztonsági rendszer infrastruktúrája, amely a fokoza-
tosan nyerte el mai formáját. [BCs]; Maga a rendszer (EASO) is működik,
van csoportosítás, szállítás, de a védelemre nem szorulók visszaküldése (a

kimeneti rész) gyenge hatékonyságú. [ÖI]; Van olyan tagállam, amelyik nem fogad, és vannak olyan országok, ahova az áttelepítendő személyek nem akarnak menni. [ÖI]; A jogszabályi változások nemcsak a jogérvényesítés, a végrehajtás, az ügyintézés, hanem a feltétel-biztosítás terén is komoly változásokat hoztak, és nem csak a BMH munkáját, hanem a migrációban, annak kezelésében érintett szervezetek, intézmények tevékenységére is kihatottak. [LA]; Eltérő a biztonságos harmadik országok listájának értelmezése is. [LA]; Tanulság: a migrációt nehéz és nem is lehet egyedül kezelni. [AM]; Bulgáriában 2015-ben megnövelték az embercsempészekkel szembeni büntetési tételeket. [AM]; Attitűdváltás következett be. Menekültként jöttek, de nem kértek menedéket, csak akkor, ha elfogták őket illegális határátlépésért és tartózkodásért. Később azonnal menedékért fordultak. [EN]; Magyarországgal hasonlóan jó a kapcsolat és az együttműködés. Közös határjárőrözés valósul meg. Románia visszaveszi az illegális határsértőket. A dublini visszaküldési mechanizmus is működik. [EN]; A migráció láthatatlan és látható kötelekeket alakít ki a származási és a célországok között. [KK]; Az egység és konszenzus hiánya az EU részéről a veszélyek valós megítélésében veszélyezteti a saját a polgárait és az intézményrendszer létét is. [KK]; Nincsenek hatékony közigazgatási intézkedések a migrációval szemben. [KK]; (...) nem tisztességes egy olyan rendszert (KEMR) kritizálni, amit a tagállamok elfogadtak, de egy közel félmillió menekültkérelmi szám azt jelzi, hogy baj van a premisszákkal. [SzJ]; Ki kell mondani, hogy az EU-képességekkel van baj. [SzJ]; Az emberkereskedelem és embercsempészet terén is mind a bűnalkalmak csökkentése (elkövetők), mind a környezeti tényezők befolyásolása (elkövetők) és az áldozattá válás kockázatának csökkentése vonatkozásában a származási, a tranzit és célországokban egyaránt be kell avatkozni. [NA].

1.1.3. Mire kell és lehet felkészülni a tömeges migrációkapcsán?

„Felgyorsult társadalmi életünkben elengedhetetlen, hogy az egyén megbízható keretek és átlátható struktúrák között tudjon orientálódni. Ehhez a társadalomnak segítséget kell nyújtani. [FR]; A nemzetközi sajtóban a magyar megoldást illetően gyakorlatilag már 2016 óta folyamatosan bántóan éles vélemények is megjelentek...[VZS]; Az EU-nak és a nemzetállamoknak is eltérő a véleménye, és főleg a hozzáállása. Két fő irányzat van: a migránsok távoltage vagy kritika nélküli befogadása, integrációja. [HM]; Nem az a kérdés, hogy kell-e vagy lesz-e bevándorlás, hanem hogy ki tudjuk-e választani, hogy kit fogadunk be... Európa számára nem az a kérdés, hogy a jövőben több migráns érkezik-e, hanem az,

hogy olyan személyek jutnak-e el a kontinensre, akiknek a nyelvtudása, képzettsége, kulturális háttere, továbbá hajlandósága lehetővé teszi a sikeres integrációt, illetve a munkaerőpiacra való belépést. [TP]; A különféle célcsoportok esetében a fent jelzett tényezők eltérő módon érvényesülnek, de az adott körülményeket figyelembe véve a radikalizálódás nagy valószínűséggel bekövetkezik, ha nem történik valamilyen megelőző, vagy beavatkozó tevékenység. [HSH]; A kérdést nem szabad csak magára az emberek mozgására leegyszerűsíteni, hanem vizsgálni kell az összefüggéseket. [BCs]; Az EASO egy „támogató hivatalból” „műveleti-operatív ügynökséggé” válik...Jelenleg nincs, még nincs politikai erő, konszenzus a hatályban lévő szabályozás módosítására. [ÖI]; Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított hazánk ellen még 2015-ben, ennek tartalmát a kialakult vagy éppen alakuló helyzetnek megfelelően folyamatosan és következetesen kiegészítik. [LA]; A lengyel kormány szerint a migrációt nem szabad vonzóvá tenni. Téves az az üzenet, hogy Európába még több migránst várunk és tudunk befogadni. [KK]; A stratégiát célokra kell alapozni, de a célok vonatkozásában nincs konszenzus. A jogalkotás késik és késni is fog, mert nincs közmegegyezés. [SzJ]; A dublini rendszer szétesése hozzájárult a schengeni rendszer szétesésének veszélyéhez. [SzJ].

1.1.4. Következtetések levonása

„Különösen hosszú lesz ez a folyamat akkor, ha az Európai Unión belül nem tud kialakulni egységes álláspont a megoldás irányait, módszereit és eszközeit tekintve. Be kell látni, hogy a közös cselekvés hiánya, vagy lassú előre haladása jelentősen növeli a biztonsági kockázatokat. [VZS]; A probléma akkor jelentkezik igazán, ha a migráns valamilyen módon átlép az államhatáron. [HM]; A globalizáció felgyorsította és növelte a migrációt, s új motivációk jelentek meg. [TP]; Az egyik fontos probléma, hogy Európa nem rendelkezik megfelelő képességekkel a hatékony válságkezeléshez. E képességek kialakítását és alkalmazását ki fogják kényszeríteni a válsággócok közelsége és az Európa szomszédságában migrációra motivációt adó konfliktusok. Európa sajnos nem foglalkozik eleget az afrikai államok népesség megtartó képességeinek növelésével. [TP]; Nem áll rendelkezésünkre akkora ellenerő, ami ezt a folyamatot megállítani, legfeljebb lassítani, illetve helyi irányait befolyásolni lehet. [TP]; A célországba érkezett migránsok leginkább a saját országaikból érkező, vagy azonos vallású és azonos nyelvet beszélő személyekhez kötődnek, rendszerint zárt, a külvilág felé bizalmatlan csoportot alkotnak. [HSH]; A migrációt be kell ágyazni az adott és a globális környezetbe. [BCs]; ...jelenleg az Európán kívüli hotspotokra az uniós ügynökségeknek nincs mandátuma. [ÖI]; A magyar álláspont szerint a

jogszerű eljárás egyik kelléke az érvényes és hiteles okmányok rendelkezésre állása és az azonosíthatóság. Ennek megfelelően csak annyi személyt léptetnek be egyszerre, akinek az ügyét rendezni tudják. Az EU szerint „*őrzi a tranzitónát, ez megfosztja a menekülteket a szabad mozgástól*”. Egyértelmű, hogy a Magyarország területére való beléptetés szabályozott. [LA]; A bolgár hatóságok szerint a visszafordítás lehet a megfelelő megoldás. [AM]; Következtetésképpen az EU-nak hosszútávra szóló, fenntartható megoldást kell találnia a migrációs nyomást és annak következményeit csökkentve. [KK]; A menekültek útját nem lehet blokkolni, a migrációt viszont igen. [KK]; A kezelésnek eredményorientátnak kellene lenni. Ezen belül is a visszafordításra kell fókuszálni. [KK]; A fő gond, hogy nincs európai konszenzus a migránsok kérdésében. Ez egyben bizalmi kérdés is, ami kihat az intézményi működésre is. [KK]; Tudomásul kell venni, hogy az ismert rendszer és rendszerműködési hibák az egész európai konstrukciót komoly veszélybe sodorták. Maga a rendszer került veszélybe. A válság egyben a schengeni rendszer válságát is előidézte. Ki kell mondani, még ha nem is kellemes, hogy 2015-ben az ideológia, a szépen megfogalmazott irányelvek kerültek szembe a realitással és a szép ideák komoly társadalmi és intézményi hiányosságokkal találkoztak. [SzJ]; a „magállamok” másfajta EU-t akarnak, mint a később csatlakozók. A V4-ekhez hasonló csoportosulások kezdeményezései, vagy éppen véleménye az intézményi működés automatikus, heves reakcióját váltják ki, ami nem biztos, hogy a megoldást segíti elő. [SzJ].

2. A migrációról, migrációkezelésről más kontextusban

A migrációkezelés paradigmaticus megoldásait egyre több kritika éri. Mind „kívülről”, mind „belülről”. Sok esetben a „támadási felületek” abból is fakadnak, hogy bizonyos evidenciák értelmezése még mindig nem egyeztethető össze az érdekmotivációkkal, vagy ezáltal éppen az EU-s intézményi és működési kereteket feszegetnék. A politikai, jogi, szakmai, biztonsági és gazdasági megközelítések mellett egyre inkább, „trendi módon” előtérbe kerülnek a multi, transz és interdiszciplináris megközelítések is. E téren is gyakran tapasztalható a folyamat- és rendszerszemlélet teljes körű mellőzése, mert rendszerint egy-egy részlet kerül kiragadásra, felnagyításra, vagy éppen bagatellizálásra. Az egyedi jelenségek túldimenzionálása még nem jelent általánosítást, és a valóban veszélyes jelenségek alulértékelése sem garantálja a kezelhetőséget, nem szünteti meg a veszélyeket. Egyet biztosan jelent: a kialakult működési rend fenntartása láthatóan primátust élvez, ami azt is jelenti, hogy a változtatási szándék nem igazán markáns.

A továbbiakban kísérlet történik az adott terjedelemi korlátok lehetőségei között, egy másfajta probléma-megközelítésre.

