

Megoldási lehetőségek a migrációs válságkezelésben.
Működik-e a közös európai menekültügyi rendszer?

**Megoldási lehetőségek
a migrációs válságkezelésben.
Működik-e a közös európai
menekültügyi rendszer?**

Tudományos konferencia

Budapest, 2016. június 8–9.

Kiadja:
A Hanns Seidel Alapítvány
a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozatával
együttműködve

Felelős kiadó: Fixl Renáta

Gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

**A kiadvány a Német Szövetségi Parlament határozat alapján
a Német Külügyminisztérium támogatásával jött létre.**

Szerkesztette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérő tanulmányt írta:

Dr. Teke András PhD

Kézirat lezárva: 2016. 08. 31.

Korrekciós pontosítás: 2016. 10. 04.

A kiadványban szereplő fotókat készítette:
Kürti Ákos

Az egyedi fotókon szereplő hazai személyek a képek megjelenéséhez
előzetesen hozzájárultak.

A borítólapon lévő kép MTVA Archívum nyilvántartási száma:
DBZOL2015062003, Balogh Zoltán: „Migránsok a szerb-magyar határon”

ISBN: 978-963-88484-5-1

Készült 500 példányban

Nyomdai munkák:
Kódex Nyomda Kft (72-213-999 e-mail: kodex@t-online.hu
Felelős vezető: Simon Béla

Előszó

Kovács Gyula, a BÁH Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóságának nyugalmazott igazgatója, az MRTT Migrációs Tagozatának elnöke

Tisztelt Olvasó!



Az emberek hajlamosak a különböző időszakokat valamilyen jelzővel illetni. A 2015-ös esztendő *az illegális migráció éve* volt, és a tendencia – igaz, hullámszerűen – ma is folytatódik, így várhatóan egy hosszabb időszakra mind nemzetközi, mind uniós, mind nemzeti szinten soha nem tapasztalt politikai, diplomáciai, pénzügyi-gazdasági, rendészeti-védelmi, szociális és közösségi kihívásokat indukál és erőfeszítéseket követel.

Az utóbbi időben számos kiadvány látott napvilágot e témában, szakmai-tudományos és egyéb konferenciák, rendezvények kerültek lebonyolításra. Mindenki a maga szemszögéből vizsgálta, értékelte a tényeket és mondta el a véleményét. Bár sok esetben hangoztatták, hogy rendszerekben kellene gondolkodni, a végső kicsengés rendszerint egy-egy kiragadott tényező preferálását és annak egyedüli megoldási lehetőségként való feltüntetését jelentette. Sokat és sokan beszélnek a változásokról. *A változások következmények, nem pedig okai a tapasztalható folyamatoknak.* A valós okok feltárása, megismerése, elemzése, értékelése nélkül olyan helyzet teremthető, mintha egy óriási mókuserőben lennénk. A folyamatok kezelése nélkül a következmények újratermelődnek, és szerencsés, ha nem hatványozott módon és formában.

Fontos tehát pontosan tudni, hogy hol is tartunk a folyamatok feltérképezésében, az eddigi tevékenységek, beavatkozások, akciók-reakciók vagy éppen a passzivitás következményeinek folyamatokba és rendszerekbe, hálózatokba való illesztésében.

A 2016. június 8–9-i konferencia egy lényeges állomásnak tekinthető, ahol hazai és nemzetközi szakemberek mondták el véleményüket, osztották meg a gondolataikat a migrációról. Egységes keretben hangzott el a kormány képviselőjének, a hazai hatóságok és intézmények vezetőinek, képviselőinek, a hazánkban működő külképviseletek, nemzetközi szervezetek

képviselőinek, a missziókban részt vevőknek a hivatalos és szubjektív meg-
látása a migrációs folyamatról.

Jelen kiadvány egy sajátos diagnózis, amely egy adott állapotot rögzít.
Az elhangzott előadások tartalmi összegzésével szeretnénk elérni, hogy egy
tárgyilagos helyzetbemutatóval a következő évek folyamatszemléletét meg-
alapozzuk. A különböző szintű megközelítéseket képviselő előadások átfo-
gó képet adtak arról, ahogy most a migráció megjelenik a hivatalos véle-
ményformálásban, a köztudatban, és leképződik a napi reakciók szintjén. A
statisztikai elemzéstől a szakmailag releváns, a tudományos értékű gondola-
tok egységes értelmezése vihet közelebb a realitáshoz.

A konferencia megszervezésekor eltökélt szándékunk volt az objektív
probléma megközelítés, a problémakezelés strukturált képviselése. Fontos-
nak tartjuk az összefüggések feltárását és megalapozott, a meglévő folyama-
tokba, rendszerekbe illeszthető megoldási lehetőségek körvonalazását. Töb-
bek közt ezt célozza meg jelen kötet szerkesztőjének kísérő tanulmánya is,
amely a fenti összefüggések mögé próbál betekintést nyújtani, további gon-
dolatokat ébresztve.

Köszönöm a konferencia szervezőinek¹ és résztvevőinek, hogy hozzájá-
rultak egy színvonalas rendezvényhez! Az *értelem-érzelem-érték-érdek*
alapelve szintű képviselével a döntések előkészítésének politikai, szakmai és
tudományos megalapozottságát szeretnénk elősegíteni. Remélem, hogy
szándékunk és erőfeszítéseink hozzájárulnak a migráció problémájának jobb
megértéséhez, az összefüggések tartalmi és következményszintű felismeré-
séhez, valamint a további tevékenység dokumentált, tehát visszakövethető
támogatásához.

Budapest, 2016. október 4.



¹ Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Kép-
visellete, MRTT Migrációs Tagozat.

Tartalomjegyzék

Előszó	5
Program (A konferencián közreadott nyomtatott változat alapján.)	9
Bevezetés	13
Dr. Végh Zsuzsanna, <i>főigazgató, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i>	
Bevezető gondolatok	17
Fixl Renáta, <i>irodavezető, Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képvisellete</i>	
Köszöntő	23
Dr. Bakondi György, <i>a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója</i>	
„Gazdasági migráns vagy menekült?” Az Európai Uniót sújtó migrációs válság kezelésével kapcsolatos kormányzati álláspont	27
Dr. Kasznár Attila PhD, <i>címzetes nb. százados, kiemelt főelőadó, Terrorelhárítási Központ (TEK)</i>	
„Menekült vagy terrorista?” A migrációs válság biztonsági kockázatai	33
Maurizio Falco, <i>alprefektus, Belügyminisztérium, Bevándorlási és Állampolgársági Osztály, Olasz Köztársaság</i>	
„Olaszország kihívásai Európa déli határán”	37
Dr. Ördög István, <i>szakértő, EASO</i>	
„Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal műveleti tevékenysége” A Görögország megsegítése érdekében kialakított hotspotok működésének tapasztalatai, a működés hatékonyabbá tételének lehetőségei	41
Martin Wagner, <i>programmenedzser, ICMPD</i>	
„Az érem két oldala” Az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás elsődleges tapasztalatai 1.	47

Elif Özmenek Carmikli, szakértő, Center of Social Studies International Strategic Research Organization, Törökország „Az érem két oldala” Az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás elsődleges tapasztalatai 2.....	51
Dr. Orbán Balázs, főigazgató, Századvég Alapítvány „A körülmények változása” Szükséges-e paradigmaváltás a nemzetközi és uniós menekültügyi jogrendszerben?	59
Őexcellenciája Esmerov Igor, nagykövet, a Macedón Köztársaság Budapesti Nagykövetsége „Egy európai uniós tagjelölt ország küzdelme” Macedónia tapasztalatai, nehézségei, megoldások a válság kezelése érdekében	63
Aleksandar Manolchev, Belügyminisztérium, Elemző és Szakpolitikai Igazgatóság, Bolgár Köztársaság „Új migrációs útvonal?” Bulgária szerepe az illegális migráció elleni küzdelemben	67
Erik Reho, szakértő, Svéd Migrációs Ügynökség „Egy befogadó ország problémái” Svédország válaszlépései a migrációs válság kezelésére.....	71
Dr. Kiss Attila, a BÁH általános főigazgató-helyettesének zárszava	77
Rövidítések jegyzéke	78
Teke András: Migráció a folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról nézve. Kísérőtanulmány az előadásokhoz	81



Program (A konferencián közreadott nyomtatott változat alapján.)

Megoldási lehetőségek a migrációs válságkezelésben. Működik-e a közös európai menekültügyi rendszer?

Budapest, 2016. június 8–9.

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

1. nap

- 11.30–11.45 **Regisztráció**
- 11.45–12.45 **Ebéd**
- 12.45–13.00 **Köszöntő – Bevezető gondolatok**
*Dr. Végh Zsuzsanna, főigazgató,
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*
- 13.00–13.15 **Köszöntő**
*Fixl Renáta, irodavezető,
Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képvislete*
- 13.15–14.00 **„Gazdasági migráns vagy menekült?”**
Az Európai Uniót sújtó migrációs válság kezelésével
kapcsolatos magyar kormányzati álláspont
*Előadó: Dr. Bakondi György, a miniszterelnök belbizton-
sági főtanácsadója*
- 14.00–14.30 **Kávészünet**
- 14.30–15.05 **„Menekült vagy terrorista?”**
A migrációs válság biztonsági kockázatai
*Előadó: Dr. Kasznár Attila PhD, nb. főhadnagy, c. nb.
százados,
kiemelt főelőadó, Terrorelhárítási Központ*

- 15.05–15.35 **„Olaszország kihívásai Európa déli határán”**
*Előadó: Maurizio Falco, alprefektus,
 Belügyminisztérium, Bevándorlási és Állampolgársági
 Osztály,
 Olasz Köztársaság*
- 15.35–16.05 **„Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal műve-
 leti tevékenysége”**
*A Görögország megsegítése érdekében kialakított
 hotspotok működésének tapasztalatai, a működés hatéko-
 nyabbá tételének lehetőségei
 Előadó: Dr. Ördög István, szakértő,
 EASO*
- 16.05–16.35 **„Hatékonyan működő vagy reformra szoruló rend-
 szer?”²**
*A Dublin III. rendelet jelene és jövője
 Előadó: Dr. Vadasi Vivien, osztályvezető,
 Belügyminisztérium, Európai Együttműködési Főosztály*
- 16.35–17.05 **„Az érem két oldala”**
*Az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás
 elsődleges tapasztalatai
 1. Előadó: Martin Wagner, programmenedzser,
 ICMPD
 2. Előadó: Elif Özmenek Carmikli, szakértő,
 Center for Social Studies International Strategic
 Research Organization, Törökország*

18.30 **Vacsora**

2. nap

- 08.30–09.00 **Regisztráció**
- 09.00–09.30 **„A körülmények megváltozása”**
*Szükséges-e paradigmaváltás a nemzetközi és uniós mene-
 kültügyi jogrendszerben?
 Előadó: Dr. Orbán Balázs, főigazgató,
 Századvég Alapítvány*

² A tervezett előadás objektív okok miatt elmaradt.

09.30–10.00	„Egy európai uniós tagjelölt ország küzdelme” Macedónia tapasztalatai, nehézségei, megoldások a migrációs válság kezelése érdekében <i>Előadó: Óexc. Esmerov Igor, nagykövet,</i> <i>A Macedón Köztársaság Budapesti Nagykövetsége</i>
10.00–10.30	„Új migrációs útvonal?” Bulgária szerepe az illegális migráció elleni küzdelemben <i>Előadó: Aleksandar Manolchev,</i> <i>Belügyminisztérium, Elemző és Szakpolitikai Igazgatóság,</i> <i>Bolgár Köztársaság</i>
10.30–10.45	Kávészünet
10.45–11.15	„Egy befogadó ország problémái” Svédország válaszlépései a migrációs válság kezelésére <i>Előadó: Erik Reho,</i> <i>Svéd Migrációs Ügynökség</i>
11.15–12.30	Kérdések és válaszok – Záróbeszéd, konklúziók
13.00–14.00	Ebéd

A konferencia levezetésében moderátorként közreműködött:



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



Crisán Andrea³
osztályvezető,
Bevándorlási és Állampolgársági
Hivatal,
Dokumentációs Központ
(2. nap)

A rendezvény szervezői, támogatói:

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Hanns Seidel Alapítvány Magyarországi Képvislete

Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

³ www.bmbah.hu/images/szervezeti_abra/Cris%C3%A1n%20Andi.jpg (Letöltve: 2016. 08. 17.)

Bevezetés

„A 2014-es év elején az Elvándorlók és Menekültek Világnapján a pápát kétszáz migráns és hajléktalan várta a Jézus Szent Szíve plébánián. Az egyházfő azt kérte a migránsoktól, hogy ne veszítsék el egy jobb világba vetett reményüket. Ferenc pápa köszönetet mondott mindazoknak, akik a menekülteket segítik, befogadják őket és védelmet adnak nekik az emberkereskedőkkel szemben.”⁴

Ez a pár sor a maga humánus hangvétele mellett egy szelíd, de ellentmondásokkal terhelt diagnózis is. Az, hogy létezik „Elvándorlók és Menekültek Világnapja”,⁵ már önmagáért beszél, s a napi retorikában eklektikusan keverednek a fogalmak: migráns, hajléktalan, menekült, bevándorlás, gazdasági menekült, jobb világba vetett hit, befogadás, védelem, emberkereskedők stb. Ez a fogalomkeveredés hatványozottan jelenik meg többek között az aktuális politikai, biztonsági, humanitárius, jogi kommunikációban is. A napi életben az argumentációból kihallatszó információk alapján történik a dolgok megítélése. Ez nem más, akárhogy nevezzük is, mint manipuláció. A globális, digitális világban ez a leghatékonyabb módszer valamely cél eléréséhez. Az idézet is egyfajta befolyásolás, mert a menekültstátus épphogy nem az „emberkereskedők elleni védelmet” jelenti, hanem pontosan az embercsempészek által juthatnak el a migránsok olyan országba, ahol védelmet kaphatnak. Ez olyan ellentmondás, amit csak elhallgatni lehet.

Miért ezt az utat választják a migránsok? Miért nem a legálisat? Erre a politikának tudnia kellene a választ, s tudja is, de nem mondja ki, helyette a politikai korrektség és a biztonságiasítás jegyében olyan dolgokat mond ki, amelyeket a megcélzott érdekcsoportok hallani akarnak, vagy amelyek a további döntések információbázisát megalapozzák. Maga az ok abban keresendő, hogy a legális út sokkal bizonytalanabb, időigényesebb, mint a veszélyes illegális megoldás. Hogy miért van ez így? Ez is egyfajta politikai elhallgatást tükröz.

⁴ http://migransfigyelo.blog.hu/2015/08/10/10_idezet_ferenc_papatol_bevandorlas-ugyben (Letöltve: 2016. 07. 21.)

⁵ 2000. december 4-én az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése az 55/76. határozatával a menekültek világnapjává nevezte ki június 20-át, amelyet 2001 óta minden évben megünnepelnek. A 2001-es év különleges voltát adta, hogy egyúttal az 1951. július 28-án, Genfben aláírt menekültügyi egyezmény 50. évfordulójára is emlékeztek. Emellett a június 20-i dátumot azért választották, mert az egybeesik az afrikai menekültek napjával. https://hu.wikipedia.org/wiki/Menek%C3%BCltek_vil%C3%A1gnapja (Letöltve: 2016. 07. 21.)

A migrációról mint veszélyforrásról beszélnek az emberek, de azt nem veszik észre, hogy ma már maga a konkrét fenyegetés jelent meg. Fenyegetés az európai életforma ellen. A nemzetállamok és az egyének ellen. A fenyegetés olyan fokozott veszély, amely térben és időben konkretizálható. Jobban megfogható, mint az általános veszélykategória. A kialakult helyzetet kezelni kell(ene), azaz kellett volna. A biztonság túlhangsúlyozásával szemben a másik véglet a feltétel nélküli befogadás. A keresztényi szereteten, könyörületen túl egyenesen emberi kötelességgént jelenik meg a befogadás erkölcsi, morális elvárása. Bármelyik végletről beszélünk is, a következmények mérlegelése nem kap hangsúlyt. Pedig pontosan a következményeknek kellene a döntéseket megalapozniuk.

Ugorjunk vissza az időben! A migráció egyik ikonikus helyszíne az Olaszországhoz tartozó Lampedusa szigete, ahol már 1992-ben idegenrendészeti központot létesítettek a hatóságok. 2009-től folyamatosan szólnak a híradások a migránsokról, a velük kapcsolatos tragédiákról.

Az átlagember a sajtó és média útján értesül a történetekről. A mai globalizált, digitális világban már a majdnem valós idejű kommunikációra is lehetőség van. Ez áldás és veszély is egyszerre.

Sokan állítják, hogy a migráció természetes jelenség, és a társadalmi okok mellett a természeti-környezeti tényezőket is idesorolják. A kilátástalanság döntésre kényszeríti az embereket. De azt, hogy jelen esetben spontán folyamatról lenne szó, el kell vetni, mert a kialakult útvonalak, az időzítés, az anyagi források biztosítása egészen mást mutat.

A politika harcról, háborúról beszél: a migráció elleni harcról, háborúról. Ez azt is jelenti, hogy a migránsokat elismeri ellenfélnek/ellenségnek, vagy valamilyen egyenes vagy fedett szándék miatt kategorikusan annak akarja láttatni őket. Ez innentől egy sajátos mederbe tereli a folyamatokat. Ez a folyamat könnyen irreverzibilissé is válhat. S ha már a harcról, háborúról van szó, azt azért ne feledjük el, hogy győzelemre az számíthat, aki jobban kihasználja a rendelkezésre álló lehetőségeket, beleértve a technikát, technológiát. Egyértelműen látható, hogy a migráció eddigi szakaszában az EU és egyes nemzetállamok nem éltek a lehetőségek teljes tárházával. Amikor 1992-ben Szicíliától délre idegenrendészeti központ létesült egy kb. 4500 fős szigeten, akkor már köztudott volt, hogy nem egyedi migrációs eseményről volt szó. Azóta sok minden történt, ami erősítette a migrációs *pull-push* hatást.

A migránsok bizonyítottan egyfajta szervezettségre utaló módon kommunikálnak egymással – ezt szabadon tehetik, úgy tűnik, az illetékes nem-

zeti vagy EU-s hatóságok részéről nem történt érdemi beavatkozás ebbe a kommunikációba. Nem a hidegháborús adászavarásra kell itt gondolni, hanem a bevezető elején említett befolyásolásra. Ismerjék meg a migránsok a valóságot, amely ténylegesen várja őket Európában! Ez nem történt meg, és ma is csak alacsony hatásfokkal, konvencionális módon folyik. Ellentmondás az a tény is, hogy a rászoruló emberek ki tudják fizetni az embercsempészeket és bizonyíthatóan rendelkeznek pénzügyi, anyagi forrásokkal.

Hosszasan lehetne sorolni még a migrációhoz kötődő érveket, ellenérveket. Lehetne felelősöket keresni, ötleteket felsorakoztatni. Lehet(ne) bűnbakot (is) keresni. Egy dolog nem történt meg: egy nemzetközi összefogással végrehajtott ok-okozati lánc elemzése és értékelése, egy hosszú távú kezelési koncepció kialakítása. A helyzet komoly. A 2016. június 8–9-én megtartott szakmai-tudományos konferencia is erre irányította rá a figyelmet. A szervezés szintje, a témák összetétele, az előadók és résztvevők köre jelzi, hogy nem egy szokványos, „kipipálós” rendezvényről van szó.

Olyan megoldáskeresés indult el, amely a komplex folyamatba is jól illeszthető. Természetes dolog, hogy az „üléspont meghatározza az álláspontot, amittől függ a nézőpont”, tehát mindenki sajátos szemüvegen keresztül néz, és a saját információi alapján dönt. Ha ez a dolog együtt történik másokkal, akkor van esély egy közös nézőpont kialakítására. Különösen fontos lenne ez az intézményi szemlélet dominanciájának idején. Abban is konszenzusra kellene jutni, hogy mit jelent a migráció esetében a „kezelés”, milyen döntési szintek kompetensek ebben a kezelési folyamatban, és egyáltalán mit jelent a strukturált és integrált problémamegközelítés.

A paradigmákkal terhelt EU-s és a nemzeti intézményi gondolkodásmód korlátainak átlépése komoly esélyt jelenthet az érdemi megoldásra. A kiadványban szereplő előadások tartalmi összefoglalói ezen korlátok átlépésének lehetőségeit mutatják be. Azért tartalmi összefoglalókról van szó, mert a teljes előadásanyag nem állt a kiadó rendelkezésére, az előadások során a szerkesztő által, a látott PPT-bemutatók alapján készített jegyzetek közreadása – egyedüli autentikus lehetőségként – maradt megoldásnak. Remélhetőleg 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 kapcsolódik egy kísérő tanulmány, amely megkísérli a folyamat- és rendszerszemlélet elveit kapcsolódva az összefüggések árnyaltabb megvilágítását. A kiadvány készítői és támogatói bíznak abban, hogy sikerül(t) megtalálni azt a közös nyelvet, fogalomkört, cselekvési lehetőséget és szándékot, amely az adott szintekre

kivetítve, az „ambíció-kompetencia-kapacitás” optimális egyensúlyát megtalálva pozitívan járul hozzá a folyamatokhoz.

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 bejelentette az első előadót

Dr. Végh Zsuzsanna,
főigazgató, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Bevezető gondolatok⁶

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Először is köszöntöm a konferencia minden résztvevőjét. Nagy öröm számomra, hogy a tagállamok partnerszerveitől és nemzetközi szervezetektől, kutatóintézetektől is sokan fogadták el a meghívást és – a nagyszámú hazai résztvevő mellett – érdeklődést tanúsítanak a Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata által szervezett és a Hanns Seidel Alapítvány támogatásával megvalósuló konferencia iránt.

Úgy gondolom, a jelenlévők egyetértenek abban, hogy ez a konferencia napjaink egyik legizgalmasabb kérdését tűzte a napirendjére. Olyan témakört, amely nemcsak a politikusokat, a szakmabelieket és a kutatókat foglalkoztatja nap, mint nap, hanem mindenkit, a társadalom minden rétegét, és nemcsak Európában, hanem szerte a világon.

Rendkívüli időszakot élünk. Európát, az Európai Unió tagállamait az elmúlt évben soha nem tapasztalt mértékű vegyes migrációs áramlás érte el. Olyan újkori népvándorlás, amely egyaránt magában foglalja a gazdasági okok miatt útnak induló illegális migránsok tömegeit, valamint a háború, fegyveres konfliktus és súlyos erőszakos cselekmények miatt védelmet kereső menekültek sokaságát. Persze vannak, akik úgy gondolják, hogy ebben nincs semmi különös, hiszen a migráció nem új keletű jelenség, mindig is

⁶ A főigazgató asszony által rendelkezésre bocsátott eredeti szöveg.

jellemző volt, végigkísérte az emberiség történetét, sőt időnként a fejlődés egyik mozgatórugója volt. Az újkori népvándorlással – ahogy mostanában szokás jellemezni a rendkívüli méreteket öltő migrációs áramlást – összefüggésben azonban olyan kérdések kerültek előtérbe, amelyek megválaszolása súlyos kihívást jelent már nemcsak néhány ország, hanem egész kontinensek, köztük Európa számára is.

Az elmúlt évben az Európai Unióba belépő migránsok száma rekord-nagyságrendűnek tekinthető, az Eurostat adatai szerint közel 2 millió személy lépte át illegálisan az Európai Unió külső határát és jutott el valamely tagállamba, közel 1,4 millió ember kért nemzetközi védelmet. Ez a helyzet, úgy tűnik, felkészületlenül érte az Európai Uniót, zavart okozott annak ellenére, hogy voltak jól látható előjelei a probléma kialakulásának. A statisztikák már 2012 végén, 2013 elején erőteljes növekedést mutattak, mind az Európai Unió területére belépő illegális migránsok, mind a menedékkérők tekintetében. 2013-ban az illegális belépők száma meghaladta a 430 ezret, 2014-ben már megközelítette a 670 ezret, és mint látjuk, 2015-ben már ennek a háromszorosáról beszélünk. Hasonló tendenciát mutat a menedékkérők száma is. 2013-ban ugyanis 430 ezren kértek nemzetközi védelmet, 2014-ben már 620 ezer volt a menedékkérők száma, 2015-ben pedig ennek több mint a kétszerese.

Ha Magyarországot tekintjük, a növekedés hazánkban is szembetűnő volt, 2013-ban közel 23 ezer, 2014-ben közel 50 ezer, 2015-ben pedig már több mint 400 ezer volt az illegális határátlépők száma. A menedékkérők számának alakulása is azonos tendenciát tükröz. 2013-ban közel 19 ezer, 2014-ben közel 43 ezer, 2015-ben pedig már több mint 177 ezer illegálisan érkező személy nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet a menekültügyi hatósághoz. Megjegyzem, 2015-ben ez a szám lehetett volna jóval magasabb is, ha szabályszerűen zajlott volna a folyamat, ám láttuk, hogy ez különösen a nyár derekán a szabályostól igencsak eltért, hiszen migránsok tízezrei gondolták úgy, hogy joguk van ellenőrzés nélkül áthaladni az ország területén, és megtagadták a hatóságokkal történő együttműködést.

A kialakult helyzet komoly következményekkel járt és jelentős hatást gyakorolt a tagállamokra, a társadalmi élet szinte minden területén. Az elemzők sokat beszélnek arról, hogy milyen nagy mértékben osztja meg és állítja szembe az embereket a válsághelyzet, hogy milyen szélsőséges megnyilvánulások jelennek meg Európában, hogy kialakult a bizalmatlanság, a félelem az erőszakos cselekmények miatt, amelyre sajnos van jó néhány példa. De nemcsak a migránsok által elkövetett bűncselekmények okoznak rossz érzést az emberekben, hanem egy új körülmény is, amelyről korábban nem igazán beszéltünk, sőt ha valaki a migrációs jelenségek és a terrorizmus

összefüggéseit feszegette, biztos, hogy ellenvélemények hadával szembe-sült. Ma már sajnos példákon keresztül is látjuk, hogy nem alaptalan a félelem a tekintetben, hogy az illegális migránsok között komoly biztonsági kockázatot jelentő személyek is lehetnek.

Vannak, akik úgy vélekednek, hogy végső soron a tömeges migráció előnyös Európa számára, mivel kedvező gazdasági hatása van, különösen hosszú távon. Enyhíthető az egész Európát sújtó demográfiai probléma, a migránsokkal pótolható az egyes tagállamok munkaerőpiacán kialakult hiány. Ezzel szemben tény, hogy a migránsok többsége alacsonyan képzett, nem rendelkezik hasznosítható szakképesítéssel, sok közöttük az írástudatlan. (Az UNHCR statisztikai adatai szerint az idei évben érkező nők 88%-a ez utóbbi körbe sorolható.)

A tömeges beáramlás a kisemberek számára is hasznot hoz – vélekednek sokan –, hiszen a migránsok költenek, élelmiszert és egyéb eszközöket vásárolnak (például okostelefonokat, amelyek segítségével nemcsak az otthon maradottakkal tartják a kapcsolatot, hanem az embercsempészekkel is), tömegközlekedési eszközöket, taxikat vesznek igénybe, tehát a gazdasági hatás mérlege pozitív. Csakhogy figyelembe kellene venni azt is, hogy az Európai Unió, emellett az egyes tagállamok is eddig már ténylegesen mennyit fordítottak a válsághelyzet kezelésére, nemcsak a biztonsági rendszerek kiépítésére, hanem az ideérkezők elhelyezésére, ellátására, különösen az egészségügyi gondozásra, a járványok megelőzésére, a védelemben részesítettek integrációs támogatására. Az sem elhanyagolható, hogy azon tagállamok, amelyek támogatják az illegális bevándorlást, mennyit fognak költeni arra a jövőben, hogy lehetővé váljon a befogadottak munkaerőpiaci boldogulása (például képzésre). Ha mindezt számításba vesszük – és most pusztán csak a számokat tekintsük, és vonatkoztassunk el a humanitárius szempontoktól –, a mérleg biztosan erőteljesen negatív irányba fog kimozdulni.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Ma már az Európai Unióban egyre többen értenek egyet azzal, hogy súlyos migrációs válsághelyzet alakult ki (bizonyítja ezt az is, hogy számos tagállam jogi szabályozása is kiegészült ezzel kapcsolatos rendelkezésekkel), amelyet sürgősen meg kell oldani. A megoldás azonban rendkívül nehezen körvonalazódik, és látjuk, hogy a közös cselekvés késedelme napról napra újabb és újabb problémákat generál, nem is szólva a biztonsági kockázatok jelentős növekedéséről. Tény, hogy megfelelő és mindenki számára elfogadható választ adni a feltornyosult problémákra nem is olyan könnyű,

különösen akkor, ha a tagállamok érdekei között lényeges különbségek vannak. Márpedig vannak jelentős különbségek. Hosszú ideig elsősorban csak politikai viták folytak a lehetséges megoldásokról és a szükséges teendőkről, konkrét intézkedések inkább tagállami keretek között valósultak meg.

Viták folynak:

- A fokozottabb közös tehervállalásról, a kötelező kvótarendszerről, amelyet persze több tagállam – köztük Magyarország – nem tud elfogadni, és annak jogszerűségét is vitatják.
- Egy következetesebb és hatékonyabb visszaküldési gyakorlatról, amelyről mindenki tudja, hogy milyen komoly akadályokba ütközik – gondolok egyes származási országok együttműködési készségének teljes hiányára is –, és milyen kevés eredménnyel kecsegtet.
- A dublini rendszer megreformálásának szükségességéről, ugyanis mindenki tisztában van azzal, hogy a rendszer jelenleg nem vagy csak alig működik.
- A hosszú évek során kimunkált közös európai menekültügyi rendszer – amelynek alkalmazása jelenleg is töretlen elvárása az uniónak – egyáltalán alkalmas-e a tömegesen érkező menedékkérők helyzetének rendezésére, a visszaélések megakadályozására. Alkalmas-e ez a közösségi vívmány a tömegek problémájának megoldására akkor, amikor ma már a valóban védelemre szoruló, háborús menekültek számára is az igény elsősorban nem csupán a biztonságra, hanem a biztonság mellett a minél jobb életfeltételek, a nagyobb szociális támogatás megszerzésére irányul. Eljutottunk oda, hogy a menedékkérők maguk kívánják eldönteni azt, hogy mely ország védelmét veszik igénybe és mely ország védelméből nem kérnek. Ez a rendszer nem tud mit kezdeni azzal a ténnyel, hogy a menedékkérők és a hozzájuk csatlakozott gazdasági migránsok természetesnek veszik azt, hogy szabálytalanul, akár erőszakos módon is átvonulnak egyes tranzitországokon. Átvonulnak úgy, hogy a hatóságokkal csak anynyiban működnek együtt, amennyiben azt a célország felé haladás érdekében feltétlenül szükségesnek vélik. (Jó példa erre az, hogy az illegális migránsok döntő többsége hazánkban is csak azért nyújt be menedékjogi kérelmet, hogy elkerülje az esetleges idegenrendészeti jogkövetkezményeket.) Egyre többen fogalmazzák meg azt a véleményt, hogy a közös európai menekültügyi rendszer legfőbb elemei menekültügyi és migrációs szempontból konszolidált időszakban születtek, és amelyek alapját például az a genfi konvenció képezi, amelynek szellemiségét persze nem, de az időszűkét igencsak

meg lehet kérdőjelezni. A meglévő rendszerek évekkel ezelőtt még jól működtek, jelenleg azonban már nem.

- Továbbá arról, hogy miként is lehet a védelemben részesített menekültek és a vélhetően nagy számban és hosszabb távon az európai térségben rekedt illegális migránsok integrálódásának folyamatát elősegíteni.

E kérdések természetesen mind fontosak, de nyilván önmagukban nem elégségesek, sőt nem feltétlenül tekinthetők elsődlegesnek. A lefolytatott szakpolitikai viták, egyeztetések során sokáig jóval kevesebb szó esett arról, miként védjük meg és hogyan tegyük ellenőrizhetővé a külső határokat, pedig ezt a kérdést már nemcsak az illegális migrációval leginkább sújtott tagállamok, főként tranzitországok – köztük Magyarország – feszegették, hanem a frontvonalon, akár a célországokban feladatokkal küzdő szakemberek többsége is. Ma már ebben előrelépés van egyrésztől azért, mert egyes tagállamok, megelégtelve az e téren megnyilvánuló tehetetlenséget, összefogtak és cselekedtek. Magyarország elsőként intézkedett külső határának – és ezzel a schengeni külső határnak is – a megvédése érdekében, és életbe léptetett olyan intézkedéseket – gondolok itt a műszaki határzár kiépítésére, a zöldhatár lezárására, és mindezzel összefüggésben a jogszabályok módosítására – amelyekkel lényegét tekintve sikeresen csökkentette a tömeges illegális migrációt. Bár ezeket a lépéseket sok bíráló érte, úgy tűnik, senki sem tud felvázolni jobb és célravezetőbb alternatívát. Ma már szerencsére egyre több tagállam hangsúlyozza a külső határok megvédésének és ellenőrzésének fontosságát. Ezek a kérdések jelenleg már a bizottság által körvonalazott javaslatok között is szerepelnek, jóllehet néhol igen vitatható módon, de erről az utánam következő előadók nyilván részletesen fognak beszélni.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Azzal szeretném bevezető gondolataimat zárni, hogy sajnos az ez évi kiállítások sem kedvezőek. Bár a nyugat-balkáni útvonal lezárása Görögország irányából mérsékelte a beáramlást, de látjuk, hogy Líbia felől az egyre súlyosabbá váló embercsempészetnek köszönhetően naponta növekvő számban érkeznek menekültek és illegális migránsok az olasz partokhoz. Az előrejelzések is arra utalnak, hogy csak Líbiában több mint 800 ezer migráns vár arra, hogy hajóra szállhasson. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) adatai szerint ez évben mintegy 500 ezer menedékkérelmet nyújtottak be, amely időarányosan 48%-kal több, mint az elmúlt évben. Új migrációs útvonalak alakultak ki (például Egyiptom – Olaszor-

szág felé), amely a migránsok számára azonban lényegesen nagyobb kockázatokkal jár. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy illegális migránsok tízezrei rekedtek a szárazföldön Görögországban, Olaszországban (az UNHCR adatai szerint közel 50 ezren), akik minden bizonnyal folytatni fogják bármely módon az útjukat a célország felé. Ezt támasztja alá a magyar tapasztalat is, gondolok itt a biztonsági határázaron keresztül belépő illegális migránsok, valamint a szerb határon működő tranzitzőnákba belépésre jelentkező menedékkérők naponta növekvő számára.