A politikusok deklaráltan a szakmától a megoldást várják. A döntés a politikusok kezében van, ami sok esetben „nem esik egybe” a szakmai meglátásokkal, vagy nem ismert döntés-előkészítésre épül. Sajnos a migrációkezelés terén sincsenek „instant” megoldások. A szakmai-tudományos kutatók, szakemberek, a hatóságok, funkcionális szervezetek eddig is számos használhatónak tűnő megoldást találtak, publikáltak, hoztak nyilvánosságra, ám egyelőre EU-s szinten nincs, vagy még nem került cselekvő pozícióba kellő szintetizáló akarattal, kompetenciával és kapacitással ezek hasznosítására, rendszerbe illesztésére, illetve magára a rendszerkorrekcióra. A nemzetállamok biztonsági rendszerei direkt módon szembesültek a veszélyekkel és úgy értékelik, hogy már nincs idő kivárni egy közös megoldást. Önállóan cselekszenek, szövetségeseket keresnek. Elindult egy strukturális, EU-s pozícióharc. Ebből egy újabb (tartós) rendszerhiba keletkezhet, mert minden olyan megoldás, ami a nagyrendszer szintjén nem egyeztetett, az a rendszerműködést nem támogatja.

2.1. Előrehozott következtetés

A tudományos publikálásoknak, szakmai írásoknak, tanulmányoknak, cikkeknek meghatározott kritériumoknak kell megfelelni. E téren is működik egy sajátos dramaturgia, amely a mondanivaló pozicionálását is befolyásolja. A hipotézisekre alapozott következtetések, a megfelelő indoklás, a részletes vagy éppen fókuszáló hatású kifejtést követően rendszerint az anyag végére kerülnek. Ez a módszertan és a szerkezeti felépítés egyúttal a bizonyítást is kellően alátámasztja.

Jelen esetben a két konferencia anyagaihoz kapcsolódva kijelenthető, hogy mindegyikükben közös tényező a migrációkezelést befolyásoló EU-s intézményi működési mechanizmus. Az is közös, hogy a megítélés során a hierarchikus-bürokratikus szintek nem kerültek elkülönítésre, a megközelítés az esetek többségében nem strukturált, az egyes elemek kiragadásra kerültek. Ugyanígy a megoldáskeresés sem strukturált, de biztosan nem integrált.

Az EU-s intézményi megoldások közül jól működik a marketingben ismert „STP (Segmentation/meghatározás – Targeting/célcsoport – Positioning/pozicionálás) célpiaci marketingstratégia”, amely során az adott szervezet/intézmény meghatározza azt a számára előnyös, funkcionálisan is kezelhető szegmentumot, melyet a rendelkezésre álló erőforrásaival, eszközeivel eredményesen támogathat, és a (főleg politikai) marketing-mixével hatékonyan befolyásolhat. A gyors megoldásokra való törekvés jegyében a

látványelemek kerültek előtérbe és a döntéshozók, sőt minden érdekelt és érintett azoktól várta/várja a publikálható sikert.

Sajnos a migrációkezelés utolsó két-három évében legfeljebb részsikerekről beszélhetünk, de ezek tarthatósága és a rájuk történő további „építkezés” sem megalapozott hosszabb távon. Médiaszenzáció, ha egy ország a másik (schengeni külső határos, vagy tranzit) ország határőrizeti szervei részére, az államhatárra támogatásként 30-50 szakembert küld. Ez elsősorban politikai gesztus, van kellő pszichológiai hatása is, lehet az EU-partnerség látványos demonstrálása, vagy éppen a más vélemény megerősítése, de rendszerszemléletű megközelítés oldaláról nézve ez nem több mint egy adott rendszer operatív/végrehajtási szintjének további terhelése, ami a rendszerillesztési gondokból fakadhat. Statisztikailag vizsgálva a „megerősítő” élőerő, a technika a már működő rendszerhez képest csupán ezreléknyi arányban mérhető és a befogadására fordított energia és a tényleges eredmény közötti viszony is érdekes képet mutathat. (Ezt rendszerint nem vizsgálja senki.) Ezek néhány kivételtől eltekintve nem EU-s megoldások, hanem egy-egy adott tagállam, vagy tagállamok csoportjának a döntései. (Kivéve a Frontex-alkalmazást, bár ennek megítélése sem egyhangú.) Mindez egyben alapot is szolgáltathat annak bizonyítására, legitimálására, hogy az EU prevenció vagy reagálási késedelmessége miatt kellett a tagállamoknak cselekedniük, de „legalább ők tesznek” valamit. Az EU oldaláról nézve a különféle műveletek (*operations*) elvileg szubstratégiai szintet képviselnek, mert egy adott stratégia/stratégiai terv alapján, valamilyen akcióterv keretében (*action plan*) kerülnek megvalósításra. Ha ez egy adott országban történik, azaz a művelet egy adott nemzetállam területén valósul meg, akkor az eredeti (EU-s) szubstratégiai megoldás rendszerint a tagállami végrehajtási szintre (*executive/operativ*) kerül, ahol a stratégiai hatékonyságot nem támogatja megfelelő hatáskör és infrastruktúra. A feltételrendszer pedig direkt meghatározó tényező egy adott művelet során! Emellett komoly hatásköri és illetékességi problémák is felmerülhetnek kivitelezésnél. A regionális/területi szintre történő EU-s műveleti telepítés sem megoldás. A tagállami központi vezetési-irányítás-szakirányítási rendszerek jelen esetben nem tekinthetők teljeskörűen kompatibilis befogadó keretnek egy adott EU-s művelethez, ezért is történik a szubdelegálás. alacsonyabb vezetési szintre. Mindez az EU-s intézményi működés és a nemzeti tagállami érdekek eddig fel nem oldott, esetenként nyílt, de legtöbbször látens konfliktusára is visszavezethető.

A szubdelegálási megoldás kompromisszumosnak tekinthető, de jelenleg eredményeiben nem hatékony. Kérdés, hogy a jövőben hogyan teremthetők meg a rendszerillesztési feltételek? Az első fontos kérdés az, hogy az EU beavatkozhatna-e egy tagország biztonsági rendszerébe a migrációkezelés jegyében, ha ezt az adott ország nem akarja? (Az előadások során is felmerült ez a kérdés.) Ez már a szuverenitás-megosztás direkt súlypontáthelyezését jelentené. Létezik-e olyan

EU-s központi erőforrás és kompetens élőerő, amely ezt meg tudná valósítani, vagy tagállami delegálással oldja meg a kérdést? Alkalmasak-e a jelenlegi EU-stratégiák a migrációkezelés keretbe foglalására? A szuverenitás-megosztás milyen szintje szükséges az EU-s válságkezelés garantálásához és ez milyen viszonyban lenne az EU jelenlegi státusával?

Nem hipotetikus kérdés, de nem kerülhető meg: vajon az EU-s „magországok” magatartása nem arra vezethető-e vissza, hogy a 2004 után kibővült EU még nehezkesebbé vált működési problémáinak a reformját a migrációs krízissel együtt „csomagban” tervezik megoldani? Ez a megközelítés már determinálja megoldást is...

2.2. Az intézmény túlélőképessége

Nem ismétlés, de mérhető jelenség, hogy az eddigi konferenciákon szinte minden előadásban elhangzott az EU intézményrendszerére vonatkozóan valamilyen észrevétel, hivatkozás vagy kritika. („*Nem készült fel*”, „*nem megfelelően kezeli*”, „*halogató magatartás*”, stb.)

A kritikák jogosságát nem vizsgálva, célszerű kiindulni abból, hogy az EU intézményrendszere magán és magában hordozza a hierarchikus-bürokratikus szervezetek és a működésük minden előnyös és előnytelen jellemzőjét. A migrációkezeléshez való hozzáállásban is ez tapasztalható. „... a szervezet létrehozásának pillanatában... egyre jobban távolodni kezd a létrehozást kiváltó funkciótól. A szervezet „önálló életet kezd élni” és első sorban önmaga pozicionálására fordítja az energiák, a források jelentős részét.”²¹ Ez történt és történik az EU intézményrendszerével is, és „volt rá bőven ideje”, hogy mindezt érvényesítse és kiteljesítse. **Az EU intézményrendszere, mint rendszer mind funkcionálisan, mind formálisan „szabályosan” működik.** Mint minden rendszerben, ez esetben is fontos a rendszeralkotók egymás közti és az egészhez való kapcsolata, ennek szabályozása és a szabályok betartása és betartatása. (Intézményrendszer és a tagállamok.) Akkor beszélhetünk dinamikus egyensúlyi rendszerállapotról, „normális rendszerműködésről”, ha minden eltérés a normális működést biztosító egyensúlytól, folyamatosan/automatikusan (a működés eredményeként szinte magától) korrigálódik, nem igényelve külön beavatkozást. Az optimum fenntartása a folyamatos változások esetében is a rendszer normál működésének a részét kellene, hogy képezze, azaz ne legyen szükség eseti vagy akár

²¹ Teke András: A hierarchia, a bürokrácia és a minőség a szervezeti működés „görbe” tükréből nézve, Határrendészeti tanulmányok, XIII.évf. 3. szám. 2016/3.sz. (30-77. old) HU ISSN 2061-3997(online) http://rtk.uni-nke.hu/uploads/media_items/2016-3_-szam.original.pdf

folyamatos korrekciós (utólagos) beavatkozásokra. Ha a rendszer vagy a környezet természete, jellege változik, akkor feltételezhetően a rendszer egyensúlyi helyzete és önregenerálódó/regenerációs képessége is módosul, ezért ezt tudatosan célszerű kezelni. Ilyen eset állhat fenn például egy vagy több új szereplő megjelenésekor, a partneri viszony módosulásakor, informális súlypontok kialakulásakor, stb. (Talán nem véletlen, hogy a „Szerződés Európai Alkotmány Létrehozásáról” című dokumentumot, amely a szuverenitás megosztást új alapokra helyezte volna, Rómában aláírták 2004. október 29-én, de két tagállam nem ratifikálta, így nem lépett hatályba²². Ezért átmenetileg az EU intézményi rendszere a Nizzai, illetve a 2010-től bevezetett Lisszaboni Szerződés alapján működött. Bár az új szerződés már 2007-ben megszületett, de ratifikálására 2009 végén került csak sor. A történelemben Lisszaboni Szerződés néven vonult be. Elfogadásra került, de alkalmazásának hatékonysága érzékelhető.)