Számításba kell venni azt is, hogy amennyiben egyes bevándorlási célországok továbbra is fenntartják jelenlegi menekültpolitikájukat, elképzelhető, hogy újabb területekről (például Észak- és Közép-Afrikából) indul el bevándorlási hullám, ez vonatkozik mind a válságövezetekre, mind pedig a szegénységgel küzdő régiókra.

A magát Iszlám Államnak nevező terrorszervezet helyzetének alakulása is jelentősen befolyásolhatja az ez évi migráció alakulását. Ha ugyanis a szervezet jelenleg Irakban és Szíriában elfoglalt helyzete megváltozik, és ezen országokból kiszorul, úgy elképzelhető, hogy erejét és kapacitásait más, politikailag stabil környezettel nem rendelkező országokba (Libanon, Jemen) helyezi át, s ez szintén a migránshullás további növekedését generálhatja.

Mindebből következik, hogy a válsághelyzet megszűnésével belátható időn belül nem számolhatunk. Az áradatot jelenleg megállítani aligha, legfeljebb mérsékelni lehet, feltéve, hogy jelentős elmozdulás történik az Európai Unió döntéshozói részéről is a megoldás irányába.

Ez a konferencia álláspontom szerint azért is fontos, mivel a mai és a holnap nap folyamán egészen biztos, hogy sok tapasztalatról fogunk hallani, és sok értékes gondolat és javaslat is megfogalmazása kerül.

Végezetül kívánok a konferencia résztvevőinek eredményes tanácskozást, és egyben köszönöm a megtisztelő figyelmüket!

Dr. Janza Frigyes: Elmondta, hogy véleménye szerint egy tudományos-szakmai konferenciához méltó köszöntőt hallhattunk. Egyfajta szellemi támogatásként hozzáfűzte, hogy nemrég a Rendőri Vezetők Akadémiája⁷ egyik rendezvényének az egyik témája a migráció volt.

⁷ 2016. 06. 2–3., Balatonföldvár.

Köszöntő⁸

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Köszöntöm Önöket a mai konferenciánkon, amely, mint hallottuk, az erdőbényei és a tavalyi, budapesti konferencia után a sorozat harmadik fordulója. Tehát Önök közül sokakkal ismerjük egymást, együttműködünk hosszú évek, sőt évtizedek óta. Az egyik szervező partnerintézet mégis külön kérte, hogy a köszöntőmben térjek ki kicsit részletesebben is az alapítványunk tevékenységére, annak is főleg az idevonatkozó részére.

A Hanns Seidel Alapítvány a bajor kormányzó párthoz, a CSU-hoz közel álló, keresztény szociális hagyományokra épülő politikai oktatási intézmény. Egyike a német politikai alapítványoknak, amelyek az '50-es, '60-as években jöttek létre. Célja a

- politikai kultúra, a demokratikus gondolkodás népszerűsítése,
- a szociális piacgazdaság értékeinek, hagyományainak megőrzése és
- tapasztalatainak továbbörökítése.

A Hanns Seidel Alapítvány névadója, Hanns Seidel bajor miniszterelnök és a CSU elnöke volt, aki azt vallotta, hogy a politikát az egyénnek mint értéket kell elsajátítania, hogy könnyebben el tudjon igazodni a társadalomban. Az alapítvány Németországon kívül külföldön is működtet irodákat, projekteket: mintegy hatvan országban száz projekttel vagyunk jelen. A programok megvalósításához szükséges anyagi fedezetet a német állam biztosítja. Az alapítvány költségvetési támogatással működik és a központi pénzekből finanszírozott programok végrehajtásáért a Szövetségi Számvevőszéknek tartozik felelősséggel.

Az 1990-es évek elején a közép-kelet-európai térségben végbement politikai, gazdasági és társadalmi változások e régióban is új értékek és lehető-

⁸ Az irodavezető asszony által rendelkezésre bocsátott eredeti szöveg.

ségek felé irányították a figyelmet. Mindenekelőtt a nyugat-európai országok demokratikus hagyományai, a szociális piacgazdaság működésének tapasztalatai és a politikai kultúra ismeretanyaga került az érdeklődés homlokterébe. Megismerésük és megértésük nélkülözhetetlen volt az átalakulási és az integrációs folyamatokban.

Magyarországon a Hanns Seidel Alapítvány a *Menedzsment-tanácsadás a politikai, gazdasági és közigazgatási vezetők részére* projekt keretében számos konferenciát, szemináriumot, tanulmányutat szervezett és finanszírozott közigazgatás-fejlesztési és biztonságpolitikai témakörökben. A '90-es évek első felének egyik legfontosabb projektje az *egyenruhás állampolgár* elnevezésű, több évig tartó programsorozat volt. Ennek a projektnek az egyik fő célja a fegyveres erők demokratikus átalakítása volt. Majd ennek folytatásaként az euroatlanti integrációs folyamatok a figyelmet a biztonságpolitikai, rendészeti együttműködés felé irányították.

Az EU-tagságra való felkészülés kapcsán fontos téma volt a schengeni egyezmény és a határrendészeti együttműködés. A Hanns Seidel Alapítvány jegyezte húsz éven át a nagyszabású nemzetközi határrendészeti konferenciát, amelynek szakmai munkájában mintegy negyven ország és húsz nemzetközi szervezet vett részt, és amely a legrangosabb nemzetközi szakmai konferenciák közé tartozott. Itt ragadom meg az alkalmat, hogy köszönetet mondjak azon partnereinknek, akik ebben a munkában segítettek minket.

Nem kell messze mennem, hiszen az itt ülő Bakondi tábornok úrral 1993-ban is egy elnökségi asztalnál ültünk az első nemzetközi határrendészeti konferencián, fenn a hegyen, a Rendőrtiszti Főiskolán. Ezen az első konferencián kilenc ország vett részt Törökországtól Bajororszáig. Akkor hallottunk először olyan kifejezésekről, mint *balkáni útvonal* vagy a bajor találmanyról, a *mélyégi ellenőrzésről*, amelyet akkor még a tolmácsok sem ismertek, és a német *Schleierfahndung* kifejezést 'fátyolos ellenőrzés'-nek fordították.

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 az MRTT-vel közösen indította útjára a növekvő európai migrációs nyomásra való tekintettel a mostani konferenciasorozatot is.

A migráció témája súlyponti kérdésként szerepel más programjainkban is, így

- a KERA (a Közép-Európai Rendőr Akadémia) képzésein,
- az ORFK-val való együttműködésünkben,

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

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

Tavaly augusztusban zártuk le a kéziratát *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége* című publikációnknak, amely a kritikák szerint egy felettebb tárgyilagos és szakmai szempontból is kiemelkedő, hiánypótló, szinte tankönyvszerű mű. Néhány példány maradt csak belőle. A szerzőknek, Sallai professzor úrnak és dr. Ritecz Györgynek ezúton is szeretném kifejezni köszönetünket a munkájukért. Az azóta eltelt idő egyrészt igazolta a könyvben szereplő megállapításokat, másrészt új helyzeteket, új trendeket eredményezett, amelyek új következtetésekre vezetnek. Miután nagy igény mutatkozik rá, tervezzük a könyv továbbfejlesztett kiadását.

Érdekességgént, kitekintésként megemlítek még két kiadványt a Hanns Seidel Alapítvány müncheni központjának gondozásában. Az egyik broszúra egy appként is letölthető tanácsadó a civil, illetve önkéntes segítők részére. A másik könyvecske pedig egy kiskaté, amely a menekültüggyel és a migrációval, illetve a bevándorlással kapcsolatos fogalmakat, kifejezéseket tárgyalja német nyelven, A-tól Zet-ig, ahogy a német mondja. Az első cikk a német ABC szerint az *Ablehnung* ('elutasítás'), az utolsó pedig a *Zuwanderung* ('bevándorlás') kifejezést magyarázza.

A rendészeti munka mellett a társadalmi felzárkózás a másik súlyponti kérdés, amellyel Magyarországon foglalkozunk. Felgyorsult társadalmi életünkben elengedhetetlen, hogy az egyén megbízható keretek és átlátható struktúrák között tudjon orientálódni. Ehhez a társadalomnak segítséget kell nyújtania. Különösen a hátrányos helyzetben élőknek. Ez a helyzet súlyosabban érinti a roma közösséget. Üdvözljük Magyarország erőfeszítéseit e téren, és gratulálunk az ambiciózus roma stratégiához, amelynek öt éves évfordulóját egy nemzetközi konferencia keretében ünnepeljük júliusban Budapesten, a MÜPA-ban. Lehetőségeinkhez képest szívesen részt vállalunk a társadalmi felzárkóztatást segítő programokban, de a roma integrációs programjaink is kapcsolódnak a rendészeti munkához, hiszen roma rendőröket is támogatunk, főleg kompetenciafejlesztési programokkal. Ezzel is elősegítjük alapítványunk fő céljának elérését: a népek egymás közötti jobb megértését.

A bevezetőben említettem névadónk politikai hitvallását, amelynek értelmében képzési programokkal segítjük az egyént eligazodni a társadalom-

ban. 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 vezetőjét, Orbán Balázst is itt üdvözölhetjük az előadók között.

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, valamint
- az emberi erőforrásokat,
- emellett képesek legyenek ezeket hasznosítani és fejleszteni az adott országokban, az ott érvényes szociális, kulturális, politikai és gazdasági adottságokat figyelembe véve.

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: Méltatta az alapítvány érdemeit a rendészeti szakmai támogatás terén. Mint mondta, hosszú időre visszanyúló, hatékony együttműködésről van szó. Felhívta a figyelmet arra, hogy a rendezvény fontos bevezető előadására kerül sor, amely a kormányzati migrációkezelésről szól, és mindezt egy autentikus előadótól hallhatják a jelenlévők.

Dr. Bakondi György,
a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója

„Gazdasági migráns vagy menekült?” Az Európai Uniót sújtó migrációs válság kezelésével kapcsolatos kormányzati álláspont⁹ -



Az előadó gratulált a szervezőknek a rendezvény színvonalára, a téma aktualitására és az előadók, a résztvevők körének megválasztására. Különösen fontosnak tartotta a releváns külföldi előadók jelenlétét.

A migrációs számadatok magukért beszélnek. Ez a legnagyobb kihívás az EU megalakulása óta. Erre a migrációs hullámra az EU sem a jogszabályi háttérre, sem a döntésmechanizmusára révén nem volt felkészülve. Késedelmesség tapasztalható minden téren. Fontos szólni a schengeni kötelezettségekről, amelyek főként a külső határok őrzésén alapulnak, ugyanakkor a belső kontroll működését nem garantálják. A migráció tömeges, illegális és erőszakos (egyidejűleg van jelen a dolog és a személy elleni erőszak is). A migráció folyamata ismert, a kezelése nem.

Illegális migráció az EU területén:

2008: 226 ezer fő;

2014: 626 ezer fő;

2015: 1,5 millió fő (Frontex-adat, de ez lehet akár 2 millió fő is).

Illegális migráció Magyarország területén:

2011: 4100 fő,

2012: 5500 fő;

2013: 20 400 fő;

2014: 44 700 fő;

2015: 391 400 fő.

⁹ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

A számadatok világosan mutatják a trendet. Kontinensenként eltérő a migráció jellege, menekülés vagy a jobb megélhetés igénye van a háttérben. A tömegesség mértéke és intenzitása meglepő. Megfigyelhető emellett a nagyfokú szervezettség, amelyet jól mutat, hogy a szerb–magyar zöldhatár lezárása után órák múlva Horvátország lett az új cél. Jellemző az illegális jelleg dominanciája, hisz a migránsok a zöldhatáron át, okmányok nélkül igyekeznek mozogni.

Vegyes a migránsok összetétele, mintegy 104 országból jöttek, és az identitásuk kétséges. A pontos céljaik sem ismertek. Ha a helyzet úgy kíván-
ta, mindenki fiatal (kiskorú) és szíriai akart lenni, és január elsején született. (Ennek bázisán valóságos okmányhamisítási ipar alakult ki.) Olyan helyzet jött létre, amikor már nagyon nehéz a mérlegelés.

Lényegi kérdés, amelyre meg kell keresni a választ: miért most lendült fel a migráció? A közösségi útkeresés beindult, igaz későn, és sok esetben téves felismeréseken alapul. Emiatt a nemzeti megoldások kerültek előtérbe. Nem tisztázott a befogadás, a letelepítés és az integráció kérdése.

A reagálás késedelmes és célszerűtlen, és hiányzik belőle a védelmi célú jogalkalmazás módszertana. A döntéseknél az információkat figyelmen kívül hagyják. Saját EU-s megoldás helyett külső megoldás keresése folyik Törökországnál. A saját védelmi képességeket elhanyagolják, ezzel párhuzamosan a (nemzeti) hatóságok is korlátozva vannak.

A tényadatokat elhallgatják a lakosság előtt, és a tényleges megoldás helyett inkább a kvóták kaptak hangsúlyt. *Ami hiányzik:* a külső határok EU-s szintű védelme, a gazdasági migránsok és a menekültek reális szűrése és a repatriálás realizálása. A gyakorlati megvalósítás az EU–Törökország megállapodásra és egyfajta, még nem teljesen tiszta politikai irányváltásra korlátozódik. Hiányzik a közös megoldás és a határokon a személyek előírászerű azonosítása.

Lássuk a biztonsági összefüggéseket! A migrációban nyilván van elindító és szervező. Csak a Balkánon közel 30 ezer embercsempész tevékenykedik. Komplet embercsempész-hálózatok működnek, jellemző rájuk a konspirálás, a hierarchikus felépítés és működés, titkosszolgálati módszereket alkalmaznak. Az EU-s rendvédelmi erők csak a futárokat, a hierarchia alsó szintjét fogják el, a csúcs nem ismert. *Egyértelműen biztonsági, gazdasági, ideológiai, és kulturális veszélyekről is kell beszélni.*

Mindezt fokozza, hogy az EU-s jogszabályok alkalmazása mindeddig rendkívül bizonytalannak bizonyult. El kell ismerni, hogy a migránsok tech-

nikailag, technológiailag jól felkészültek és támogatottak, ebből is kifolyólag naprakészen tájékozottak, a változásokról hihetetlen gyorsasággal értesülnek. Ehhez hozzájárul az is, hogy a hivatalos politikai szereplőkön kívüli erők is rendkívül aktívak, s ennek van pozitív és kevésbé pozitív hatása is (például: civil szervezetek, ideológiai megnyilvánulások, nyugat-európai aktivizálódás is megfigyelhető). A migráció illegális, szervezett, tömeges, soknemzetiségű, azonosíthatatlan, eltérő értékrendet preferál, a szándékok aggályosak. A hatások közbiztonsági, nemzetbiztonsági, politikai, társadalmi, gazdasági, közegészségügyi, demográfiai területen jelentkeznek.

A statisztikai adatok is alátámasztják, hogy a szerb–magyar határ permanens nyomás alatt áll. Például Görögországban a tábor felszámolása után 50 ezer migráns egyszerűen eltűnt, napi 100–120 fővel kell számolni, akik Magyarországra jönnének. Nézzük a statisztikát! A Frontex adatai alapján 2015-ben 1,5–2 millió migráns érkezett Európába. Németország hivatalosan 1 milliót ismert el tavaly decemberben.

Nemzetiségi összetétel: 104 országból érkeztek 2015-ben. 2015. január 1. óta több mint 407 ezer migráns érintette Magyarországot, közülük a legnagyobb számban szírek (~159 ezer fő), afgánok (~78 ezer fő), irakiak (~21 ezer fő), pakisztániak (~20 ezer fő), irániak (~5600 fő), bangladesiek (~4200 fő) érkeztek. 500 fő felett léptek az országba koszovóiak, szomáliaiak, marokkóiak, nigériaiak, eritreaiak, indiaiak, kongóiak és törökök, 100–500 fő között érkeztek algériaiak, jemeniek, albánok, kameruniak, líbiaiak, szene-gáliak, szudániak, egyiptomiak, elefántcsontpartiak, ghánaiak, Srí Lanka-iak. Ismeretlen, hontalan 36 ezer fő. A benyújtott menedékkérelmek száma 2016. július 7-ig 18 ezer volt.

Az EU reakciói és válaszlépései késedelmesek voltak. 2015 májusában első lépésként készült el a Menekültkezelési Terv (Brüsszel), 20 ezer főre. 2015 szeptemberében a BIÜT döntött a kvótákról. A cselekvési terv hasznos és szükséges, ezt Magyarország is támogatja, de a kötelező kvótákkal nem ért egyet. Az EU–Törökország megállapodás kapcsán Törökország vonatkozásában vannak pozitív tapasztalatok, kevesebben érkeznek. 2016 februárjában a V4-országok Macedónia és Bulgária részvételével közös nyilatkozatot adtak ki, amely végül a balkáni útvonal lezárását eredményezte. Emellett 2016 márciusa óta a NATO-közreműködés is erőteljesebb.

Magyarország válaszlépései

A magyar hatóságok tanulmányozták a különféle határvédelmi rezsimek működését is, így a bolgár–török határon a határzárát (közismert néven:

kerítést), a spanyol–marokkói és az USA–Mexikó határzárat. Fontos volt tisztázni, hogy mekkora szakaszt érint, hogyan lehet fenntartani és mekkora migrációs nyomást visel el. A működő rendszerekhez szükség van egy olyan jogszabályi környezetre, amely az aktuális helyzethez igazodik, és hozzájárul a fizikai védelmi képesség biztosításához, amelyet a közösségi fellépéssel kapcsolatos javaslatok megfogalmazása egészít ki.

A magyar jogi lépések:

- az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény módosítása: tranzitzónák kialakítása (2015), 8 km-en belüli feltartóztatás lehetősége (2016);
- a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása: a tömeges migráció okozta válsághelyzet időszakának bevezetése (2015), a jogellenesen az országban tartózkodó külföldi tranzitzónába kísérése, ahol menekültkérelmet nyújthat be (2016);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása: határzár tiltott átlépése, rongálása bűncselekmény (2015), embercsempészettel kapcsolatos büntetési tételek súlyosbítása (2015).

A zöldhatárt lezárták a déli határszakaszon. A fizikai határzár a magyar–szerb szakaszon 174 km (2015. 09. 15.), a magyar–horvát szakaszon 118 km (2015. 10. 16.). A határzár működését humánerőforrás-átcsoportosítás, jogszabályi rendelkezések teszik teljessé. Meg kell állítani az erőszakos áradatot. Vissza kell állítani a törvényes hatalmat (el kell érni az együttműködést a hatóságokkal).

Hat pontos javaslat a menekültválság kezelésére:

- Görögország engedje át a határvédelmet az EU közös rendészeti erejének!
- A menekülteket és a gazdasági bevándorlókat már a schengeni határokon szét kell választani.
- A menekültek számára biztonságosnak tekintett országok listáját az EU határozza meg!
- Minden EU-tagország növelje meg a befizetéseit 1%-kal és csökkentse a kiadásait 1%-kal, így 3 milliárd eurót lehet válságkezelésre fordítani.

- Kiemelt partnerség létrehozása azokkal az országokkal, amelyek nélkül nem lehet kezelni a helyzetet (elsősorban Törökország).
- „Világkontinens” létrehozása, azaz a menekülteket ne csak európai szinten, hanem az egész világon osszák szét!

A 2015. szeptemberi BIÜT-döntés 120 ezer fős kötelező kvótáról szólt, de láthatjuk, hogy a relokáció csekély mértékű. Mindemellett a kvótákról szóló döntés cél- és jogszerűtlen, ezért a magyar kormány a kvótarendszer elleni kereset benyújtása mellett döntött (2015. december 13-án, Szlovákiával együtt).

Népszavazási kezdeményezés a kényszerbetelepítés ellen: A várható migrációs utánpótlás érzékelhető, lépni kellett, mert a magyar otthonok veszélybe kerülhetnek. Az Országgyűlés 2016. május 10-én elrendelte az ún. kvótareferendumot, a népszavazás 2016 őszén lesz.

Schengen 2.0. reformjavaslat: Határzár, azonosítás, korrekciók, EU-n kívüli hotspotok, megállapodások, a visszatérés elősegítése, feltételes tartózkodás, segítségnyújtás, biztonságos országok, önkéntesség (befolyásolás). Az olasz és a magyar javaslat együttes értelmezése fontos kérdés.

Szólni kell az aktualitásokról is, amelyben a török–görög helyzet alakulása az egyik legfontosabb tényező. Líbia és Olaszország viszonyrendszere egyre átláthatatlanabb, mindenképpen a korrekt partnerségre kellene törekedni. Nem könnyű a kialakult helyzet, de észszerűen, szakszerűen és törvényesen kezelhető lenne.

Magyarország teszi a dolgát. El kell mondani, hogy összességében az EU meglepődött a kialakult helyzet mértékén, de a befogadást és az integrációt helyezte előtérbe. Kicsi az affinitás a külső határ őrizetének egységes megerősítésére, nem hatékony a szűrés, a gazdasági migránsokat nem különítik el, a repatriálás nem működik, a kibocsátó országok problémái nem rendeződnek, a saját állampolgárok védelmét meg kellene oldani, a Frontextet meg kellene erősíteni.

A kulcsszavak: közbiztonság, terrorveszély és nemzetbiztonság. Az EU lassan reagál mindenre. Magyarország őrzi és védi a külső határt, betartja a törvényességet, azon az állásponton van, hogy az EU biztonsága nem függhet egyetlen országtól (Törökország). Az EU-politikának az EU-országok polgárainak biztonságát kell garantálnia, a szuverenitást nem engedjük viszszaszorítani, ezért is népszavazás kvótaügyben.

Dr. Janza Frigyes: Tartalmas és naprakész előadást hallhattunk, fontosnak tartotta az új kihívások felismerése mellett a közös európai értékek védelmét, ennek tükrében az összefüggések objektív bemutatását és a magyar kormány eddigi és további erőfeszítéseinek elismerését. A TEK képviselője részéről szintén érdekes és izgalmas előadás várható, amely az elmúlt időszak véres eseményei kapcsán különösen aktuális lehet.

Dr. Kasznár Attila

PhD, címzetes nb. százados, kiemelt főelőadó, Terrorelhárítási Központ
(TEK)

„Menekült vagy terrorista?”¹⁰ A migrációs válság biztonsági kockázatai



Az előadó köszöntötte a rendezvény résztvevőit, és bejelentette, hogy a képviselt szervezet szakmai szemszögéből kívánja a problémát megközelíteni. Az előadáshoz PPT-bemutatót is alkalmazott. A dolgok megértéséhez fontosnak tartotta a háttér pontos ismeretét.

2015. november 13., Párizs és 2016. március 22., Brüsszel: a terrorcselekményeket az ISIS vállalta magára. 2015. november 13.: terrortámadás-sorozat Párizsban. Hat helyszínen történt a támadás 21.16 és 00.58 között. Mi történt? Robbantásos merényletek, lövöldözés, mindezt öngyilkos merényletek követték el.

A háttér mellett fontosak az előzmények. Második-harmadik generációs bevándorlókról van szó, egy migrációs tömegjelenség mellett. Felmerül a külföldi és a Közel-Keletről visszatérő iszlám harcosok problémája. Az illegális bevándorlás 2015-ben soha nem látott méreteket ért el. Más a helyzet, mint 2001. szeptember 11-én volt. Autoriter vezetők vs. demokrácia. ISIS mint veszélytényező. Charlie Hebdo és egyéb támadások.

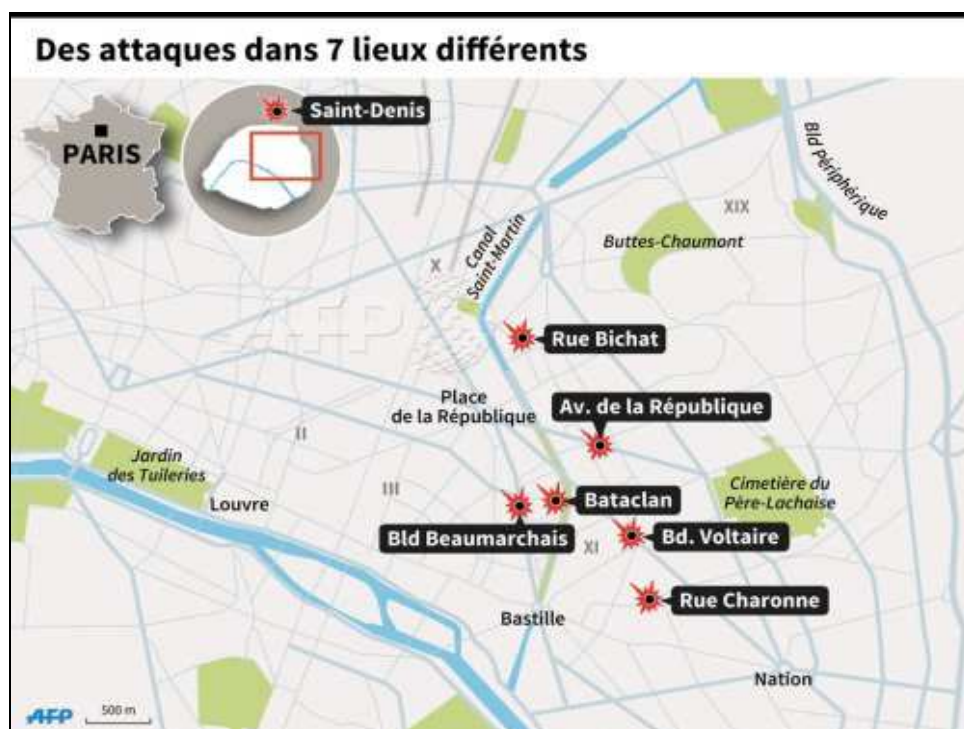
A helyszínek szimbolikusak: Párizs, Brüsszel. Franciaország és Belgium határozottan fellépett az ISIS elleni szerepvállalásban. Franciaországban erős és radikális muszlim közösség van. Ehhez járul a radikális belga muszlim közösség közelsége. Párizs és Brüsszel mind világviszonylatban, mind EU-szinten szimbolikus értékkel bír, tehát „ideális” célpont. nem beszélve az EU-intézményekről.

Sajátos helyzet alakult ki Nyugat-Európában. Jó példa erre Kelet-Berlin, ahol a bevándorlók állammal való kapcsolata gyenge, hiába van lehetőség

¹⁰ Tartalmi összefoglaló, az előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult.

18 éves korig iskolába járni, az integráció nem valósul meg. A török vendégmunkások körében mind a mai napig természetes dolog a lány- és nőgyilkosság, ez adott esetben erkölcsi kötelesség is a család részéről. Rendszerek a kulturális ütközések.

Lássuk a merényletek helyszíneit! Különleges támadási taktika alkalmazása figyelhető meg. Szűk terület, szimbolikus érték, minél több és látványosabb áldozat. Párizsban, a Bataclan koncertteremben 89 halálos áldozatot követelő túszhelyzet alakult ki. Komoly hatású fegyvereket alkalmaztak, gépfegyvert és robbanóeszközöket. A többi francia helyszín a Stade de France, a Le Carillon étterem, a La Belle Équipe kávézó, a Rue de la Fontaine-au-Roi, a Boulevard Voltaire. Összesen 48 halott volt az „eredmény”.



1. ábra: A párizsi merénylet helyszínei¹¹

Belgium (Brüsszel), Zaventem repülőtér: Check-in 11. és 8 másodperc múlva a Check-in 2-n robbantás. A harmadik bomba a Check-in 5–8 között robbant. 15 halálos áldozat volt. Ezenkívül a sebesültek száma meghaladta a

¹¹ **Forrás:** <https://robertlindsay.wordpress.com/category/geography/> Latest Updates on Details of Location, Attacks Type and Victim Count at all Paris Terrorist Attacks by Robert Lindsay (Letöltve: 2016. 08. 17.)

száz főt. Az elkövetés eszközei robbanóeszközök voltak. A Maelbeek metróállomáson húsz áldozat volt, a sebesültek száma több tucat, itt is robbanóeszközöket használtak.

Az elkövetők Párizsban: öt francia, két belga, két iraki. Kulcsfigura: Salah Abdeslam. Hozzátartozik a dologhoz, hogy az elkövetők közül többen ismertek voltak a hatóságok előtt. Ezen túlmenően többen hazatérő iszlám harcosok voltak. *Brüsszelben:* három belga öngyilkos merénylő. Két belga idő előtt eltávozott a helyszínről. Ebből a társaságból is többen ismertek voltak a hatóságok előtt, egyikük tízéves szabadságvesztésre ítélt személy volt. Többen hazatérő iszlám harcosoknak minősültek. A francia futball-Eb elleni támadásra is tettek célzást. Az elkövetők ismertek voltak.

Következmények EU-szinten: a légitársaságoknak komoly bevételkieséssel kell számolniuk (Air France 50 millió euró kár december közepéig), megnövekedtek – és növekszenek – a védelmi kiadások (Belgium 350 millió euró pluszköltség 2016. januárig). A rendőri tevékenység jellege megváltozott, szükségessé vált az alkotmányos jogszabályok módosítása is. A titkosszolgálatok jogkörét bővíteni kell. Európa-szerte letartóztatások (Ausztria, Spanyolország, Németország, Svájc).

Következmények Magyarországon: fokozott rendőri és katonai jelenlét a veszélyeztetett objektumoknál, helyszíneken. Alkotmánymódosítási¹² javaslat. A nemzetbiztonsági szolgálatok fokozott feladatellátása.

A terrorhelyzet jelenleg: bebizonyosodott, hogy az illegális migráció és a terror között egyértelmű összefüggések vannak. Nőnek a társadalmi feszültségek. Gyakoribbá válnak az erőszakos támadások és a radikális megnyilvánulások nemzeti szinten. Növekvő elégedetlenséggel kell számolni.

Az előadó megköszönte a figyelmet, és jelezte, hogy szívesen válaszol a felmerülő kérdésekre.

Dr. Janza Frigyes: Az előadás elemző módon közelítette meg a történeteket. Jól követhető volt, mert az elhangzottak nagy része a sajtóban, médiában is megjelent, így ismerős volt a jelenlévők számára is. Jelen konferencia jellege miatt szerencsésebb lett volna az előadásban elhangzott intézményi és egyéni vélemények harmonizálása, a kialakult helyzethez való igazítása.

¹² Lásd: Alaptörvény.

Maurizio Falco,

*alprefektus, Belügyminisztérium, Bevándorlási és Állampolgársági Osztály,
Olasz Köztársaság*

„Olaszország kihívásai Európa déli határán”¹³ -



Az előadó megköszönte, hogy részt vehet a konferencián, és a főprefektus úr nevében külön köszöntötte a résztvevőket és a szervezőket. Az előadás bevezetőjében arra hívta fel a figyelmet, hogy „nagy a nyomás Olaszországon”. Reagált az elhangzott két előadásra is, azokat érdekesnek és aktuálisnak tartotta. Amint mondta, fő kérdésnek kell tekinteni, hogy Európa gazdasági migránsokkal vagy ún. humanitárius migránsokkal áll-e szemben. Megítélése szerint a súlyossága ellenére most nem a terroriz-

mus a legfontosabb kérdés.¹⁴

Olaszországban 2015-ben 20142 migráns ügyével foglalkoztak. Ebből menekült 1283 fő (6%), másodlagos védelem 3689 fő (18%), humanitárius védelem 4964 fő (25%), elutasítva 9542 fő (47%), alap nélküli folyamodvány 639 fő (3%), egyéb 25 fő (0%). 2016-ban eddig 40 699 migráns ügyével foglalkoztak. Ebből menekült 1768 fő (4%), másodlagos védelem 5265 fő (13%), humanitárius védelem 7374 fő (18%), elutasítva 24 432 fő (60%), alap nélküli folyamodvány 1832 fő (5%), egyéb 28 fő (0%).

2016-ban a származási ország szerinti összetétel az alábbiak szerint alakult: pakisztáni 6728 fő, nigériai 6430 fő, gambiai 3391 fő, szenegáli 2586 fő, elefántcsontparti 2254 fő, mali 2044 fő, afgán 1909 fő, bangladesi 1697 fő, guineai 1633 fő, eritreai 1521 fő, ukrán 1303 fő, ghánai 1089 fő, szómáliai 686 fő, marokkói 644 fő, kameruni 586 fő, szíriai 572 fő, iraki 488 fő, kínai 456 fő, salvadori 354 fő, a többi 300 fő alatti, ismeretlen 2538 fő.

Mivel állunk szemben a migrációs környezetben? Második-harmadik generációs bevándorlókkal, akik nem tudtak mindmáig beilleszkedni az európai környezetbe. Ez egy olyan körülmény, amelyet tudomásul kellene venni

¹³ Tartalmi összefoglaló. (Az előadás szinkrontolmácsolással történt, az előadás tartalmi összefoglalója ezen alapul.)

¹⁴ 2016. július 8-án volt az előadás, az azt követő események befolyásoló hatása nem releváns. (Szerk.)

és fel kellene dolgozni. A globális világ eltérő jelenségeket hoz össze. Ezek összehatása új helyzetet teremt. A migrációs okok eltérőek, és ebből kifolyólag eltérőek a célok is, mind a migránsok, mind a befogadók részéről. Tudomásul kell venni, hogy a klímaváltozás is migrációt generáló tényező. Az előbbi gondolathoz visszatérve: az eredetországokkal a második-harmadik generációs bevándorlók elvesztették a kapcsolatot, identitási problémáik vannak, és ezt szeretnék valahogy kompenzálni.