A rendszerműködésben vannak sajátos, ismétlődő viselkedési minták, amelyek rendszerint kihatnak a teljes rendszerre, de általában több al/részrendszer, rendszerelem érdekmotivációs konfliktusait juttatják (sokszor ismételt) kifejezésre. (EU intézményi működés vs. nemzetállami érdekek, vagy nemzetállamokon belüli érdekcsoportok.) Ezek fölött nem célszerű a rendszer működésére való hivatkozással átsiklani!

A rendszerek esetében az interakciók viszonyrendszere általában két nagy csoportra oszthatóan jelenik meg. Egyrészt a szimmetriára törekvés alapján a hangsúly az egyenlőségi viszonyrendszer létrehozásán és fenntartásán van. Az egyenlőség ebben az esetben azt jelenti, hogy a partnerek ugyanazt a típusú viselkedést, értékrendet, toleranciát/stb. mutatják egymás felé. Fő hivatkozási alap a kölcsönösség és a (korrekt) szolidaritás. Másrészt a komplementer megoldás alapján kölcsönösen elfogadják az egymás közötti különbségeket, s az ily módon kiegészíti őket. Emellett azonban számos olyan dimenzió/lehetőség is van még, ami nem tiszteli az alapvető szimmetrikus/komplementer felosztást, így ezek zavaróan hathatnak, és ha visszatérő jellegűek, akkor a kényes egyensúlyi állapot ezeket nem képes megfelelően ellensúlyozni. A rendszerkapcsolatokban vannak viszonylag stabil helyzetek és instabil/bizonytalan szituációk, és ennek eredményeként szinte törvényszerűen létrejönnek informális (érdek) szövetségek és „koalíciók”.

Az viszont lényeges, hogy minél több részre tagolható egy rendszer (mind vertikálisan, mind horizontálisan), minél eltérőbb a szereplők ambí-

²²https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_hu.pdf (Letöltve: 2017.06.30.)

ció/képesség/kompetencia szintje („mag” országok, később csatlakozók, €-övezet, stb.), annál veszélyeztetőbb mértékű lehet az informális megoldások alkalmazása és annak gyakorisága. A rendszereknek is van sajátos életciklusa, ami abból fakad, hogy egy dinamikus egységről van szó, amely az idők során változik (az új szereplők belépésével és a környezet átalakulásával együtt jár) és fejlődik (ami alapvető elvárás lenne), valamint a problémák jelentkezése és megoldási képessége éppen a változások mentén kellene, hogy történjen, feltéve, ha kizárólag nem a bevált megoldási módszerekkel és eszközökkel kívánják a változásokat továbbra is kezelni. Ez lényeges kérdés, mert az életciklusok, azok kritikus szakaszai gyakran egybeesnek valamilyen válság kezelésével, vagy annak kezelési képtelenségével.²³ **Az életciklusok kapcsán az EU-s szervezeti/intézményi mechanizmusok működése és a tagállami kezdeményezések viszonyában célszerű megvizsgálni a hierarchikus és a holarchikus megoldások lehetőségét, és kialakítani azok egészséges arányát.**

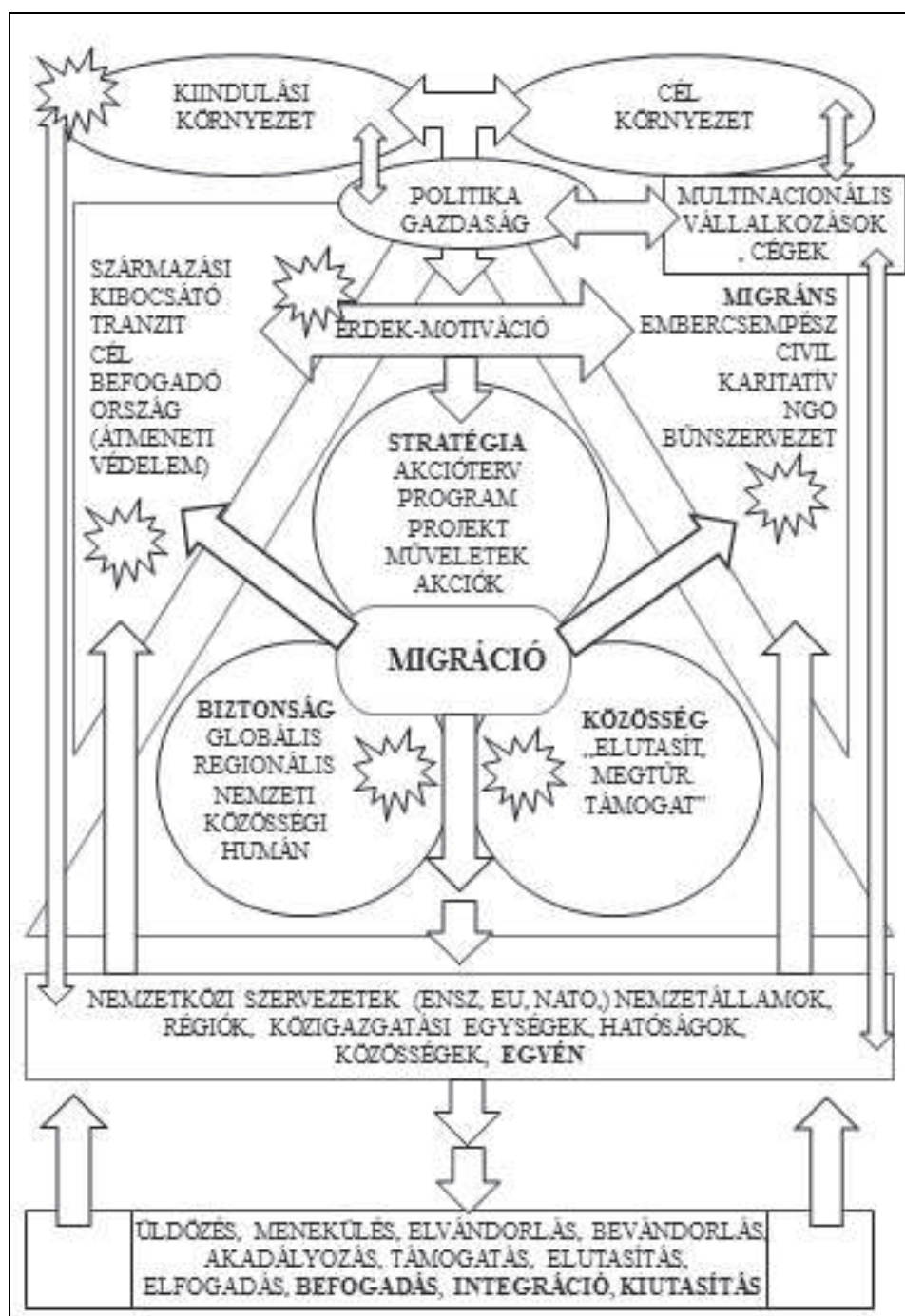
Az intézményi vagy rendszerműködés kereteinek körvonalazását követően nézzük meg, hogy mire is utal az alfejezet címe! Mit takar a más kontextus? (Lásd ábra!) Az előző évi konferencia anyagát bemutató kiadvány kísérőtanulmánya a migrációt a folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról vizsgálta. A megkezdett gondolatmenetet folytatva más összefüggéseket is célszerű górcső alá venni.

A biztonság megkerülhetetlen téma (1), a stratégiai gondolkodás a folyamatjelleg miatt fontos (2) és célszerű egy olyan területet is körülhatárolni, amelyre bár van utalás, de sem a biztonság szintjei, dimenziói, komplexuma, stb. struktúrában és megközelítésben, sem a megoldási lehetőségek kutatásában nem kap indokolt hangsúlyt, ez a közösségek szerepe (vs. társadalom) és a közösségi (vs. társadalmi) biztonság (3). Miért e három témakör és miért nem más? Miért kerül felvállalásra az a nyilvánvaló ellentmondás, hogy a korábban kritika érte azt a megközelítést, hogy egyes elemek kiragadásra kerülnek? A válságkezelés egyik jellemzője az azonnali megoldásokra való törekvés. Ez azt is jelenti, hogy bizonyos strukturális problémák megoldása ilyenkor háttérbe szorul. A hosszútávú előrettekintés stratégiai alapon célszerű, tehát indokolt megvizsgálni, hogy a jelenlegi EU-s stratégiai szemlélet és gyakorlat hogyan hozható összefüggésbe a kialakult helyzettel? A biztonság értelmezése terén komoly anomáliák vannak, amelyek nem kerül-

²³ Részletesen lásd. Teke András: A hierarchia, a bürokrácia és a minőség a szervezeti működés „görbe” tükréből nézve, *Határrendészeti tanulmányok, XIII.évf. 3. szám. 2016/3.sz. (30-77. old) HU ISSN 2061-3997(online)* http://rtk.uni-nke.hu/uploads/media_items/2016-3_-szam.original.pdf .

tek eddig sem az EU, sem a tagállamok szintjén és viszonyában rendezésre. A harmadik terület a közösségek és az integráció kérdése. A No-Go Zónákra szívesen történik hivatkozás, az integráció kulturális és identitásproblémái is gyakori említést élveznek, de ismételten háttérbe szorult maga az integráló erő és közeg, az adott közösség, amely ezt „kivitelezni” képes. Nem az EU egészéről, az egyes tagországok népességéről van szó, hanem a helyi közösségekről.

Ez esetben tényleg csak szlogen maradt a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan” megközelítés. A három témakör átfogja mind a stratégiai, mind a taktikai, mind a helyi szintet és az EU-s, valamint a tagállami kereteket is „kitölti”. Ahhoz, hogy egy probléma ne ismétlődjön, célszerű ismerni a kiindulási tényezőket és azok megoldási lehetőségeit.



A migráció megközelítése más összefüggésben

3. Az EU és a stratégiai gondolkodás érvényesülése

Sokféle kritika érheti az EU-t és intézményrendszerét, de az nem, hogy nem stratégiai alapon közelíti meg az egyes kérdéseket, köztük a migrációt és annak kezelését is.