Fel kell készülni rá, hogy a migrációs folyamat el fog húzódní. A hivatalos álláspont szerint a Nyugat-Balkánon kellene megállítani és bizonyos mértékben visszatéríteni a migrációs folyamatot, ez főleg a Szíriából érkezőkre értendő. A migránsok számára vonzó a nyílt demokratikus társadalom, amely egyben vonzó a szegények számára is. Sajnos nincs hiteles opció a migrációs folyamat visszafordítására. Hosszú távú jövőképre és hatékony EU-stratégiára lenne szükség. Az EU-országok nem készültek fel ilyen nagy mennyiségű migráns befogadására. A körülmények szükségessé teszik a biztonságos harmadik országok új listájának megalkotását. El kell különíteni a migránsokat, hogy kezelhető legyen a helyzet. Hotspotokra van szükség.

Mivel Olaszországba főként a tengeren keresztül érkeznek a migránsok, ez azzal is jár, hogy nagyon sok emberéletet kellett eddig megmenteni. A partraszállók április és október között érkeznek nagy tömegben, a csúcs a nyár közepére esik, de a nyár végén, a rossz idő beállta előtt van még egy nagy roham. 2014-ben 43 170 fő, 2015-ben 49 306 fő, 2016. január 1. és 2016. július 6. között 48 587 migráns szállt partra Olaszországban. A kormány a helyzet kezelésére terveket készített, nemcsak Szicíliába terveznek hotspotokat. Olyan megoldást keresnek, amelyben a visszatelepítésre és az áttelepítésre is találnak megfelelő választ.

Az előadó hangsúlyozta, hogy Olaszország kritikusan viszonyul a problémához. A humanitárius kérdés földrajzilag lokalizálható: Ázsia, a Közel-Kelet és Afrika térsége. Komoly emberi tragédiák következtek be. A 2013-ban, Lampedusában történtek is ezt jelzik. Azóta folyamatosan jönnek a migránsok, több mint 120 ezer ember érkezett. Bár az olasz hatóságok mindent megtesznek, sajnos több mint ezer embert nem sikerült a tengeren megmenteni. A megoldás az lenne, ha meg lehetne akadályozni, hogy a migránsok elinduljanak a tengeren. Becsléseik alapján 2014 óta mintegy 10 ezer migráns veszítette életét. Maga a migráció rendkívül összetett probléma. Nincsenek látható határok, amelyeket így nehéz megvédeni. A folyamat nehezen kiszámítható. 2014-ben migránsinváziót vártak, de nem következett be. Az alprefektus megítélése szerint erre a migrációs helyzetre már 15 éve fel kellett volna készülni. Mindezt természetesen közös teherviselésre kellett volna és kellene alapozni.

A partot érők tömeges jellege mellett a migránsok összetétele is komoly hatást gyakorol az olasz ellátórendszerre. 2013–2016 között a befogadási trendek meredek emelkedést mutattak. 2016-ban már annyi migráns ügyével kellett foglalkozni, mint 2013 és 2015 között együttvéve.

4500 befogadóállomást működtetnek, a legtöbb Szicíliában és Lombardiában van. Naponta változnak a helyek. Komoly kihívást jelent a folyamat kezelése, értékelőbizottságok állapítják meg az aktuális jogi tennivalókat. Külön problémát jelent a kísérő nélküli gyerekek ellátása. Eredetileg a migrációra 600 millió eurót terveztek, de várhatóan 1–2 milliárd euró lesz a költség. Folyamatosan erőforrásokat kell rendelkezésre bocsátani, máshonnan átcsoportosítani. Csak a rendőri és az egészségügyi ellátás 3 milliárd eurót tesz ki. Országos tervek készültek, de hosszú távú stratégia nélkül nehéz az elvárt szintű ellátást megvalósítani.



2. ábra: Migránsok a tengeren (TASR/AP)¹⁵

A folyamat kezeléséhez elengedhetetlen a migrációt kibocsátó országokkal a tárgyalások megkezdése és lefolytatása Európa bevonásával. Külön kérdés a biztonságos országok listája, ezt mielőbb egységesíteni kell. Meg kell oldani a menedékkérelmek elbírálásának kölcsönös elismerését. Megítélése szerint a folyamat kezelésében a Törökországgal való tárgyalások csak az első lépésnek tekinthetők. Szükség van az országos és a nemzetközi migrációs krízismegoldó képességek kialakítására és fejlesztésére. Ki kell mondan, hogy egyedül nem megy.

¹⁵ Forrás: <http://parameter.sk/tobb-mint-haromezer-bevanderlot-mentettek-meg-foldkozi-tengeren> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

Olaszország éppen ezért tartja fontosnak a kulcsfontosságú partnerországok azonosítását. Ezen szempontok alapján Olaszország 17 országot nevesített. Fontos lenne Algériától Tunézián át egy jelzőrendszer kiépítése, hogy időben értesüljenek a migránsok útnak indulásáról. Ezenkívül szükség lenne egy komplex migrációs szociális regionális jelzőrendszer kialakítására is. Már most vannak ún. kísérleti országok, mint Szenegál, Ghána és Etiópia. Olaszország bízik a migránsok visszatérítésének képességében. Vannak olyan regionális társországok (4–6), amelyeket be kell vonni az EU-együttműködési rendszerbe. Közös „mobilitási tervek” készülnek Nigériával és Etiópiával. Etiópia fontos szerepet játszik a térségben. A kialakult és a kialakuló helyzettől függ Líbia szerepe a migrációkezelési rendszerben.

Hangsúlyozni kell, hogy *komplex európai migrációs tervre van szükség*, amely országspecifikus elemeket tartalmaz (külön csomag), biztosítja a kölcsönös elkötelezettséget, garantálja a pénzügyi segítséget, biztosítja a legális migrációs lehetőségeket, az államhatárok ellenőrzését, a migránsáradat megállítását és az államhatáron való visszaküldést. A fentiekből következik, hogy valós menekültügyi rendszer kialakítására van szükség, amelynek fontos pillére az embercsempészek elleni harc. Mindehhez természetesen megbízható forrásokra (pénzügyi-anyagi) van szükség, az olaszok számításai szerint az elkövetkezendő öt évben mintegy 8 milliárd euróval kell kalkulálni, s tárgyalni kell a származási országokkal. Olaszországnak döntően tengeri határai vannak, melyek ellenőrzése komoly kihívásokat jelent.

Összegezve: sürgősen szakmai-politikai elgondolások kialakítására van szükség. Fel kell gyorsítani az EU-beruházási projekteket, segíteni a partnerországokat. Komplex bűnügyi és igazságügyi együttműködés lenne szükséges. Meg kell erősíteni a határok, különösen az EU külső határainak őrizetét. Kiemelten kell kezelni a legális migráció lehetőségét. A munkavállalók részére kvótákat kell biztosítani EU-szinten. Ehhez kapcsolódóan kiemelten kell kezelni a befogadott migránsok szakmai és nyelvi képzését, megfelelő munkaalkalmakat kell teremteni számukra. Fontos a nemzeti menekültügyi központok támogatása, a kapacitásbővítés igény szerinti megvalósítása. A rendszer csak akkor működhet, ha garantált a visszatelepítés is. A harmadik országokba jól képzett, kompetens összekötő tiszteket kell delegálni. Az EU az EU határain kívül is nyújtson támogatást a migrációkezelésben!

Dr. Janza Frigyes: Tartalmas és lényegre törő, az előadó hivatását jól tükröző előadást hallhattunk. Egyértelmű, hogy közép- és hosszú távú folyamatra kell felkészülni, de ugyanakkor a tüneti kezelést sem szabad figyelmen kívül hagyni, mert a migránsok már megérkeztek, és van utánpótlás is.

„Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal műveleti tevékenysége”¹⁷ A Görögország megsegítése érdekében kialakított hotspotok működésének tapasztalatai, a működés hatékonyabbá tételének lehetőségei



Az előadó megköszönte a lehetőséget, hogy beszélhet a munkájáról, a misszióról. Azzal kezdte, hogy „Olaszországban hatékonyan dolgoznak”. Kiemelte az együttműködés fontosságát és az ebből fakadó eredményeket.

Az előző előadásokból és magából a problémamegközelítésből fakadóan megállapítható, hogy döntően a makronézőpontok dominálnak a migráció kérdésében, ő ehelyett megkísérli a mikroperspektíva oldaláról vizsgálni a kérdést. Mindezt arra is alapozza, hogy az elmúlt fél évet Olaszországban töltötte. Az ominózus hotspotokon dolgozott, amelyekkel kapcsolatban sok volt a szkeptikus vélemény. A hotspotok működnek, Olaszországban 2015 szeptemberétől, Görögországban kicsit későbbtől. De működnek, és ez a lényeg! A sajtó szeret a számokról beszélni, a számok sok mindent bemutatnak, de ugyanakkor el is fednek.

Jelenleg a migráció megköveteli, hogy Olaszország déli határára koncentráljanak (ITA 1 = Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto, Rome Mobile Team, Sicily Mobile). A migránsok befogadására a kapacitás véges, ezért rugalmas megoldásokat, ún. mobil csoportokat (MCS) is kell alkalmazni. Cataniában is működik egy ilyen csoport, és előfordult, hogy egyidejűleg három helyen is szükség volt rájuk. Fontos elem a tevékenységükben a benyújtott kérelmek regisztrációja (ITA 2 = Villa Sikanian, Rome Questura, Bari, Crotone, Mineo, Registration Mobile Team/Rome). Van lehetőség

¹⁶ European Asylum Support Office = Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal.

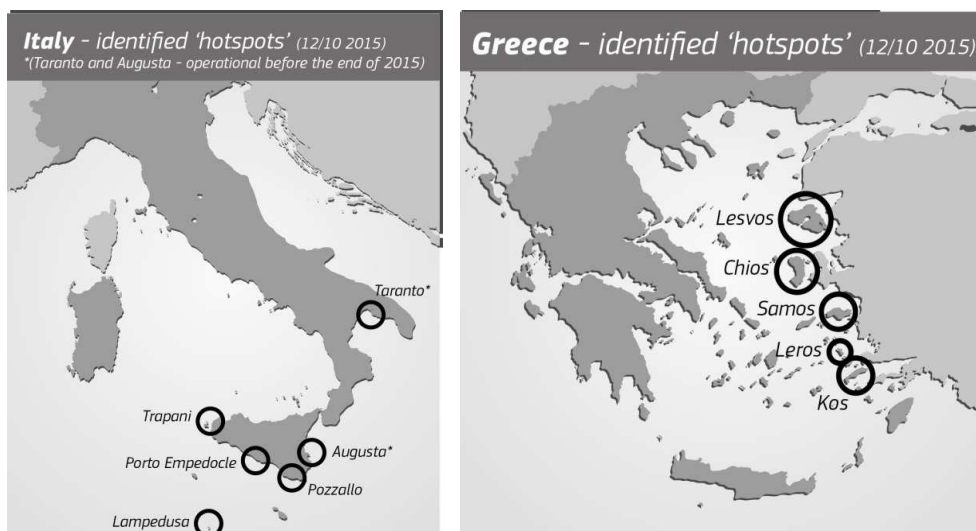
¹⁷ Tartalmi összefoglaló az angol nyelvű előadás szinkrontolmácsolása alapján. Az előadó nem tett észrevételt.

Rómában is regisztrálni. A harmadik fázis az ún. Rome-Dublin Unit (ITA 3 = RDU).

Szerencsés esetben még 8 órával a partot érés (*disembarkation*) előtt van információjuk, hogy honnan, hová, vélhetően hány fő várható. Olaszországba sok fekete-afrikai migráns is érkezik, akik egyébként nem jogosultak az áthelyezési programra. Az olasz hatóságok még kint a tengeren, a vízi járművön tájékozódnak a helyzetről, igyekszenek pontos létszámot megadni, szelektálnak, különválasztják az embercsempészeket, a betegeket, van lehetőség gyors orvosi vizsgálatra (*medical check*) is. Sajnos az érkező migránsok közt sok a rühös.¹⁸ A munkafolyamat a partot érés után a szűréssel kezdődik, megtörténik a regisztráció (*screening/pre-registration*), intézkednek a szükséges ellátásra, ekkor kapják meg a migránsok a szükséges tájékoztatást (*provision of information on relocation*) is. A veszélyeztetett egyéneket kiemelten kezelik, erre van speciális protokoll. A migránsok Lampedusán általában pár napot töltenek. Ezalatt az EASO képviselői 10–15 fős csoportokkal foglalkoznak. A fentieket úgy kell elképzelni, hogy a regisztráció (adatfelvétel) során rövid interjú is készül a migránsokkal, ismételten pontosítják az adataikat (*preidentification*).

Van saját regisztrációs rendszerük (*registration*), de rendelkezésükre áll az olasz nemzeti rendszer is. Az alkalmazott űrlap nem tér ki részletesen mindenre (például családi kapcsolat, munkahely, védelemből kizárásra okot adó tény). Ha nem sikerül azonnal a körülményeket tisztázni, természetesen van lehetőség plusz meghallgatásra is. Az áthelyezési program szoros protokoll (*relocation request/acceptance decision of relocation, Dublin Unit*) szerint működik, a migránsok sok esetben nem értik meg, hogy nem oda mehetnek, ahova akarnak. Vannak limitált opciók is. Maga a program működik, jól bejáratott. Kialakultak olyan irányok, amelyek könnyebben kezelhetőek. Az Eritreából érkezőkkel viszonylag jól lehet kommunikálni.

¹⁸ A rühesség (*scabies*) atkafertőzés, amely apró, vörös kiütéssel és igen erős viszketéssel jár. Okozója a *Sarcoptes scabiei* nevű atka. A fertőzés közvetlen érintkezéssel, emberről emberre terjed, gyakran teljes közösségek is megfertőződnek.



3. ábra: Hotspotok Olaszországban és Görögországban¹⁹

A következő lépés a *transzfer*, azaz az átszállítás. (2016. június 3-án 750 kérelmezőt helyeztek át Olaszországból Belgiumba, Ciprusra, Finnországba, Franciaországba, Németországba, Lettországra, Máltára, Hollandiába, Portugáliába, Romániába, Szlovéniába, Spanyolországba, Svájcba és Svédországba.) Ehhez kapcsolódik a szociális ellátás megszervezése is, ebben részt vesz az IOM²⁰ is. A tevékenység volumenét jól jelzi, hogy kezd ügghátralék is kialakulni. (Jelenleg Olaszországban 30 kihelyezett EASO-szakértő tevékenykedik).

A kialakult migrációs helyzet, a szárazföldi útvonalak aktivizálódása miatt Görögországra irányul a figyelem, s ez esetlegesen károsan érintheti az olaszországi migrációkezelést, mert az aktivitás ott sem csökken. (Például Eritreából márciusban 500 fő, áprilisban 1500 fő, május első két hetében 1200 fő érkezett, azaz kb. 4000 fő áthelyezéséről kellene gondoskodni.) A program fő szerepe abban is keresendő, hogy legális útra tereléssel próbálja az illegális migrációt ellensúlyozni. Az eredmények nem látványosak, de jelentőségük nagy. Menet közben újabb igények jelentkeznek az egyes tag-

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A510%3AFIN> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

²⁰ *International Organization for Migration* = Nemzetközi Migrációs Szervezet.

országoktól, például a terrorcselekmények kapcsán külön interjút szeretnének a folyamatba iktatni.

A projekt működik, az ITA 1, 2 és 3 továbbra is marad, a fő feladatok nem változnak, de a migrációs folyamatok alakulásához igazodni kell. Nagyon fontos elem a regisztráció. Komoly kihívást jelentenek a váratlan helyzetek. A mobil csoportos megoldásnak fontos szerepe van a regisztrációban, szükség van ún. „tartalékállományra” is, mert mindenkiről ujjnyomatot kell venni. Már van „repülőosztaguk” is, gyorsan a helyszínre tudnak érni.

A helyzet sokszor megkívánja, hogy vegyes megoldásokat alkalmazzanak, ilyenkor a szakértők rugalmasan végzik a munkájukat. A humán kapacitási igények kielégítése fontos és visszatérő kérdés. Az előadó a tapasztalataira alapozva terrorfenyegetésről nem tudott beszámolni, megítélése szerint Olaszországban kevesebb az incidens. Szerencsésnek mondható, hogy az „ügyfelek” együttműködnek, ez talán a programnak is betudható.

Görögországban más a helyzet, ott egészen más kihívások vannak, amelyek bármely országot megviselnének. (2015 nyarán napi kb. 6 ezer fővel kellett foglalkozni. 2016 februárjában, márciusában a határ lezárása miatt kb. 47 ezer fő volt tábori körülmények közt elhelyezve.) Az EASO elsősorban összekötő, közvetítő szerepet lát el. A bemutatott felvételek sikerekről és kudarcokról is beszámolnak. Fontos a tájékoztatás, erre speciális szórólapjaik is vannak. Minden helyszín más, van ahol a biztonsági, van ahol a humanitárius irány az erősebb, de mindenhol törekszenek a törvényes és humánus eljárásra. Figyelembe veszik a migránsok igényeit is. Ezért kiemelt figyelmet kap a minőségbiztosítás, erre külön felkészítés történik.