Az EU átfogó politikai stratégiáinak kialakításában a következők vesznek részt: az Európai Tanács – a 27(28) EU-tagország állam- illetve kormányfői alkotta testület; az Európai Tanács elnöke; a Bizottság elnöke. A stratégiák végrehajtásához a Bizottság szakpolitikai lépéseket és jogszabályokat terjeszt elő. A Bizottság szervezeti egységei a Bizottság politikai prioritásai alapján többéves stratégiai tervet és éves gyakorisággal irányítási tervet készítenek.²⁴ (Az, hogy hogyan működik a Bizottság és annak intézményei, arra most nem térünk ki.)

Szinte mindenre van valamilyen stratégia. Az EU stratégiai szakpolitikai területek szerint (34) :Mezőgazdaság; Banki és pénzügyi szolgáltatások; **Határvédelem és biztonság**; Vállalkozás- és iparpolitika; **Éghajlatpolitika**; Versenypolitika; Fogyasztóvédelem; Kultúra- és médiapolitika; Vámügyek; Digitális gazdaság és társadalom; Gazdaság, pénzügyek és az euró; Oktatás és képzés; **Foglalkoztatás és szociális ügyek**; Energiaügy; Bővítés; Környezetvédelem; **Európai szomszédságpolitika**; Élelmiszerbiztonság; **Kül- és biztonságpolitika**; Csalásmegelőzés; **Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem**; **Nemzetközi együttműködés és fejlesztés**; Jogérvényesülés és alapvető jogok; Tengerügyek és halászat; **Migrációs és menekültügyi politika**; Közegészségügy; **Regionális politika**; Kutatás és innováció; Egységes piac; Sport; Adózás; Kereskedelem; Közlekedés és szállítás; Ifjúságpolitika. **Ebből legalább kilenc kapcsolódik a migrációkezeléshez (26%).**²⁵

Az EU vezetés stratégiai szemléletét bizonyítja, hogy minden öt évben új tervezési ciklus indul, amelynek alapját azok a területek képezik, amelyeket a Bizottság Elnöke kijelöl. E területekre koncentrálnak a testület. A kiemelt területek (az ún. prioritások) kijelöléséhez a Tanács stratégiai menetrendje, valamint az Európai Parlament képviselőcsoportjainak egyeztetései szolgálnak alapul. Ehhez még politikai iránymutatás is társul. A Bizottság 10 prioritása 2015-19-re:

1. **Jobs, growth and investment** - Foglalkoztatás, növekedés és beruházások;
2. Digital single market - Digitális egységes piac;

²⁴ http://ec.europa.eu/info/strategy_hu (Letöltve: 2017.07.07.)

²⁵ http://ec.europa.eu/info/strategy_hu (Letöltve: 2017.07.07.)

3. Energy union and climate - Energiaunió és éghajlat-politika;
4. Internal market - Belső piac;
5. A deeper and fairer economic and monetary union - Mélyebb és méltányosabb gazdasági és monetáris unió;
6. A balanced EU-US free trade agreement - Kiegyensúlyozott kereskedelmi megállapodás az EU és az USA között;
7. Justice and fundamental rights - Jogérvényesülés, alapvető jogok;
- 8. Migration - Migráció;**
9. A stronger global actor - Erőteljesebb globális szerepvállalás;
10. Democratic change - Demokratikus változás.²⁶

Ha a biztonság/migráció vonatkozásában egy húsz-huszonöt éves előzményt vizsgálunk, amit a következő felsorolás is alátámaszt: Dublin I.-1990., Maastrichti Szerződés – 1992., Amszterdami Szerződés – 1997., Tamperei mérföldkövek – 1999., Dublin-II. 2003., Hágai Program – 2004., „Poszt-Hága” Program – 2008., Lisszaboni Szerződés – 2009., Stockholmi Program – 2010., akkor látható, hogy a migrációkezelésnek „működni kellene”. Akkor hol a gond? A stratégiai szemléletnél maradva, nézzük meg, hogy hol lehetnek minőségügyi megközelítés alapján a „nemmegfelelőségek”?

A stratégiákhoz köthető fogalmak, definíciók terén meglehetősen vegyes a kép mind az EU, mind az egyes tagállamok értelmezésében. Így a stratégia, a stratégiai szemlélet, illetve ezek megjelenítési formái, a dokumentumok kapcsán számos, sokszor erősen eltérő megközelítéssel is találkozhatunk. Két véglet foglalja keretbe a kérdésfelvetést. Az egyik, az intézményi keretű, feladatalapú megközelítés (*mit és kinek „kell” elvégezni*), a másik az elvi alapú, összetett és rugalmas célrendszerű, cselekvési sávokat kijelölő megközelítés (*felismerni benne a saját helyet és szerepet és ennek megfelelően tevékenykedni*).

Az előbbi nem igazán tud mit kezdeni a stratégiával, illetve csak akkor, ha feladatra lebontva és költségvetéssel/forrásokkal megtámogatva, a felelőséget kihangsúlyozva kapja azt. Az utóbbit meg a nagyléptékű megoldáskezesések, a hangzatos célok éltetik, és ha nem megy a dolog, akkor a stratégiaalkotó, vagy a készítő gyorsan „előhúzza” egy újabb stratégiát, kijelöl egy újabb irányelvet és már működik is a rendszer. Ez a dolog pragmatikus része.

Az EU-ra inkább az utóbbi a jellemző, míg a nemzetállamok és azok intézményei „szeretnek mindent feladatosítani”. (Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm.

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities_hu (Letöltve: 2017.07.07.)

rendelet a kormányzati stratégiai irányításról című dokumentumot.) Az értelmezés mellett fontos a tartalom is. Más a stratégia (*strategy*, USA=*policy*), a stratégiai terv (*strategic plan*), a stratégiaalkotás (*constitution of strategy*), a stratégiai tervezés (*strategic planning*), a stratégiakészítés (*making/creating of strategy*), más az akcióterv/cselekvési terv (*action plan*), a projekt, az intézkedés (*measure*), más a művelet (*operation*) és más a megvalósítás (*executive, implementation, realization*).

A stratégiai szakterülettel foglalkozó szakemberek a stratégiát a vezetési folyamat részének tekintik. (Célok meghatározása, stratégiaalkotás, szervezés, irányítás-szakirányítás, ellenőrzés.) Itt érhető tetten az első olyan kérdés, ami az EU esetében is felmerül: nevezetesen az, hogy magát a célkitűzést már a stratégiaalkotási folyamat részének tekintik-e? Vagy evidenciaként kezelik, hogy ha már megjelölték a célokat, akkor a stratégia megjelöli az utat, amin el lehet jutni a célig? A prioritások, a Bizottság Elnöke által kijelölt területek már rendszerint egy célrendszert is tartalmaznak, ami a tervezés keretét adja.

A stratégiai gondolkodás EU-szinten tehát tetten érhető, de csak akkor lehet megalapozott, ha a helyzet pontos ismeretéből és a részletes elemzésekből indul ki. Itt van egy komoly csapdahelyzet. Milyen információk állnak rendelkezésre? Azok, amelyeket a tagállamok rendelkezésre bocsátanak. A konferencia során is nyilvánvalóvá vált, hogy bizonyos tevékenységi formák, eljárások megítélése, EU vagy tagállami szinten más és más lehet. Elég, ha pl. az őrizet (idegenrendészeti, menekültügyi, stb.) kérdését vesszük. Ha valamit másképp értelmeznek, arról másfajta statisztika készül, és máris torzul az elemzés. A kiindulás a stratégiai gondolkodás egyik fontos eleme: hol vagyunk most, hogyan jutottunk idáig, mi a jelenlegi helyzet? Ha ezekre a kérdésekre nincs adekvát válasz, akkor a stratégiai koncepció is sérül. *(Megjegyzendő, hogy Magyarország EU-s csatlakozása kapcsán az államhatárra vonatkozóan adatokat kellett szolgáltatnia az EU felé és előfordult, hogy két szomszédos állam a közös határszakasz hosszára eltérő adatot adott meg, de ezen túl eléggé nehezen kezelhető volt pl. az elfogás, feltartóztatás, visszautasítás, stb. kategóriák összeegyeztetése is.)*

Jellemző az is, hogy a siker érdekében az elemzésnél és a megoldások alkotásánál a stratégiai gondolkodás nem mindig használja fel a hagyományos és bevált módszereket, hanem „nyitott” az új, nem hagyományos megoldások iránt. Ez EU szinten főleg a retorikában tetten érhető, de bizonyos sablonok ciklikusan ismétlődnek. A kreatív stratégiai gondolkodás eredménye törvényszerűen egy új megoldás, mely nehezen látható előre és nehezen ismételtető, tehát nem alapozható a korábbi konvenciókra, így rendszerillesztés szintjén is gondot jelenthet. Az EU terminológiában a menedzsment elter-

jedt fogalom. Tagállami szinten viszont ez a hagyományos hierarchikus-bürokratikus szervezeti/intézményi megoldással nehezen összeegyeztethető. A stratégiai menedzsment normál esetben a rész helyett az egészre, a leghatékonyabb eszköztárra, módszertanra, szemléletre helyezi a hangsúlyt. Ez a siker záloga. De hagyományos szervezeti/intézményi környezetbe helyezve az eredeti hierarchia miatt csak ideiglenes megoldások, ad hoc tevékenységek és szervezeti formációk jöhetnek számításba. Így a „kiragadott” részletek kapnak prioritást.

A tanulmány elején már említés történt a rendszerillesztés problémáiról. A stratégia és a taktika között komoly eltérések, de definiált kapcsolatok is vannak. Evidencia, hogy a stratégiai tervezés a még figyelmet érdemlő leg-hosszabb lényegi, míg a taktikai tervezés a még figyelmet érdemlő legrövidebb időszakra irányul, ami nem képezi a napi rutin részét.

A harmadik szint az *operatív megvalósítás*, amikor a stratégiából lebontott taktikai instrukciók alapján a közvetlen operatív feladatok valósulnak meg az operatív vezetés-irányítás keretében. Hangsúlyozni kell, hogy mindhárom szint eltérő tervezést, vezetést, irányítást, forrásbiztosítást igényel. (Nem beszélve a tagországi sajátosságokról.) Ezért veszélyes az EU-stratégiák jogszabályi szintű (tükörfordítás, sok esetben „elfordítás”) átvétele, a szükséges adaptációk és döntési szintekre való lebontás mellőzésével.