Tudomásul kell venni, hogy a politikai és az egyéni szint sok esetben különböző igényeket támaszt, és a hatás is eltérő. A projekt mikroszinten működik, és bár az előadás elején elhangzott, hogy a sajtó szeret a számokról beszélni, a számok ez esetben is bizonyítják, hogy szükség van erre a tevékenységre. Egy-egy jól végrehajtott áthelyezésnek nemcsak az egyénre van pozitív hatása, hanem magára a migrációs folyamatra is, nem beszélve arról, hogy egy-egy sikeres áthelyezési projekt során az abban részt vevő összekötők, hivatalnokok is visszacsatolást kapnak a tevékenység értelméről.

Ördög István végül megköszönte a figyelmet és a lehetőséget, hogy beszámolhatott a munkájukról.

Dr. Janza Frigyes: Ez egy más megközelítésű előadás volt, de erről az oldalról is képet kaphattunk, amit jó volt hallani, mert a sok rossz mellett bizony nem árt meglátni, hogy vannak jó dolgok is.

Szünetet rendelt el, valamint bejelentette, hogy a tervezett dublini előadás objektív okok miatt elmarad, a következő konferencianapon tervezik megtartani. Hozzátette, hogy a szünet után egy érdekes kettős előadás következik, amely valóban mindkét oldalt reprezentálja.



1. kép: A konferencia résztvevői, első nap

*Martin Wagner,
programmenedzser, ICMPD*

„Az érem két oldala”²¹ Az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás elsődleges tapasztalatai 1.



Az előadó köszöntötte a résztvevőket, s örömét fejezte ki, hogy részt vehet a konferencián. Előadását angol nyelven tartotta PPT-prezentációval. Jelen anyag a szinkrontolmácsolás alapján készült tartalmi összefoglaló. Martin Wagner az előadást négy blokkra tagolva adta elő: először egy bevezető résszel környezetbe és összefüggésbe helyezte a problémát, ezután áttért az EU–Törökország nyilatkozatra, amelyet sokan megállapodásként tekintenek, ezt követően a jogi és gyakorlati összefüggésekre irányította

a figyelmet, majd a következtetések és az összegzés következett.

A migráció folyamata nem az elmúlt években kezdődött, célszerű áttekinteni az 1985–2015-ös időszakot. 1985-ben még 200 ezer fő alatt volt az akkori EU-tagállamokban menedéket kérők száma, mára ez közelít a másfél millióhoz. Amelyik országról legtöbbet beszélünk, az Szíria, ahol 7,6 millió ember veszítette el az otthonát. Ez egy akkora szám és olyan helyzet, amely alapján nyilvánvaló volt, hogy ott nem maradnak, hanem elindulnak. (Lásd: 1. ábra.)

Meg kell vizsgálni a politikai kontextust is! Miért került előtérbe a migráció? Nézzük az eseményeket! 2015-ben 800 migráns fulladt vízbe a Földközi-tengeren. Augusztus 28-án Ausztriában 71 fő meghalt az autópályán. Szeptember 2-án Aylan Kurdi holtteste vetődött a partra. A folyamatok nem álltak le, a relokáció üteme lassú, közben hotspotokat hoztak létre.

²¹ Tartalmi összefoglaló. (Készült szinkrontolmácsolás alapján, angol nyelvről.)

A politika válaszai:

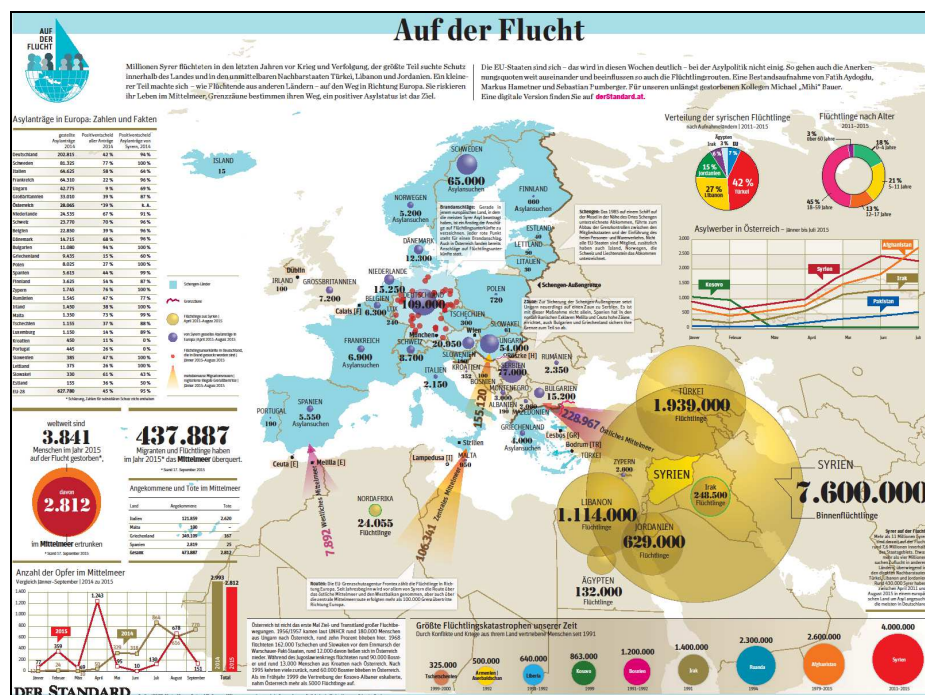
- 2015. május 13-án az Európai Bizottság elfogadta az Európai Migrációs Ütemtervet.
- Május 27-én elkészült az első végrehajtási csomag.
- Szeptember 9-én megszületett a második csomag.
- Október 15-én létrehozták az EU–Törökország akciótervet.
- 2016. március 18-án kiadták az EU–Törökország nyilatkozatot.

Eredmények:

- 40 ezer fő EU-s relokációja.
- 20 ezer fő áttelepítése.
- Fellépés az embercsempészás ellen.
- Az EU újabb 120 ezer fő relokációját tervezi.
- A „dublini mechanizmus” kiterjesztése.
- Támogatás Afrikának.
- Kézikönyv kiadása a visszatérítés módszertanához, hotspotok alakítása.
- Pénzügyi és politikai lépések a visszatérés és áttelepítés jegyében.

Az EU–Törökország nyilatkozat:

- 2015. október 15-én Szíria támogatása.
- Akcióterv.
- A szíriaiak ideiglenes befogadása Törökországba.
- Az együttműködés erősítése az illegális migráció elleni fellépésben.
- 2015. november 29-én a közös akcióterv életbeléptetése, kormány szintű kapcsolat Törökországgal.
- 2015. december 15-én bizottsági javaslat a törökországi önkéntes humanitárius támogatásra.
- „Merkel-” vagy „Samson-plan” mint stabilitási terv.
- Kulcs: az embercsempészek kiiktatása.

4. ábra: Menekülők, 2015²²

Az EU–Törökország nyilatkozat kulcselemei:

- A migránsoknak alternatívákat kell kialakítani, nem az embercsempészet az egyetlen megoldás. Sok volt a halálos áldozat.
- Az újonnan illegálisan Törökországból Görögországba érkezett migránsok visszatérítése. (Ők azok, akik a görögöknél nem kértek menedéket, valótlan adatokat adtak meg, így Görögország elutasította őket.)
- A szíriaiak „cseréje”, „1:1” modell.
- A vízumliberalizáció lehetővé tétele a török állampolgároknak.
- 3 milliárd euró támogatás a törökországi szír menekültek el látására.
- Döntés előkészítése új fejezetek megnyitására Törökország EU-csatlakozási tárgyalásaiban.
- Közös fellépés Törökországgal együtt a szíriai belső viszonyok rendezésére.

²² Forrás: <https://images.derstandard.at/2015/09/22/20150919-SchwerpunktFluechtlinge.pdf> (Letöltve: 2016. 07. 21.)

- Az illegális migráció csökkentése.
- Humanitárius segítségnyújtás.

Jogi tényezők. A nyilatkozat hogyan kezelendő, mint nemzetközi megállapodás EU-s vagy nemzeti parlamenti konzultáció nélkül? (Fontos: megállapodás helyett „csak” nyilatkozat lett.) Fel kellene gyorsítani a szakmapolitikai folyamatot. A terv gyengesége: mi van, ha valaki már kapott védelmet/menedéket? Törökország első menedékes ország? Vagy biztonságos harmadik ország? Sok a vita. Az EU szerint Törökország biztonságos ország. Védelemhez való hozzáférés (3-féle): európaiaknak, feltételes európaiaknak vagy ideiglenes védelem biztosítása. Mi legyen a nem európaiakkal? Sok kérdés van a genfi menekültügyi konvenció alkalmazása kapcsán.

Gyakorlati tényezők. Az áttelepítés elhúzódik, 3–4 év. A „visszafordítás” kényes kérdés. Nem lehet kollektív deportálás. Görögországban sok értelmezési gond volt. (Most is van.) A számok sok kérdést vetnek fel. Létrehozták a hotspotokat, de sokan nem tudták, mi az, amikor létrehozták, de létrehozták. Több célja is van, de elsősorban a visszafordítást szabályozza. A humanitárius szervezetek szerepe nagyon fontos.

Összegzésként elhangzott, hogy az EU–Törökország nyilatkozat lehet a külső együttműködés modellje? Vannak *pozitív dolgok* is: van törekvés a tengeren bekövetkezett halálesetek megelőzésére, mint ahogyan az alternatív megoldásokra is. A tranzit- és célországok közt meg kell valósítani a dialógot. *Negatív dolgok:* Az „1:1” modell inkább cinikus megközelítésnek tűnik. Mervé jogi akadályok merülnek fel a tranzitországok részéről. A politikai egyetértés késik a migráció kérdésében. A migránsok összetétele igazodik a változásokhoz, vannak „homogén” szíriai csoportok is. Kérdés: lesz-e török csatlakozás.

Egyelőre még korai lenne a nyilatkozat értékelése. Nem tudni, eredményes lesz-e az illegális migráció elleni összefogás, sikerül-e leállítani az embercsempészetet, működik-e az Európai Unió Migrációs Rendszere? Kulcsszavak: menekültügy, szolidaritás, védelem, felelősség, adatvédelem, migrációs áramlatok, válasz a válságra.

Az előadó megköszönte a figyelmet, és átadta a szót a napirend folytatásához a másik előadónak.

Elif Özmenek Carmikli,
szakértő, Center of Social Studies International Strategic Research
Organization, Törökország

„Az érem két oldala” Az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás elsődleges tapasztalatai 2. -



Az előadó Martin Wagnerhez kapcsolódva tartotta meg előadását, amelynek szövegét angol nyelven rendelkezésre bocsátotta. A továbbiakban e szöveg magyar fordítása olvasható.

Az idő rövidségére tekintettel az egyezmény tapasztalatait négy szempontból közelítem meg, amelyekből kiderül, hogy Törökország miért ült tárgyalóasztalhoz, és hogy most miért állna fel mellőle.

1. A török állam szemszögéből

A válság kezdete óta megnyilvánuló török nyitottság Assad hamarosan várható távozásából, a szíriai menekültek török táborokban való kizárólag átmeneti elhelyezéséből, végül nemzetközi összefogással egy Assad-mentes Szíriába való visszatelepítéséből indult ki. Ezek a Törökországot megjáró szíriaiak hazájukba visszatérően törökbarát álláspontra helyezkedhetnek. Öt év elteltével látható, hogy ezekből az elképzelésekből semmi nem valósult meg, Törökország problémái csak sokasodnak, jószomszédi viszonyról szó sincs.

A hárommillió szír ellátásának fokozódó gazdasági és politikai terhei hozzájárultak ahhoz, hogy Törökország újragondolja a nyitottság kérdését külügyminisztériumi, valamint EU- és migrációs minisztériumi szinten, ahol hangsúlyozták, hogy eljött az együttműködés és a terhek megosztásának ideje, az EU részéről pedig annak adtak hangot, hogy a jelen helyzet új lendületet vihet a török csatlakozási tárgyalásokba, amely a ciprusi vétó miatt akadt el. Törökország az elmúlt négy évben nem kért az EU gazdasági tá-

mogatásából, s ezt sokan annak egyértelmű jeleként értelmezték, hogy Törökország számára nem kívánatos az EU túlzott politikai beavatkozása ebbe a helyzetbe.

A közös akciótervvel (KAT) kezdve az együttműködés optimizmusra adott okot az állam szintjén. A KAT és később a török–EU megállapodás azt jelentette, hogy az egymásra mutogatás (Törökország szerint az EU csak ütközőállamként használja őket, míg az EU felső vezetése szerint Törökország szemet huny az embercsempészet felett) helyett az együttműködés időszaka vette kezdetét. A KAT első körben a sírek és az őket befogadó török közösségek támogatását tűzte ki célul, majd az illegális migráció megállítását. A KAT végrehajtását követően az átmenetileg itt tartózkodó sírek közszolgáltatásokhoz, oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, munkaerőpiachoz való hozzáféréseinek fokozása a cél.

Törökország nemrégiben teremtette meg a sírek munkaerőpiaci integrálásának jogi alapját, ezenkívül hat akcióterv áll előkészítés alatt az egyes minisztériumoknál (Oktatási, Egészségügyi, Szociális és Családügyi, Munkaügyi, Önkormányzati, Infrastruktúra-fejlesztési és Vallásügyi), amelyeknek célja az emberi és fizikai erőforrás-kapacitás növelése. További feladat a Török Parti Őrség elfogókapacitásának növelése, és a bolgár és görög hatóságokkal való együttműködés kialakítása a közös szárazföldi határokon való illegális migráció megakadályozására.

Látható, hogy Törökország hozzájárult a NATO Égei-tengeri szerepvállalásához, együttműködik a Frontex ügynökséggel, és igyekszik erősíteni a görögökkel való együttműködést. Törökország folytatja az EU vízümpolitikájához való igazodást, különösen a jelentős mértékű illegális migrációt kibocsátó országokra tekintettel.

Törökország már vízumkötelessé tette a területére harmadik országból tengeri és légi úton eljutni szándékozó sírek beutazását, hogy az EU-ba irányuló átutazást csökkentse. Ennek okán az EU részéről is szükséges volna a Törökországgal szembeni vízumterhek enyhítése. Együttműködés szükséges a Visszafogadási Egyezmény kapcsán, amelynek bevezetését Törökország már meg is kezdte, nemrég fogadott vissza Görögország területéről 308 pakisztáni és bangladesi migránst. Következett a március 18-i közlemény, amely szintén optimizmusra adott okot, érdemi intézkedésekről lehetett tárgyalni, azonban a téma túlzottan is politikai síkra terelődött, s ezt az állam nem nézte jó szemmel. Az EU csak abban következetes, hogy áttolja a terheket és nem tartja meg az ígéreteit.

2. *Erdogan elnök szemszögéből*

Erdogan miniszterelnök ezt a folyamatot lehetőségnek tekintette saját hatalmának megszilárdítására, az EU pedig sorra kínálta neki a lehetőségeket, amelyekből politikai hasznot húzott. Merkel kancellár asszony látogatása kritikus időpontra esett, a progresszióról szóló jelentéseket pedig a választásokig nem tették közzé. Erdogan a parlamentáris berendezkedést elnökre cserélné, Davutoglu ezzel kapcsolatos aggályaira az EU pozitívan reagált, és a lemondását szorgalmazta.

3. *A török társadalom szemszögéből*

A török társadalom két politikai érv között őrlődik: Törökországnak segítenie kell a szíreken, de az EU-nak is be kell végre kapcsolódnia. Az EU állandóan újabb feltételeket szab a török csatlakozáshoz, és hallani sem akar a törökök vízummentes utazásáról. Törökország a legnagyobb menekültbefogadó ország, 2,6 millió regisztrált szírral és további 0,6 millió más nemzetiségűvel, akikre Törökország több mint 9 milliárd dollárt költött. Egy 2014-es kutatás szerint a törökök 50%-a nem akar szír szomszédot, 42%-a szerint a szírek veszélyeztetik a török társadalmi értékeket és a török gazdaságot, 84%-uk nem adna a szíreknek állampolgárságot. A Németországban élő szírek 70%-a diplomás, Törökországban alig 5%-uk, 50%-uk pedig írástudatlan. A menekültválság társadalmi, gazdasági és politikai kérdéseibe belefáradt Törökország kapcsán ezek nem hagyhatók figyelmen kívül, amikor a KAT és az egyezmény szóba kerül.

4. *A szíriai menekültek, illetve a tranzitországokba eljutó valamennyi migráns szemszögéből*

Vajon sikeres a bevándorlás megállítása? Egy friss tanulmány szerint áprilisig 90%-kal esett az Európába igyekvők száma. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (NMSz) adatai alapján ebben a hónapban még egy menedékkérő sem veszett oda a török–görög tengeri úton.