A pragmatikus stratégia magában foglalja a szervezet/intézményt jövőjére, a környezethez való alkalmazkodás módjára vonatkozó célkitűzéseket, valamint a célok elérését valószínűsítő/biztosító eszközök és módszerek meghatározását. De hogyan készül egy jó stratégia? Kezdjük a stratégiaalkotással! Egyszemélyi vezető, vagy egy szűkebb stáb viszonylag könnyen alkothat stratégiát, ami a stratégiai tervezés alapját képezi. (Hogyan történik ez az EU esetében?) Ha ez formális, akkor stratégiai tervezés valósul meg. Informális stratégiaalkotás az EU esetében nehezen képzelhető el. Irányultságát tekintve a stratégiaalkotás lehet a „felsővezetés által irányított” (*top down*) folyamat, ami az EU jelenlegi szellemisége kapcsán a szuverenitás kérdését érinti, és lehet alulról jövő kezdeményezések alapján kialakuló (*bottom up*), amikor az „alsóbb szintek” (tagállamok) fogalmazzák meg stratégiai kezdeményezéseket. **Ez formálisan meg is történhet bizottsági szinten, ám a stratégiaalkotásban már a tagállamok közvetlenül nem vesznek részt, hanem valamelyik EU-képviselő, vagy EU-biztos nevével fémjelzett, valamely intézményi elem, team által kidolgozott stratégiai dokumentum készül. Ez kerül előterjesztésre és formális elfogadásra.** (pl. anno EU Alkotmány). Kérdés, hogy ez esetben kinek a stratégiájáról van szó? Ez összefügg a végrehajtási hajlandósággal és a „különös részek” sokaságával, a stratégiák alkalmazhatóságával, „életképességével” is.

Ehhez kapcsolódik, hogy viszonylag sok azonos szintű EU-s stratégia, vagy stratégiai dokumentum van jelenleg érvényben. Ezek horizontális kompatibilitása nem mindig biztosított és ez lehetőséget ad a sajátos értelmezésre/”kimaradásra”. **A tervhierarchia analógiáján a stratégiahierarchia is létezik.** A migráció kapcsán a kezelésre az elmúlt huszonöt évben számos dokumentum született. A Hágai és Stockholmi Programban is fontos anyagok szerepeltek. A migrációkezelés kapcsán felsorolt „előzmények” is dokumentumokon alapultak. Lineáris lehet a következtetés, ha megállítjuk, hogy hiányzik a világos stratégiahierarchia! Menekültügy, bevándorlás, migráció, letelepedés, integráció...keverednek az elnevezésekben. Megítésem szerint egy átfogó migrációs stratégiában lenne célszerű a kereteket újra megállapítani: pl. irreguláris/illegális és reguláris/legális migráció során ki jogosult valamilyen védelemre és ezt hogyan veheti igénybe, kik és hogyan fogadhatók be legális munkavállalási céllal és kik azok, akik nem jogosultak az EU területére belépni, stb. Ezt követően külön-külön funkcionális stratégiákban indokolt rögzíteni a menekültek és egyéb védelemre jogosultak helyzetét, az ideiglenes tartózkodás feltételeit, a bevándorlás és letelepedés kérdéseit, az integrációt, stb. Külön célszerű, kikapuk kihagyásával rendezni az illegálisan érkezettek, az EU-s normáknak ellenszegülő, bűncselekményt elkövető, a társadalomra veszélyes személyek eltávolítását az EU területéről és átgondolva, időkorlátokhoz és feltételekhez kötni az állampolgárság megszerzését, az önellátási képesség bizonyítását és ezt követően a családegyesítés feltételeit. Ehhez kapcsolódóan a határbiztonsági, idegenrendészeti és szociális ellátási kérdéseket is célszerű ismételtén stratégiai szinten áttekinteni. A fentieket célszerű taktikai és operatív szintekre is lebontani. Erre vonatkozóan már léteznek dokumentumok, de párhuzamos az alkalmazásuk, sok az átfedés és a már említett kiskapu.

Ez a dolog legnehezebb része, mert a paradigmák jól működnek és a várhatóan a válság megoldása kapcsán olyan megoldások születnek, amelyek prekonceptcionális kimenete a nem szándékolt következményeket gyarapítja. Nem kritikáról van szó, hanem a működési mechanizmusba beépült olyan elemek felülvizsgálati javaslatáról, amelyek a változtatást éppen a strukturális váltás elkerülése érdekében nem tolerálják.

A fejezet végére került a stratégia egy sajátos megközelítése, amely szerintem az EU-ra is kivetíthető. Talán nem véletlenül. Mintzberg²⁷ megalkotta a „stratégia-5P” elméletet. Ez az elmélet jól érzékelhető módon mutatja be a stratégiák látható és mögöttes természetét.

²⁷ Henry Mintzberg: Strategy-Making in Three Modes, California Management Review 1973. Review Vol. XVI. No. 2. pp. 44 - 53.

Plan (terv): Azaz a stratégia egy terv, egy irányelv, egy irány meghatározása, cselekvési sávok kijelölése adott érdekek szerint, amelyek a kialakult helyzetet próbálják kezelni, ennek kivitelezésére alkotnak akciókat, intézkedéseket. Tehát nem a feladat élvez primátust. Ami fontos, hogy megjelöli a problémát és a megoldás irányait, de nem mindegy, hogy milyen megalapozottsággal és érdekháttérrel.

Ploy (csel): Az üzleti életben a stratégia a versenytársakkal szembeni küzdelem eszköze, vannak olyan elemei is, amelyek megtéveszt(het)ik a valós és lehetséges versenytársakat bizonyos helyzeti előny vagy a siker elérése érdekében. Megtévesztés nemcsak az üzleti életben van. Ezért „tudni kell olvasni” a stratégiákból! A stratégia készítője/készítője fontos szerepet játszik a megfogalmazás terén.

Pattern (minta): a tervezés nem lehet öncélú, fontos az elérendő eredmény, amihez megfelelő magatartást, mintát kell társítani. Ez kiindulhat a korábbi sikert biztosító mintából is, de az adott helyzetet is követheti. A kialakult minták sok esetben gátolják az új megoldások alkalmazását. Ez is lehetőséget ad a megtévesztésre.

Position (pozíció): Ez fejezi ki a szervezet/intézmény helyét és szerepét az adott környezetben. Ez utal az ambíciószintre és reprezentálja a kompetenciát és kapacitást is.

Perspective (jövőkép): A jövőkép a leendő állapotot tükrözi. Ki kell jelölni az utat, amelyen elérhető, (lásd: terv) és pontosan körülhatárolni azt a célt, megalapozza a stratégiát. A jövőkép a tulajdonképpeni elérendő célterületet írja le. (Ki tudja, milyen jövőről van szó?)

Következtetések: Az EU-szintű formális stratégiai gondolkodás léte nem kérdőjelezhető meg. A stratégiaalkotás kialakult folyamata egy személy által meghatározott prioritások alapján, az alulról jövő kezdeményezéseket egy intézményi állásponttá alakítja át, amely eredeti lényegét ezzel elveszti és a vele való azonosulási hajlamot lecsökkenti. Az EU-s intézményrendszer sok tekintetben önjáróvá vált, ami zavarja a tagállami érdekérvényesítési szándékokat és azok megvalósítását. A Lisszaboni Szerződés a megoldások (föderatív vagy nemzetállami) vonatkozásában egy „már nem és még nem” helyzetet teremtett, ami jelenleg nem támogatja az integrált megoldásokat. Az EU-s stratégiai tervezés a stratégiahierarchia elveit sok esetben figyelmen kívül hagyja. A stratégiai elgondolások kivitelezése „nem stratégiai hatású” és sok esetben azoknak a tagállamoknak is végre kellene hajtani, akik nem értenek vele egyet. A strukturális reform egyik kiindulási elemeként a stratégia szemlélet és megoldások felülvizsgálatát lenne célszerű szerepeltetni.

4. A biztonságértelmezés csapdái, avagy a humán biztonság

A biztonság fogalma a kutatók számára legalább olyan jelentőséggel bír, mint egy ügyvéddinasztiának a generációkon átívelő, soha meg nem oldott ügyek sorozata: „meg lehet élni belőle”. Jelen tanulmányban nem cél a biztonság átfogó értelmezése, hanem olyan összefüggések feltárása, amelyek a migrációkezelés kapcsán kiindulási pontként is értelmezhetők. „*Nehéz azonban a biztonsági értelemben „igazán” releváns térségeket azonosítani, (...) „*”²⁸ Pedig a biztonság helyhez, időhöz, alanyhoz, tárgyhoz, folyamat-hoz, stb. kötik a szakértők. Erre épülnek az elméletek is. A globalizáció és a digitalizáció korában a fenti tényezők átértelmezésre szorulnak. „*A biztonsági tanulmányok elméletében a biztonság négy szintjét különböztetjük meg: az egyénit, a nemzetit, a nemzetközit (regionálist) és a globálist.*”²⁹ Az idézetből is látható, hogy az egyén és nemzet között nincs „fokozati átmenet”. Ebből tévesen következhet az is, hogy az egyéni biztonság állami szinten megoldható. Ez azért is ellentmondásos, mert az egyén biztonsága (objektív és szubjektív) direkt vagy indirekt módon összefügg a biztonság más szintjeivel is. „*A nemzetbiztonság fogalmának kiterjesztésével az a probléma, hogy ezáltal bármi biztonsági problémává válhat.*” ...”*Ha a biztonság fogalmát mindenre kiterjesztjük, a biztonság, mint fogalom értelmét veszíti.*”³⁰ Az igazi gondot azonban a humán biztonság tágabb értelmezésével³¹ kapcsolatban tapasztalták az érintettek: Az ENSZ Fejlesztési Programjának 1994-es, *Az emberi fejlődésről szóló jelentése* továbbvitte ezt az elképzelést a biztonság fogalmának tágabb értelmezéséről. A Jelentés felveti, hogy az emberi (humán) biztonság fogalma két összetevőre bontható le³²:

²⁸ Marton Péter-Balogh István-Rada Péter: Biztonsági tanulmányok - Új fogalmi keretek, és tanulságok a visegrádi országok számára, Antall József Tudásközpont, Budapest, 2015. ISBN: 978-615-80092-9-4 (54.old.)

²⁹ Dr. Vida Csaba: A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei (A biztonsági tanulmányok új korszaka), Nemzetbiztonsági Szemle, MMXIII. 1.évf. 1.sz. Különlenyomat, Nemzeti Közzolgálati egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest. (89.old.) http://uni-nke.hu/uploads/media_items/a-biztonsag-es-a-biztonsagpolitika-katonai-elemei.original.pdf (Letöltve: 2017.04.15.)

³⁰ Manuel Mireanu: Belföldi extrémizmus - A biztonság és erőszak politikai elemzése, Háttérelmzés Sorozat Tanulmány, 2012.június, (27.old.), Athena Intézet, www.athenaintezet.hu (Letöltve: 2017.04.23.)

³¹ Teke András: BM és MRTT közös Pályázat „Biztonság stratégia” pályamű 1. helyezést ért el „Biztonságos biztonság?” címmel 2005. A kiemelés a pályázatból, illetve a Szerző kéziratából.

³² Human Development Report 1994, United Nations Development Programme www.undp.org (Letöltve: 2005.03.29)

(1) „védettség a mindennapi életünk mintájában bekövetkező hirtelen és fájdalmas szakadástól” (*amit úgy ismerünk, hogy félelemtől való szabadság*); (2) „az éhség, betegség, bűneset és elnyomás folyamatos fenyegetéseivel szembeni biztonság” (*amit úgy ismerünk, hogy a nélkülözéstől való szabadság*). A Jelentés tovább finomította ezeket a fogalmakat, és beazonosította az emberi biztonság hét különálló összetevőjét: gazdasági biztonság (biztos alapjövedelem); élelem biztonsága (fizikai és gazdasági hozzájutás az ételhez); az egészség biztonsága (relatív szabadság a betegségektől és fertőzésektől); környezeti biztonság (hozzájutás a higiénikus vízellátáshoz, tiszta levegő és talajeróziótól mentes földterületek); személyi biztonság (biztonság a fizikai erőszaktól és fenyegetettségtől); közösségi biztonság (a kulturális identitás biztonsága); politikai biztonság (az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme). Az emberi biztonság ennyire tág fogalmát sok kritika is érte, mert minél több összetevő kerül bevonásra a fogalomba, az annál kevésbé lesz használható politikai eszközként. Ez a fajta gondolkodás a biztonság evolúcióját nem kezeli súlyának megfelelően. Éppen ezért a nemzetközi Emberi Biztonság Közösségének egyik alapító tagja, a Kanadai Külügyekért és Nemzetközi Kereskedelemért Felelős Minisztérium³³ jóval szűkebb definícióra tett javaslatot: „Az emberi biztonság mind az erőszakos, mind a nem erőszakos veszélyektől való védettséget jelenti az emberek számára. Olyan körülmény vagy létállapot, amelyet az emberek jogait, biztonságát vagy akár életét érintő átható fenyegetésektől való szabadság jellemez. A lakmuspapírteszt annak megállapítására, hogy egy kérdést érdemes-e az emberi biztonság keretei között tárgyalni, az a mérték, amennyire az emberek biztonsága veszélyben forog.” A hangsúly láthatóan eltolódik az államok biztonságáról az emberek biztonságára is. Ez maga után vonja és újrhangsúlyozza az államok kötelezettségét, hogy biztosítsák állampolgáruik biztonságát³⁴. Amikor az emberek biztonsága kerül a középpontba, az államoknak előtérbe helyeződik az a profiljuk, hogy gondoskodjanak polgáraikról és védelmezzék őket. „Az UNDP jelentése alapvetően hat fenyegetés-típust nevezett meg, melyek elsődlegesek a humán biztonságra nézve: az ellenőrzés nélküli népességnövekedés, a gazdasági fejlődésből fakadó egyenlőtlenségek, a nemzetközi migráció, a környezetrombolás, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi terrorizmus.”³⁵ Elválva az elmélettől, az

³³ The Canadian Department for Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)

www.dfaity-maeci.gc.ca/foreignp/human.security (Letöltve:2005.03.29)

³⁴ Ez a jelenség már 2005-ben aktuális volt!

³⁵ Péczeli Anna: A humán biztonság elmélete és gyakorlata, Kanada és Japán példáján, 2011.12.27.

alkalmazhatóság tekintetében az UNESCO 2005-ös humán biztonsággal foglalkozó konferenciáján Shahrbanou Tadjbakhsh, a párizsi székhelyű Centre d'études et Recherches Internationales (CERI) kutatóintézet munkatársa hét fő kritikát³⁶ fogalmazott meg a koncepció gyakorlatával szemben: „*nincs egy általánosan elfogadott definíciója a humán biztonságnak, emiatt pedig nehéz összeállítani egy globális stratégiát a jelentőségét senki sem vitatja, megfogalmazása és hatóköre azonban olyan hatalmas, hogy alkalmazatlan a gyakorlatba való átültetésre; megkérdőjelezi, hogy a nemzetbiztonság növelés és a humán biztonság előmozdítása valóban szükségszerűen egymástól elváló és versengő folyamatok-e, szeptember 11-ével ugyanis újra előkerült a nemzetbiztonság kérdése, és a hatalmas – elsősorban katonai jellegű – beruházások messze felülmúlják a segélyeket, kérdés azonban, hogy ez valóban aláássa-e a humán biztonság koncepcióját; problémás a gyakorlati megvalósítás, nincs egy olyan általánosan elfogadott nemzetközi szerv, melynek feladata a humán biztonság megvalósítása lenne (sok állam unilaterálisan beemelte ezt külpolitikai prioritásai közé, egységes nemzetközi keret azonban egyelőre még nincs); nem tisztázottak a prioritások, nincsenek egyértelműen meghatározva a legfőbb fenyegetések, ez pedig ismételtelen megnehezíti egy akcióterv kialakítását; a szektorok közötti együttműködés megvalósítása gyakorlatban elég nehéz-nemzetközi beavatkozás esetén még mindig az államoké és nemzetközi szervezeteké a főszerep, emiatt viszont problémás a globális stratégiák kidolgozása; hatékony fellépéshez a konfliktusok jellegét és kiváltó okait is jobban kellene ismerni; végül pedig az is kérdéses, hogy hogyan lehet úgy gyakorlatba átültetni a humán biztonság elméletét, hogy közben ne okozzunk kárt – a korábbi humanitárius intervenciók kapcsán ugyanis gyakran arra panaszkodtak a konfliktusban érintettek, hogy a beavatkozás több kárt okozott, mint hasznot – éppen ezért a beavatkozásokat egyértelműbb célokkal és hatékonyabb koordinációval kell végrehajtani.*”

Ha a hagyományos katonai és politikai biztonság fogalmából indulunk ki, akkor egyértelművé válik, hogy a humán biztonság elmélete direkt módon megkérdőjelezi a territoriális nemzetbiztonság dominanciáját, és ehelyett az egyént (egyes embert) állítja a biztonságkonceptciók középpontjába. A biz-

Grotius, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének és Nemzetközi Doktori Iskolájának tudományos és tudományos ismeretterjesztő on-line folyóirata.

³⁶ Tadjbakhsh, Shahrbanou: „Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept”, paper presented as part of the UNESCO discussion "Human Security: 60 Minutes to Convince", Paris, 13 September 2005. http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf (Letöltve: 2017.04.23.)

tonságpolitikai tudathasadást pedig az okozza, hogy a fogalom és szemlélet érvényesítője éppen a nemzetállamoktól várja el, hogy megvalósítsák, sok esetben saját biztonságuk rovására! A nemzetállam alapfunkciója, hogy megvédje a saját állampolgárait, ehelyett a humán biztonsági szemlélet az „idegen személyek „védelmét helyezné előtérbe a saját polgárokkal szemben. Ezzel párhuzamosan a szemlélet kibővíti a fenyegetések körét, és felhívja a figyelmet olyan veszélyekre is, melyek elsősorban az emberi szükségletekre irányulnak. Így tehát olyan új tényezők lépnek be a biztonságot fenyegető jelenségek sorába, mint az éhínség, a környezetszennyezés vagy a járványok, stb.. Alapelv: akik ennek elszenvetői, azok elsőbbséget élveznek más biztonsági szempontokkal szemben.

Ez az elmélet próbál választ adni az olyan, napjainkban fellépő új kihívásokra, melyeket a klasszikus biztonságkonceptiók értelmezni vagy kezelni nem tudnak. Ebben az esetben cinikusan hangzana Heller Ágnes sokat idézett mondása: „A kivándorlás emberi jog, a bevándorlás nem.” Ezzel eljutottunk egy olyan pontra, ahonnan a továbblépés bármely módja valakiben nem tetszést vált ki.

„Amióta a humán biztonság a politikai marketing étlapjára felkerült, azóta a biztonságpolitika önmagával került szembe, amitől a konzervatív szakemberek egyre jobban elbizonytalanodnak, a liberális felfogásúaknak meg teljesen mindegy, hogy mások mit mondanak, mert amíg lehet hivatkozni a globalizációra és az emberi szükségletekre, addig a humánbiztonság napirenden tartható.”³⁷

Következtetések: A megváltozott geopolitikai helyzet kezelhetősége a hagyományos szemlélettel és eszközökkel hosszabb távon már nem lehetséges. Sürgős paradigmaváltásra lenne szükség a biztonságértelmezés és a biztonsági problémakezelés terén. A globális kihívásokra globális válaszra lenne szükség, ez azonban éppen a globalizáció táplálta érdekkülönbségek miatt egyre késik. A humán biztonság létjogosultsága nem vitatható, azonban érvényesítésének folyamat- és rendszerillesztései még nem történtek meg. A nemzetállami érdekek szuverenitáson alapuló védelme különbséget tesz saját állampolgár és nem saját állampolgár között. Az emberi szükségletek átértelmezése a problémák valós lényegét megvilágítja, de a megoldást a problémafelvetés módjával hátráltatja. A kommunikáció terén komoly gondot okoz, ha egy állami szerv a hagyományos biztonságértelmezést képviseli, mert azonnal a humán biztonság primátusát hangoztató véleménnyel és az ehhez kapcsolódó nyomásgyakorlással áll szemben. Ha kiáll a humán biz-

³⁷ Idézet a 2017.06.29-én Pécsen rendezett tudományos konferencián a szerző előadásából.

tonság széles spektrumú értelmezése mellett, akkor a saját polgárai és a nemzeti szuverenitás védelmét kell részben vagy egészben feladnia. Úgy tűnik, hogy a probléma jelenleg nem szándékolt következmények és prognosztizálható járulékos veszteségek nélkül nem oldható meg.