Az adatokból levonható következtetések:

- Az embercsempészet elleni fellépés nemcsak jogi aktusokat és betartatásukat, hanem politikai akaratot is igényel.
- Az embercsempészet elleni fellépés azon kritikus területek egyike, amelyeken keresztül az EU és Törökország együttműködése (ha kibírja) mérhetővé válik.

- Az embercsempészet okán az EU és Törökország közötti kölcsönös akut bizalmatlanság megmutatkozik a konkrét határfelügyeleti együttműködés kérdéseiben is (lásd feljebb: egymásra mutogatás).
- Az embercsempészet elleni küzdelemben elemi érdek a nemzetközi együttműködés.
- Az EU–török együttműködés eszközt kínál az embercsempészet elleni küzdelemhez, amelynek eredményét maguk a migránsok is várják. Rövid távon ilyen eszköz az illegális migránsok Törökországba való visszajuttatása, illetve azon migránsok hazatelepítésének elősegítése, akik korábban nem kísérelték azt meg vagy jutottak be az EU területére illegálisan. Noha ezek az eszközök rövid távon segítik a megelőzést, tudható, hogy a KAT emberi jogi és menekültügyi törvényi kérdéseket vet fel, és hogy az együttműködés pusztá léte a fenti pontokon fog múlni.

A KAT kapcsán megtett intézkedések eredményeként a migrációs útvonalak, illetve az embercsempészet mint üzlet természete miként változik meg?

Az egyik várható változás, hogy a migrációs útvonal a közép-mediterrán térségbe tevődik át, Tunézián vagy Líbián keresztül Olaszországba vagy Máltára. Ez az útvonal főleg 2011 és 2014 között volt népszerű az Afrikából az EU-ba illegálisan igyekvők körében, olyannyira, hogy 2014-ben az összes illegális határátlépés 60%-át ezen a területen regisztrálták. Noha az elmúlt pár évben az útvonal népszerűsége csökkent a keményebben fellépő Olaszországnak köszönhetően, mostanság újra használják, a líbiai átkelések száma emelkedik, az NMSz adatai alapján május 19. és 26. között 114%-kal nőtt az olasz határt átlépők száma az egy héttel korábbihoz képest, így 5674, egész áprilisban 9149, májusra 18 788 főre emelkedett, főleg Afrikából, Nigériából, Gambiából, Szomáliából.

Ha a török–EU megállapodás tovább működik, Törökországból kiindulva a kelet-mediterrán útvonal használata is lehetséges. A sajtóban nemrég megjelent információk és a helyszíni adatok szerint is régóta használják az embercsempészek a török–olasz útvonalat, de nemcsak Törökországból kiindulva, hanem Albániából, Montenegróból és Görögországból is. Ez egyben azt is jelentené, hogy az embercsempészet Izmir helyett Antalya és Mersin központtal működne tovább. Egy ilyen jellegű változás azt is eredményezné, hogy az átkeléshez nagyobb hajókra lesz szükség, amelyekre többre kerülne feljutni. A földközi-tengeri út veszélyesebb és hosszabb, mint az égei-tengeri. Első kézből szerzett tapasztalatok szerint az embercsempészek egy

török–olasz útért 3–5 ezer eurót is elkérnek. Az embercsempészek új stratégiája az lehet, hogy olyan görög szigetekre utaznak, amelyek távol esnek a népszerű Lesbosz, Kiosz és Szamosz szigetétől, de akár Ciprusig is elmennek. További lehetőségként számolni kell a szárazföldi útvonalak fokozottabb igénybevételével, főleg úgy, hogy az Európába irányuló áradat egyre szervezettebb formát ölt, és nem mellesleg bűnszervezetek kapcsolódnak hozzá.

Egy második trend az, ahogy az embercsempész-hálózatok országhatáron keresztül szerveződnek. Várható a nemzetközi szinten szervezett komolyabb hálózatok megerősödése Törökországban és azon túl. Például a fenti olasz útvonal részeként az embercsempészek Görögországból Albániába buszon viszik a migránsokat, ott Durres és Vlora körzetében csónakra ültetik őket, így téve meg az utolsó nyolcvan kilométert az olasz partokig. Ezek a fázisok komoly kapcsolatok és jól szervezett struktúrák révén követhetik csak egymást. Várható, hogy a török embercsempészek is alkalmazkodni fognak ezekhez a változásokhoz, ez pedig nem teszi könnyebbé a jelenlegi alkalmi embercsempész-struktúrák felgöngyölítését Törökországban. Az említett albán–olasz szakasszal kapcsolatban tudható, hogy a csempészek tíz méteres csónakokat használnának, mivel azokat a parti őrség radarja nem képes észlelni. Azt se felejtjük el, hogy a migránsok maguk is dönthetnek a továbbhaladásról bizonyos esetekben.

A török–EU megállapodásnak sok kihívással kell szembenéznie. Noha az eszköztára rövid távon segíti a megelőzést, szakértők szerint emberi jogi és menekültügyi törvényi kérdéseket vet fel. Az egyik ezek közül a Görögországba illegálisan belépő személyek visszajuttatása, a másik az 1:1 arányú visszatelepítési politika, amely szerint minden egyes Görögországból Törökországba visszakerülő szírért cserébe egy törökországi szírt telepíthetnek be az EU-ba. Mindkét kérdés menekültjogi szempontból aggályos.

Egy további fontos, inkább politikai kérdés (és a hangsúly a közelmúlt előadásai során ezen volt): mi történik akkor, ha a török vízumliberalizáció kérdésében a júniusi határidőig nincs előrelépés? Törökország és az EU is meglehetősen borúlátóan nyilatkozott az egyezségük jövőjét illetően. A törökök azzal érvelnek, hogy megtették, amit elvártak tőlük, azaz megállították az illegális határátlépést és elindították a visszatelepítési egyezményt. Ankara ugyanakkor jelezte, hogy a menekültügyi egyezményt ejteni fogja, ha az EU nem garantálja a török polgároknak a vízummentes utazást. A török külügyminiszter kizárta a terrorizmus elleni törvényeik módosítását, hangsúlyozva az ország sajátos helyzetét. Mevlut Cavusoglu török külügyminiszter szerint már több mint 400 menekültet fogadtak vissza az egyez-

ménynek megfelelően, ugyanakkor a török táborokból csak 130 szír befogadásáról gondoskodott az EU, tehát rajtuk a sor, hogy teljesítsék, amit vállaltak.

Az EU azonban azzal érvel, hogy a vízummentes utazásnak öt világos feltétele van, amelyek közül az egyik a terrorizmus elleni törvényeknek az EU-joganyaggal való összhangba hozása. Ilyen körülmények között érthető, ha az egyezség jövőjét illetően kétségek merülnek fel. Elemzőként meg kell kockáztatnom az események előrejelzését, amelyekkel kapcsolatban inkább optimista vagyok, úgy gondolom, hogy még korai az egyezség kudarcáról beszélni. Diplomáciai források szerint a két oldal szakértői szintű tárgyalásokról egyezett meg a jövő hétre, amelyeket a Cavusoglu – Celik – Timmermans megbeszélés követ, mindezek eredményeként a vezetők újra egy asztalhoz ülnének pár héten belül. Mindkét oldalnak mérlegelnie kellene, hogy több millió menekült életéről hoznak döntést.

A jelenlegi helyzet a hibás hozzáállás eredménye. Az EU nem hajlandó engedni a biztonsági szempontú megközelítésből. A bizottság ennek szellemében igyekszik felgyorsítani az anyagi hozzájárulásuk kiutalását, 20 millió eurót a Török Parti Őrség kapacitásának bővítésére, 27 millió eurót a menekültek oktatásba való integrálására. A hozzájárulás teljes összege 240 millió eurót tesz ki. Egyértelműnek látszik, hogy ha bármelyik oldal hajlandó lenne a politikai dimenziótól eltekinteni vagy bizonyos engedményeket tenni, lehetne kompromisszumos, érdemi megoldásról beszélni.

Ha megtörténik a vízumliberalizáció, a törökök feletti jelentős befolyás csúszik ki az EU kezéből. Szakértők szerint az, amit Európa nyújtani tud, korántsem annyira vonzó, mint amennyire propagálja, és ebben van némi igazság, bár korábban az EU valóban törekedett a gyakorlatias megoldásokra, nem ragaszkodott ennyire a politikai elképzeléseihez. Ha az egyezmény bukik, akkor nem kizárt, hogy megismétlődnek a tavaly nyári események, és a NATO jelenléte sem sokat nyom a latban, ha Törökország területéről újra indul a kivándorlás. Noha a Törökország és Németország kérésére az Égei-tenger térségébe vezényelt NATO-hajóknak köszönhetően elvileg a nagyobb csempészhajók is könnyedén feltartóztathatók, az ENSZ-jelentések szerint a NATO márciusban megkezdett tevékenysége dacára nem érzékelhető különbség a régiós embercsempészeti aktivitásban. A NATO-tevékenység első hetében 9515-en jutottak el Törökországból Görögországba, egy héttel korábban 9510-en. A kapcsolatot a kölcsönös bizalmatlanság jellemzi.

El kell ismerni, hogy hárommillió menekült befogadását csak kevés ország volna képes olyan csekély társadalmi súrlódásokkal levezényelni, mint

Törökország. Nyilván elméletben jól hangzik, de valamennyi érintettnek (Európa, Törökország, menekültek) el kellene fogadnia, hogy közösek az érdekeik. Ha érdemi és bizalmon alapuló párbeszéd nem jön létre, az erős alapokon nyugvó embercsempész-hálózatok könnyedén túlélnek az egyezményt. A terhek pontos megosztását le kell fektetni. Az EU-nak át kell értékelnie, hogy a jelenlegi helyzetben megéri-e az erőpozíciójából tárgyalnia. Nem árt észben tartani, hogy egy humanitárius probléma hús-vér érintettjeiről van szó, nem pedig pusztán számokról. Ha az egyezmény kudarcba fullad, a jelenleginél is súlyosabb problémának néz elébe mindenki.

Az előadó megköszönte a figyelmet és a lehetőséget.

Dr. Janza Frigyes: Így valóban az érem két oldala került ismertetésre, mindkét előadás külön-külön, de így együtt különösen érdekes volt. Elemző személyektől hallottunk izgalmas és aktuális dolgokat.

Az első nap végén lehetőség volt a kérdéseket is feltenni.



Kérdések

 **Erik Rého, a Svéd Migrációs Hivatalból:** Ördög úrnak tette fel kérdését, miszerint az EASO-nak mi az új mandátuma, továbbá hogy a gyakorlati megvalósítás hogyan folyik. A migránsok nagyon jól informáltak. A keretszámokat nem mindenki fogadja el. Véleménye szerint alacsony az áttelepítettek száma.

 **Válasz:** Amint Ördög István elmondta, egyelőre tervek vannak, nincs jogszabály. Abban gondolkodnak, hogy az EASO ne csak iroda legyen, hanem szervezet. Kezdetben az EASO csak kapacitásbővítő tényező volt, szeretnének teljes munkaidőben dolgozni. Kb. 500 főt terveznek, és viszonylag nagy költségvetést. Megítélése szerint 1-2 év kell az átalakuláshoz. A feladatok nőnek, a partnerek bíznak az EASO-ban. Ez nem hivatalos vélemény. A monitoring nem tartozik a feladataik közé, de szükségesnek tartja a méréseket és a tényfeltárást. Természetesen, ha a szerepük megváltozik, akkor más forrásra is szükség lesz. Nehézségek: kezdetben 100 migránsból 2-3 fő csatlakozott a programhoz. Télen kevesebben jöttek. Az Eritreából érkezők vonatkozásában pár százra készültek, de most már 3 ezer fő is jön. Úgy tervezik, hogy nem mindenhol lenne képviselő, de még így is bonyo-

A konferencia második napján történtek...

Crisán Andrea: Köszöntötte a második nap résztvevőit és bejelentette a következő előadót.

Dr. Orbán Balázs,
főigazgató, Századvég Alapítvány

„A körülmények változása”²³ Szükséges-e paradigmaváltás a nemzetközi és uniós menekültügyi jogrendszerben? -



Az előadó mintegy „belépőként” bejelentette, hogy szabadon szeretne beszélni, provokatív akar lenni, s hogy ebben ne akadályozza semmi, még prezentációt sem készített. Távolról indított. Magyarország az EU tagja. A hovatartozás egyfajta szemüveget is jelent, amelyen keresztül a dolgokat nézzük, azaz meghatározza a látásmódot is. A számok is sok mindent behatárolnak. A mostani menedékkérők száma 100–300 ezer fő között mozgott, de a délszláv háború idején 500 ezer fő volt. A migrációs fo-

lyamatban a kiugrás 2013-tól következett be. Az EU-ban 2015-ben 1,3 millió főt regisztráltak. Orbán Balázs szerint 1 millió fő tekinthető hitelesnek.

Kérdés, hogy a számok mondanak-e valamit. Nem! Milyen folyamatok vannak most a világban? Beszélhetünk-e egységes térségekről? Ha tagonként nézzük, akkor Afrika, a Közel-Kelet, Közép-Ázsia is valamely térség része. Mégis egységről kell beszélni: ami összeköti ezeket a részeket, az az *instabilitás*. Számos okot találunk az instabilitásra: fegyveres konfliktusok, klímaváltozás, gazdasági kilátástalanság, vízhiány, politikai fenntarthatatlanság, az állami működés gondjai. Sok ilyen ország van. Ki kell mondani,

²³ Tartalmi kivonat az előadásról. Az előadó nem tett észrevételt.

hogy az instabilitás migrációs ok. Tehát amíg marad az instabilitás, addig megmarad a térségből való kiáramlás is.

A top 10 instabil ország/térség közt ott van Banglades és Szíria is. Érdekes, hogy az egyikről milyen sokat, a másikról milyen keveset beszélünk. Banglades területe kétszer akkora, mint Magyarországé, és 160 millió ember él ott. Földrajzilag Banglades az alacsony fekvésű területek közé tartozik, folyamatosan fenyegeti a tengerszint emelkedése, az ismétlődő árvizek. Az országban autoriter politikai rendszer működik. Komoly a társadalmi feszültség.

Szíria térségéről viszont sokat beszélnek. Polgárháború folyik, amelynek okai az etnikai és vallási konfliktusokon kívül a brutális népességnövekedésben keresendők. A terület nagy része mezőgazdasági művelésre alkalmatlanná vált. 2011-ben a lakosság 44%-a vidéken élt, magas volt a GDP, sok és ismétlődő, pusztító homokvihar volt. A belső viszonyrendszer is kiváltotta a fegyveres konfliktusokat. Viszont a környezeti helyzetről csak 2014–2015-től kezdtek el beszélni. A két jelenséget csak most kötötte össze a világ. Óriási hiba, ha csak a fegyveres konfliktusra koncentrálnak. Eddig több mint száz vízhiány miatti konfliktus alakult ki.

Továbbá a gondolatmenetben, a klímamenekülés nem lehet legitim ok a nemzetközi védelemre. A probléma az, hogy a helyzeteket nem objektíven ítélik meg.

Az instabilitás régiójában akár több tíz millió kényszmigráns is kitermelődik. Mi következik ebből? Geopolitikai szemüvegen keresztül kell nézni a dolgokat!

A kontrollálatlan, nagy tömegű, kis idő alatt bekövetkező migráció mindig káros hatással jár. Az eddigi tapasztalatok is azt jelzik, hogy nem beszélhetünk a migráció vonatkozásában pozitív hatásokról. Azaz: a kontrollálatlan, nagy tömegű migráció mindenki számára káros. Ebből következik, hogy bár sokféle nézet van a migrációt illetően, van egy közös dolog, az *érdekazonosság* a káros jelleg elismerésében.

Ha van instabil térség, fennáll a folyamatos kiáramlási kényszer, megjelennek a negatív következmények. A káros következményeket mindenki el akarja kerülni, ezért ebben globális verseny alakult ki, amelyből senki sem akar kimaradni: USA, Ausztrália, Kína stb. Hogy jól értsük: az *elkerülésben* akar mindenki részt venni, az is, aki szeretne magának migránsokat, és az is, aki nem. Itt is van részvételi érdekazonosság: mindenki a negatív körülmé-

nyeket akarja elkerülni. Visszatérve az előbbi gondolathoz, ez egy igazi *globális verseny*.

A fentieket alapul véve hogyan áll Európa? Láthatóan nem ismerte, nem ismeri fel a valós helyzetet, nem tudott ebben a versenyben komolyan részt venni. Induljunk ki abból, hogy minden migráns más és más! A migráció kapcsán attól függ a siker, hogy mennyire kontrollálható a folyamat. Az EU-tagországok körében az együttműködés felbomlott, a szolidaritás összeomlott, az EU-vívmányok (a szabadság, a munkavállalás, a kohézió) megkérdőjeleződtek. Egyértelműen kijelenthető, hogy a negatív körülmények kezdetől fogva láthatóak voltak. Nemcsak a befogadó országok, hanem az érkező migránsok is egyre frusztráltabbak.

A továbbiakban *három paradigmászerű problémáról* lesz szó.