5. Közösségek szerepe a migrációban

Gyakran elhangzik a médiában és sokszor a szakemberek (főleg szociológiai vonatkozásban) részéről is az a fogalom, hogy „befogadó társadalom”³⁸. Ez tudományosan hangzik, de nehezen értelmezhető. (Példaként H. Kissinger elhíresült mondására lehetne hivatkozni, hogy „ha az EU-val akar beszélni, akkor kit kell felhívni”, hasonló a helyzet a társadalom esetében is.) Ráadásul a Madridi Nyilatkozat kapcsán a fogyatékkal élőkéről van szó. Ezek után meggondolandó a migráció esetében a befogadó társadalom fogalmát hagyományos értelemben vagy funkcionálisan alkalmazni, mert ez felveti a migráns személyéhez kapcsolódó státus értelmezését is. Maradjunk egyelőre a társadalomnál! A társadalom egy rendszerként fogható fel, ahol „... a társadalmi rendszert rendkívül általánosan határozták meg, társadalmi rendszernek nevezve minden olyan társadalmi alakulatot, interakció rendszert, ahol a cselekvők meghatározott szituációban közös magatartásszabályok, normák, értékek által szabályozva lépnek egymással kapcsolatba.”³⁹

Ez így valóban túl általános és érdemi módon nem is kezelhető. Hasonló kategóriába tartozik, mint az „illegális bevándorló” megnevezés. Először is, aki bevándorol, az vélhetően le is akar telepedni az adott országban, és életvitelszerűen ott élni, és ezt nem lehet „nem hivatalosan” megtenni. **A letelepülni vágyót sem a társadalom fogja befogadni, elfogadni, hanem egy szűkebb közösség, mint ahogy amikor elhagyta a kiindulási helyét és migráns lett, akkor az ottani közösség nem tudta valami miatt visszatartani, de az is lehet, hogy éppen küldték.** (Példa erre, hogy afgán és pakisztáni faluközösségek anyagilag támogatják fiatal férfiak Európába utazását, és ennek fejében az adott személy éveken át „letörleszti kamatostul” a beinvestált pénzt. Így elvileg mindenki jól jár, kivéve a befogadó ország szociális ellátó rendszerét.)

³⁸ A befogadó társadalomra vonatkozóan lásd: Madridi Nyilatkozat "A befogadó társadalom alapja a diszkrimináció-mentességgel párosuló pozitív cselekvés." 2002. március 20–23. Európai Fogyatékosügyi Kongresszus.

³⁹ Szelényi I., Bevezető tanulmány. In: *Városshociológia*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973. (15. old.)

Hasonló a helyzet a társadalmi biztonság értelmezésével is. Van rá fogalom. „A társadalmi biztonság forrása eszerint az erőszak alacsony előfordulása, a magántulajdon kritikus mértékű tiszteletben tartása és a megállapodások kritikus mértékben megbízható, jóhiszemű betartása.”⁴⁰ A társadalmi biztonság tágabb értelmezése mellett a közösségi biztonság szűkebb értelmezése nem jellemző a szakirodalomban. A befogadó társadalomnál maradva, ez nem jelenti azt, hogy az egész ország egy véleményen van és egyformán viszonyul valamely kérdéshez. A társadalom kategóriáján belül is vannak al- és részrendszerek, amelyek a maguk szintjén, valamely értékrend szerint képesek valamilyen módon kezelni bizonyos problémákat. Ezeket a körülhatárolható formációkat nevezhetjük közösségeknek.

A biztonság szintjei, területei, komplexumai közt a „valódi közösségek” szerepe nem „listavezető”. Mi lehet ennek az oka? Ki lehet abból is indulni, hogy a közösségre vonatkozóan nincs konszenzusos fogalom. Így a hozzá kapcsolódó hatásmechanizmus teljes körű biztonsági és migrációs vonatkozásai sem tisztázottak.

„Egy közösség attól közösség, hogy valami (érzelem, cél, érdek, akarat, múlt, eszme, stb.) a tagjait összeköti, ami „közös”, vagy „kollektív”. De a „közös” lehet emberek közti kötelék is, ami nem feltételezi az együttélést (területiséget). Tehát a behatárolás egyik szempontjaként a terület így más értelmet kap. (Ha vulgárisan az ország területét nézzük, akkor az ország, a társadalom tekinthető a legnagyobb közösségnek. Ez természetesen kiterjeszhető az egész bolygóra is.) Két nézetcsoport alakítható ki, a territoriális alapon, vagy a nem territoriális alapon való megközelítés. A kollektivitás alapján a közösség lehet egy konkrét fizikai tér vagy földrajzi terület általi meghatározottság, település, szomszédság, de lehet a közös érdekek, az összetartozás érzése vagy a kötelek gondozása által valamiféle társadalmi entitás, azaz etnikai, vallási, foglalkozási alapú közösség. Tehát vannak olyan közösségek, amelyek tisztán területi alapon (együttélés, közös élettér) szerveződnek, vagy egyéb olyan jellegzetességek alapján, melyek nem tudatos döntés alapján válnak közösségképző tényezővé, nevezhetjük „szerves” közösségeknek, míg azokat, melyek tudatos elfogadás eredményeként válnak közösséggé, „mesterséges” közösségeknek is nevezhetjük. A közösség fontos

⁴⁰ Marton Péter-Balogh István-Rada Péter: Biztonsági tanulmányok - Új fogalmi keretek, és tanulságok a visegrádi országok számára , Antall József Tudásközpont , Budapest, 2015. ISBN: 978-615-80092-9-4 (133.old.)

ismérve a valahova való tartozás is. Minden közösség a társadalom része."⁴¹

Ha fentieket a migráció vonatkozásában vizsgáljuk, akkor a kibocsátó országban lévő „kibocsátó közösség” viszonyrendszere is meghatározó lehet a migráció teljes folyamatára nézve és vélhetően a migráns kapcsolata is megmarad vele.

*„A helyi közösségek rendje és biztonsága, élhetsége, fejleszthetősége az adott társadalom egyik értékmérője.”*⁴² A migrációkezelés kapcsán rendszerint nem a helyi közösségek, hanem csak általában a közösségek kerülnek említésre, és a push-pull hatás kapcsán is általában a származási hely esetében egy-egy adott földrajzi területről, országról, országrészről van szó, illetve a vonzó hatások esetében általában az európai országokról, az általános jólétről, a kialakult helyzetről történik említés. **A helyi közösségek megtartó ereje a migrációval kapcsolatos elemzésekben nem kap hangsúlyos szerepet, helyette általánosságokról van szó.** Az EU vagy az európai országok vonatkozásában egy túl szép, már-már illuzórikus kép terjedt el. Ez bizonyos afrikai, ázsiai életfeltételekhez képest mindenképpen vonzó tényező, de a migránsok nem ismerik minden esetben a mögöttes tartalmat, és ha eljutottak Európába, ők is csak a pozitív dolgokat közvetítik az otthon maradtaknak, vagy az úton lévőknek. A célközösség ezeket a híreket a maga módján dolgozza fel. *„A közösségi habitus négy dimenziója folyamatosan megnyilvánul: a többoldalú együttműködés, az európai szolidaritás, a szekularizmus és a multikulturalizmus.”*⁴³ Ez az idézet az EU-csatlakozás kapcsán készült írásból származik, olyan fogalmakat közöl, amelyek az egyes embernek nem sokat mondanak, ugyanakkor éppen ez teszi vonzóvá Európát a migránsok számára. De nem ezért akarnak ide jönni! Az Európába érkezett migránsok nagy része nem a hagyományos helyi közösségekkel próbál kapcsolatba lépni, hanem a már itt lévő, azonos vagy hasonló nyelvet beszélő volt migráns csoportokkal, kialakult zárt közösségekkel, vagy éppen hasonló (alacsonyabb) társadalmi státusú „bennszülött” csoportokkal. Migránsoknak is fontos egyfajta kapcsolati, quasi társadalmi tőke megléte. *„... a társadalmi tőke ereje, amelyet a társadalomra jellemző bizalom nagyságával és a civil mozgalmak, a helyi közösségek szervezettségével mértek, nagymértékben csökkent a bűncselekmények előfordulását. Ezt azzal ma-*

⁴¹ Teke András: A közösségi biztonságról, Comitatus, 2011. április-május, XXI. évf. 199.sz. (27-46. old)

⁴² U.o.

⁴³ Corneliu Bjola: A közösségi habitus és az európai integráció, (32-35.old) In: Magyar kisebbség, Nemzetpolitikai szemle, IX. évf.2004. 3. sz. (33.sz.)

gyaránták, hogy egyrészt az erős társadalmi tőkéjű országokban, ahol az emberek bíznak egymásban, sokféle lehetőség van a konfliktusok levezetésére és a feszültségek tárgyalásos megoldására. Másrészt az erős közösségek könnyebben megvédik magukat, s kirekesztik maguk közül a potenciális bűnözőket.”⁴⁴ Ez a fajta társadalmi tőke a hagyományos európai társadalmakban, közösségekben átalakult, és már nem képes az eredeti funkcióját betölteni, ami nehezíti a bevándorlók integrációját és a hagyományos közösségi értékek védelmét. (Így az idézet is csak ideális állapotot mutat be.) **Szinte törvényszerű, hogy ha valamely európai országban egy nagyobb bevándorló csoport zárt közösséget képes alkotni, akkor biztosan nem a befogadó ország értékrendjét követi és a kapcsolati tőkéje a származási országban maradtak Európába juttatásának, vagy más célok érdekében működik.** (Lásd: *Horváth-Sántha-Hanga előadása*). Mint közösségi erő, a migránsok és a már letelepedettek összetartása sok esetben nagyobb, mint a hagyományos európai közösségeké. A hagyományos európai közösségi értékek gyökeresen átalakultak. Minél nagyobb a lakossága egy településnek, annál inkább elveszik a közösségi szellemiség és értékrend. Ha nincs erős minta, akkor a zártkörű, saját megoldások élveznek előnyt. Az előadáson elhangzott, hogy Szíriában az elmúlt évtizedben a nagy szárazság miatt a korábban a mezőgazdaságból élő lakosság jelentős része a városokba települt át. Drasztikus életmód és értékrend váltás következett be. Az ország elhagyása újabb változásokat jelentett. A befogadó országok társadalmi rendje, szokásai idegenek az Afrikából és Ázsiából érkezőknek, akik elmentmondásos módon úgy szeretnének élni Európában is, ahogy anno otthon, holott pontosan azért jöttek el, mert másképp szerettek volna élni. Ez a „másképp” a szembesüléskor sokszor kiábrándulást idéz elő. **Minél nagyobb egy település, annál kevésbé képes integrálni „idegen” személyeket és csoportokat.** Sajnos a magyarországi közösségi integrációs kilátások sem túl biztatóak. A körülmények és a feltételek sajátos alakulása a közösségek biztonságának jövőjét vagy a közösségek jövőjének a biztonságát teszi aktuális kérdéssé. Magyarország vonatkozásában tényként célszerű kezelni, hogy „2014. január 1-jén az ország településeinek harmada 500 főnél kisebb aprófalu volt, ugyanakkor ezekben az ország népességének mindössze 3%-a élt. A népesség koncentrációja jelentős, a városokban él a népesség héttizede (a fővárosban kéttizede). A legnagyobb városok és környékük között a társadalmi-gazdasági funkciók terén sokrétű összefonódá-

⁴⁴ Csath Magdolna: Erős társadalmi tőke, sikeres nemzet , VALÓSÁG, 2006. június XLIX. évfolyam 6. szám, <http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=345&lap=0> (Letöltve: 2009.04.27.)

*sok, áramlások figyelhetők meg, település-együtteseket létrehozva ezzel.*⁴⁵ a hagyományos közösségi keretek Magyarországon az utóbbi fél évszázad alatt teljesen átalakultak, ugyanakkor a közösségekről alkotott hagyományos kép még mindig érezteti a hatását a döntésekben.

Egyre gyakrabban hangzik el, hogy a migrációs folyamat kezelésének leghatékonyabb módja a származási országokban történő beavatkozás. A társadalom és a helyi közösségek viszonyrendszerét illetően a demokrácia nevében a (fejlett) beavatkozó országok által nyújtott támogatásnak csak töredék része jut el a támogatandó helyi közösségekhez (származási közösségek), mert a korrupciós lánc „hatékonysága” következtében az ottani kormányzati hierarchia minden szintje a maga részesezését „levonja”. Addig, amíg csak kibocsátó ország kategóriában gondolkodnak a migrációkezelés felelősei, addig nem várható előrelépés. Ugyanígy a befogadottak integrálásában is nagy a szerepe a helyi közösségeknek.

Egy településen ki tekinthető a közösség tagjának? Mindenekelőtt, az ott élő lakosság, az ott valós munkahellyel rendelkező és dolgozó személyek, valamilyen tulajdonnal rendelkezők, birtoklók, vagyoni érdekeket érvényesítő, különböző okok miatt (pl. szórakozás, tanulás, művelődés, üdülés, stb.) meghatározható ideig ott tartózkodók, az ott található jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb csoportok, kisközösségek. Az érintkezés gyakorisága alapján az adott településen szolgáltatási, feladatteljesítési, kapcsolatépítési céllal, stb. mérhető periodicitással előforduló személyek (autóbuszsofőr, rendőr, mobilárus, mobilpostai alkalmazott, biztosítási alkalmazottak, stb.) is ebbe a kategóriába sorolhatók, ha a közösség őket „bevonja” a napi életbe. Ennek megfelelően a közösség szereplőinek viszonyrendszere is állhat az alábbi részrendszerekből: a szereplők interperszonális viszonyai, a szereplők vagyoni és jogi viszonyai, a szereplők erkölcsi viszonyai, a szereplők biztonságához és környezethez való viszonyulása. Ez így túl bonyolult. Ha például az utóbbi időben divatos lakóparkokat vesszük alapul, ott nem sok migránst látni, ergo a lakópark nem az integráció tipikus helyszíne. Ha a migránsokat egyedileg, esetleg család szinten helyezik el, a jogvédők azonnal diszkriminációt és szegregációt kiáltanak. Ha több migráns él egy településen egy tömbben, akkor az integrációs kísér-

⁴⁵ Magyarország településhálózata 2. Városok–falvak, © Központi Statisztikai Hivatal, 2015. (13.old.)

ISBN 978-963-235-477-4; ISSN 2064-8073

http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo_telepuleshalozata/varosok_falvak.pdf (Letöltve: 2017.07.12.)

letnek nincs esélye. A magyar településeken nagyrészt eltűntek a tipikus közösségi terek és alkalmak. Nincs olyan közös tér, ahol az integráció katalizálódhatna, ezért a párhuzamosságok állandósulnak az értékrend és a szokások vonatkozásában. Egy adott közösség esetében meghatározó múlt, a jelen és a lehetséges jövő idősíkjája is. Ha a közösség formális, akkor nincs közös idősíki. Mivel a szocializációs tér kiemelt fontossággal bír, az egyéni és közösségi boldogulásban kiemelten kellene kezelni és átgondolni a hazai és az európai közösségfejlesztés (*Community development*), és a közösségszervezés (*Community organisation*) kérdéseit. A közösségek formális és informális viszonyrendszerében a tudatosságnak (környezet, biztonság, jövő) mérhető és megfogható módon érvényesülni szükséges.

Következtetések: A közösségek kérdése a migrációkezelés során nem kerülhető meg. A teljes folyamatot átfogóan, az érintett közösségi lét összefüggéseit stratégiai szintre kell emelni és prioritásként kezelni. Csak az erős tagállami és EU-s közösségek képesek a nemzeti és az európai identitást determinálni. A származási országokban történő problémakezelés során a stratégia, taktikai és operatív szinteken egyaránt a közösségi kereteket is vizsgálni indokolt. Az integrációt egyedül a helyi közösségek képesek szerves módon megoldani, feltéve, ha a közösségi működés feltételei adottak. (*Erre van jó példa is, pl. Győr-ság település, de az ország több megyéjében történtek sikeres kísérletek az integráció terén.*)

„A közvéleményben, a rendszerváltás után eltelt két évtized után, csak most kezd világossá válni, hogy a törvények önmagukban nem képesek megnyugtatóan szabályozni az együttélés kereteit, ahhoz társadalmi és közösségi közmegegyezésen alapuló normákra lenne szükség, amelyeket az állampolgárok önmagukra nézve kötelező jellegűnek tartanak. Az érték és norma-képzés állapota összefügg a társadalom anómias állapotával.”⁴⁶

6. Amikor a befejezés nem jelent lezárást...

Nem lehet megoldani problémákat ugyanazzal a gondolkodásmóddal, amivel csináltuk őket. (A. Einstein). Ez valóban így is van. A problémamegoldás eszközrendszerét és módszerét meghatározza az a szervezeti/intézményi struktúra, amely a folyamatokat mozgatja. A változtatások konfliktussal járnak. Visszatérő dilemma, hogy az-e a nagyobb áldozat, hogy egy problémát megoldva hatalmas erőforrásokat használunk fel, de minden marad a

⁴⁶ Vercseg Ilona: Közösségfejlesztés és közösségi munka, (36.old.), In: Közösségi munkatársadalmi bevonás-integráció, Szöveggyűjtemény. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2011. ISBN 978-963-7175-59-6

régiben és a problémák újra teremelődnek, vagy megváltoztatjuk a struktúrát, alkalmassá téve a változások kezelésére. A 2017. évi konferencia szellemisége a konstruktív megoldások igényét tükrözte. A migrációkezelésről szóló gondolkodás két szintjét, az analizálást és a szintetizálást nemzeti és EU-s szinten is célszerű lenne összehangolni, mert minél tovább halasztódik a közös megoldáskeresés, annál nagyobb lesz a járulékos következmények esetleg kezelhetetlen halmaza. A Konferencia tette a dolgát. Remélhetőleg a jelen kiadvány a tavalyi mellé téve hasznos gondolatokat ébreszt az olvasóban, de főleg azokban, akik ezeket a gondolatokat a napi életben érvényesíteni is tudják. Bízunk benne, hogy a jövő évben is lesz lehetőség a közös gondolkodásra és megoldáskeresésre.



Szerzői névjegy: Dr. Teke András PhD. ny. határőr ezredes, határőrségi főtanácsos, a (volt) Határőrség Országos Parancsnokság Integrációs és Stratégiai Tervező, majd Stratégiai Tervező és Minőségfejlesztési (önálló) Osztály Vezetője (2001-2007).

Kutatási területe: az őrzés, mint tevékenység rendszerszemléletű vizsgálata, a biztonság, határbiztonság összefüggései, a biztonságkutatás összefüggései, a rendészeti/rendvédelmi szervek stratégiai és jövőtervezésének, projekttervezésének-irányításának, minőségfejlesztésének-irányításának, vezetés-irányításának-szakirányításának problémái, vezetés-elméleti problémák, biztonsági folyamat és rendszerelemzések módszertana. A problémamegoldás és feladatvégzés biztonsági-környezeti elemzése, összefüggései. Helyi biztonsági kérdések koordinálása.