1. A jogrendszer paradigmatisztikus gondjai

Vegyünk egy egyszerű és közérthető példát! Például egy afgán fiatalember az EU-ban szeretne élni. Ez elindít egy döntési folyamatot, azaz csatornát kell találni a cél eléréséhez. Mi a helyzet? Legális és reguláris Európába érkezésre nincs semmi esélye (vízum, fizikai távolság, magas elutasítási arányok a benyújtott kérelmek esetében). Megoldás: a fiatalember elindul Afganisztánból, valahogy eljut Európába és menekültként próbálja legalizálni magát.

Ehhez meg kell jegyezni, hogy a második világháború utáni nemzetközi menekültügyi rendszer csak a célországi dolgokat rendezte, az oda vezető utat nem! Ez akkori probléma volt és akkori választ adtak rá. Ma más a helyzet! A mai európai jogrendszer katalizálja a mozgásokat, generálja a migrációt. A menekült szállást kér, ha nem kap, akkor illegálisan marad. A jelenlegi európai jogrendszer jutalmazza az irreguláris mozgást! (Ez álszent és hipokrita, mert amíg nem érkezik meg a migráns a célországba, addig az átvonulókkal nem foglalkoznak.) A rendszer pontosan azokon nem segít, akiknek szüksége lenne rá. 1996-ban Szomáliából egy teljes népcsoport kivonult, Kanadában 87%-uk, az Egyesült Királyságban 0,2 %-uk kapott védelmet. Ez az egész egy meglehetősen álszent eljárásmod és szemlélet.

2. Infrastruktúra

Az idő rövideje miatt ezt úgy lehet összefoglalni, hogy ha a migrációs folyamatot kezelő jogi keret át lenne strukturálva, egy teljesen új infrastruktúrára lenne szükség.

3. *Kommunikáció*

Ez egy olyan eszköz, amellyel lehet befolyásolni a számokat. Tudomásul kell venni, hogy minden döntés valamilyen információ alapján születik meg. Mi ebben a probléma? Pontosan az, hogy az EU jelenlegi vezetői tagadják az információ fontosságát. Mi is történik most Európában? Lányi tanár úrra hivatkozva: a tudományban nyílt vita kell. Pontosan mi is az, amelyben együtt kellene működni? *A jogrendszer, az infrastruktúra és a kommunikáció kezelésében.* Ez olyan kérdés, amelyhez minden szereplőnek megfelelő belátásra lenne szüksége.

Az előadó megköszönte a figyelmet.

Crisán Andrea: Nagyon érdekes és lényegre törő, világos előadás volt. Ahogy az ismeretek és tézisek egymásra rakódtak, azt egy „matrjoska babához” lehetne hasonlítani: minél beljebb megyünk, mindig találunk egy újabb kifejtetni való gondolatot. Az illegális migráció mind a kibocsátó, mind a befogadó ország számára nehéz és bonyolult helyzetet teremt. Ha a kibocsátó országok szemszögéből nézzük, a migráció egyik hosszú távú káros következménye, hogy elvándorolnak az országból azok, akik a helyzet rendeződése után újjáépíthetnék azt. Az egyik szomorú példa erre, hogy jelenleg Szíriában 4,8 millió iskoláskorúból mindössze 2,2 millió jár iskolába. A polgárháború befejeződése után nem lesz egy képzett újjáépítő generáció az országban.

*Őexcellenciája Esmerov Igor,
nagykövet, a Macedón Köztársaság Budapesti Nagykövetsége*

„Egy európai uniós tagjelölt ország küzdelme”²⁴ Macedónia tapasztalatai, nehézségei, megoldások a válság kezelése érdekében -



Az előadó köszöntötte a konferencia résztvevőit, az előadást angolul tartotta meg, szinkrontolmácsolással. Mint mondta, a világ legnagyobb menekültválságának vagyunk részesei a második világháború óta. A mediterrán térség és a Nyugat-Balkán a menekültáradat útjába esik, így Macedónia is.

2015 óta 800 ezer²⁵ menekült érkezett Észak-Afrikából, a Közel-Keletről. Az államhatár lezárása előtt mintegy 2500 fő érkezett naponta, s ez óriási terhelést jelentett minden vonatkozásban. 2016. május 12-ig Macedónia az EU-s ajánlások szerint vezetett be a határ biztonsága és a migráció kezelése érdekében egy sor intézkedést. Az EU–török csúcsot²⁶ követően sikerült a menekültáradatot megfékezni. Jelenleg 550 migráns tartózkodik Macedóniában, annak is az északi részén, menekülttáborban 372 főt helyeztek el, az ország déli részén 101 főt tartanak nyilván, de Szkopjében is vannak. Macedónia határozott kísérletet tesz a visszatérítés kivitelezésére. Eddig ez 21 fő esetében volt sikeres.

Macedónia pozitívan értékeli és üdvözli azt a tényt, hogy Görögország visszaveszi a menekülteket, akik onnan érkeztek. Eddig mintegy 10 ezer főt térítettek vissza. 2016. május 1-ig 1100 fő lépte át illegálisan Macedónia határát, május 1-jén és 2-án 700 kísérlet történt. Ebből is látható, hogy milyen nyomás nehezedik az országra, annak határára. A macedón határőrizeti és védelmi erőket kövekkel dobálták meg a migránsok. Saját elszántságukon kívül különféle szervezetek képviselői is buzdítják őket az államhatár átlé-

²⁴ Tartalmi kivonat az előadásról. (Készült a szinkrontolmácsolás alapján.)

²⁵ Macedónia lakossága 2 107 158 fő (2013, népszámlálási adat), lásd: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Maced%C3%B3nia> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

²⁶ 2016. 03. 18., Brüsszel.

pésére. Különösen aktívak az embercsempész-szervezetek, annak ellenére, hogy sokat már felszámoltak közülük. Macedóniában 71 menedék iránti kérelmet nyújtottak be a migránsok, s ez jelzi, hogy Macedónia nem célország.



5. ábra: Macedon katonai járőr a védőkerítések közt a macedon-görög határon, a dél-macedóniai Gevgelija közelében 2016.03.01²⁷

A migráció kezelése súlyos áldozatokkal jár, azonnali megoldásokat is keresni kellett, ezért ennek támogatására Macedónia egy országos alapot hozott létre. A megoldáskereséshez tartozik, hogy Macedónia több kétoldalú megállapodást is kötött a szomszédos országokkal. Hathatós segítséget kapnak a migrációban érintett államoktól, ennek keretében több ország, így Magyarország, Horvátország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Ausztria jól képzett rendőröket, valamint eszközöket is rendelkezésre bocsátott az államhatár védelmének megerősítése érdekében. Jelenleg 91 fő külföldi rendőr segíti a macedón kollégák tevékenységét.

Eddig 25 millió euró értékben érkezett humanitárius támogatás az országba. Minden országnak megvannak a maga migránsproblémái, de jelen esetben közös kihívásokról kell beszélni. Egyértelmű, hogy a szíriai konfliktus kezelése nélkül nincs megoldás a menekültválságra. A válságkezelésben pedig szolidaritásra és szoros együttműködésre van szükség. A kialakult

²⁷ Forrás: <http://naplesherald.com/2016/03/01/more-than-7000-migrants-stuck-on-greek-macedonian-border/> (Letöltve: 2016.08.17.)

helyzet súlyossága, a lehetőségek korlátai ellenére Macedónia igyekszik helytállni a migráció kezelésében.

Egyértelművé vált, hogy új módon kell közelíteni a problémához, és módosítani kell a menekültügyi eljárásokat. Jelenleg a migránsok beadhatják a menedék iránti kérelmüket, de tovább is utazhatnak. A helyzet bonyolult, a befogadóállomások, a jelentkezési és ellenőrzési pontok létesítése, fenntartása és üzemeltetése komoly gondot jelent. Az ország biztonságát mindenképpen szavatolni kell. Macedónia segítséget kért és kapott, de nem nélkülözheti a további partneri támogatást és segítséget sem. Fontos feladat a határőrizeti és védelmi erők megerősítése, a Frontex fokozott bevonása, a jelenlegi eszközrendszert korszerűsíteni kell. *Macedónia az EU partnereként az EU biztonságát is védi.*

Crisán Andrea: Mindenképpen továbbgondolásra érdemes gondolatok hangzottak el. Egyértelmű, hogy összefogásra és kölcsönös bizalomra van szükség a kialakult rendkívül nehéz helyzetben. A macedón helyzethez szorosan kapcsolódik a következő előadás. Bulgáriának már korábban is voltak a migrációval összefüggő feladatai, elég csak az ominózus kerítésre gondolnunk.



2. kép: A konferencia résztvevői, második nap.

Aleksandar Manolchev,
Belügyminisztérium, Elemző és Szakpolitikai Igazgatóság,
Bolgár Köztársaság

„Új migrációs útvonal?” Bulgária szerepe az illegális migráció elleni küzdelemben²⁸ -



Az előadó köszöntötte a résztvevőket, megköszönte a részvételi lehetőséget, és jelezte, hogy a konferencia első napján elhangzott előadások nagyon érdekesek és hasznosak voltak. Előadását szinkrontolmácsolással, angol nyelven tartotta, PPT-bemutatóra technikai okok miatt nem került sor.

Felvezetésében elmondta, hogy Bulgária a Balkán-félszigeten, a kelet-mediterrán térségben helyezkedik el. Eddig 800–853 ezer migránst fedtek fel. Ennél lényegesen több az illegális mig-

ráns, Európa nagy nyomás alatt áll. A migráció okai a fegyveres konfliktusokra, a térségi túlnépesedésre, a nyomorra vezethetők vissza. Az emberek a békés és jobb élet reményében indulnak útnak. Idén 11 687 főt tartóztatott fel a bolgár határőrség. Mindenképpen meg kell erősíteni a határőrizetet. A határok őrzése és védelme mellett kiterjedt mélységi ellenőrzést is végeznek. 2016-ban számottevően megnőtt az afgán és iraki migránsok száma és aránya.

Nehéz fő útvonalakat és mozgási irányokat megjelölni, mert a migránsok minden irányban mozognak. Bulgária a migráció vonatkozásában egyértelműen tranzitország. Ezt jelzi a menedék iránti kérelmek száma is. 2013-ban Bulgáriában fejlesztették a menekültügyi rendszert, új központot hoztak létre, a régieket felújították, s ez növelte a befogadóképességet, illetve az állomány létszáma is gyarapodott. Bulgária az EU külső határait is őrzi, védi, elvégzi a kötelező regisztrációt, kiszűri a gazdasági menekülteket. Az államhatárra koncentrálnak az erőket és eszközöket, rendőri erőket is telepí-

²⁸ A tartalmi összegzés két részből áll, az első rész az elhangzott előadás szinkrontolmácsolási fordítása, a második rész az előadó angol nyelvű, írásban leadott összefoglalójának fordítása.

tettek. Az odavezényelt állományt előzetesen felkészítették a határőrizeti feladatokra. A technikai- és élőerő-átcsoportosításba a honvédelmi minisztérium is besegített.

A teljes jogú schengeni csatlakozás feltételeinek teljesítése érdekében sok fejlesztést hajtottak végre. 2013-ban műszaki akadályt építettek a török határon, először csak kísérletképpen, mintegy 30 km hosszan. Ezt továbbfejlesztették, és 2015-ben Bulgária déli határszakaszára is kiterjesztették. Az építési folyamat jelenleg is tart. 2016 tavaszától már a fegyveres erőket is bevonták olyan szakaszokon, ahol nem volt elegendő a rendőri erő. Ennek érdekében a hadsereg állománya speciális felkészítést kap és közös gyakorlatokat is tartanak. Bulgária komoly támogatást kap az EU-tól, ami különösen fontos, mert ilyen migrációs helyzetben egy ország sem képes egyedül megoldani a feladatokat.

Bulgáriában sok közös határőrizeti műveletet hajtanak végre (*joint operation*), ezekben magyar rendőrök is részt vesznek. A migrációkezelésben támogató jelleggel civil szervezetek is közreműködnek. Bulgária háromoldalú határrendészeti és vámmegállapodást kötött Macedóniával és Törökországgal. A nyugat-balkáni migrációs útvonal a biztonság szempontjából fontos, de a műszaki zárral és az intézkedések eredményeként bezárult. Ebből kifolyólag Bulgária is lehet egy új útvonal része. Ezért heti bon-tásban vizsgálták a migráció alakulását. Megállapítható, hogy a trend kissé növekvő jellegű. Összegezve: valószínűleg radikális útvonal-átrendeződés nem várható, de Bulgária készen áll a beavatkozásra. A migráció eléggé kiszámíthatatlan, ezért nehéz előre gondolkodni.

Az Európa felé irányuló migrációs nyomás továbbra is jelentős mértékű. Bulgária 2013 közepe óta érintett, 2015-ben 31 281 harmadik országból érkezett állampolgárt fogtak el, s ez 2014-hez képest 182%-os növekedés. Közülük 10 900-at az államhatár átlépésekor sikerült feltartóztatni, s ez 68%-os emelkedés 2014-hez képest. Az idei évben 2016. május 31-ig 5623 harmadik országbeli állampolgár elfogása történt meg, 2120 a határátlépés-kor, 1422 az AFIS-regisztráció nélküli kilépési kísérlet alkalmával, 2081 az ország belsejében. Az elfogottak zömmel afgán (49%), iraki (27%) és szír (14%) állampolgárok. 2015-ben 20 391-en folyamodtak védett státuszért Bulgáriában, amelyből mindösszesen 4708 menekült és 889 humanitárius indokú kérelmet fogadtak el.

Bulgária célja az EU külső határainak védelme, a határok fokozott fel-ügyelete, a migránsok nyilvántartásba vétele, a gazdasági migránsok és a ténylegesen védettségre szoruló eltérő elbánásban részesítése, visszatelepí-tés, a migránsok másodlagos mozgásának megelőzése. Ezzel egy időben

Bulgária a nemzetközi, a közösségi és a nemzeti joganyagot szigorúan betartatja.

Bulgária számos intézkedést vezet be a migrációs áradat kezelésére:

- különleges rendészeti tevékenység keretében a Határrendészeti Főigazgatóságról és a regionális igazgatóságokról további személyzet vezénylése a déli határra;
- az idei évtől kezdődően törvénymódosítás teszi lehetővé a fegyveres erők részvételét a határvédelmi tevékenységben;
- a Frontex közös műveleteiben való részvétel, együttműködés az EU intézményeivel és szerveivel, valamint nemzetközi és nem kormányközi szervezetekkel, továbbá más országokkal stb.

Bulgáriában integrált határmenedzsment-rendszer működik, amely a legmodernebb technikai megoldásokat alkalmazza. A nyugat-balkáni útvonal elzárását követően Bulgária továbbra is minden szükséges intézkedést megtesz az EU-ba irányuló másodlagos vándorlás megelőzéséért. A migráció közben tartható, a migrációs útvonalak nem ágaznak szét Bulgáriában. Az előadó megköszönte a figyelmet és a lehetőséget.

Crisán Andrea: Bulgáriára éppen olyan nagy teher hárul a migrációs krízis kapcsán, mint Macedóniára, bár a helyzetet árnyalja Bulgária uniós tagsága. Párhuzamként említette, hogy a bolgár kerítésépítést is ugyanúgy kritizálták, mint később a magyar határzár megépítését. Fontosnak tartja a teljes jogú schengeni csatlakozás kérdését is.

Izgalmas téma következik: befogadás. Országonként eltérő a gyakorlat és a kérdés megközelítése is, elég, ha csak három ország, Magyarország, Norvégia és Svédország kezelési módszereit nézzük. Most a svéd példa következik autentikus előadótól.

Erik Reho,
szakértő, Svéd Migrációs Ügynökség

„Egy befogadó ország problémái”²⁹ Svédország válaszlépései a migrációs válság kezelésére -



Az előadó először magyarul köszöntötte a résztvevőket, megköszönte a meghívást, majd előadását angolul, szinkrontolmácsolással folytatta, PPT-vetítéssel. Mint mondta, 2015-ben is részt vett a migrációs konferencián. Megítélése szerint nem szabad abba a hibába esni, hogy pusztán a számokra támaszkodunk.

A második világháborút meghaladó migrációs folyamat zajlik napjainkban. 2015 novemberében egy hónap alatt 36 726 menekültkérelmet adtak be. Riadalomra adott okot a migránsok elhelyezésének hirtelen felmerült problémája. Az emberek az utcán voltak. Ez a szokatlan jelenség a rendszeren belül pánikot okozott. Svédországban a menekülttáborok – mint táborok – nem működnek. Magánmenedékek működnek állami támogatással, egyfajta bérleményként. A dublini rendszer összeomlott. 160 ezer menekültkérelmet regisztráltak 2015-ben, amelyből 35 ezer fő kísérő nélküli kiskorú volt, s ez külön problémát jelentett. Az EU relokációs és szolidaritási mechanizmusa nem jól működik. Kulcsszó: *nemzetközi védelem*. De ennek ellentmondott az a tény, hogy a kialakult helyzet miatt a kérelmek befogadását korlátozni kellett.

Ellenőrzést vezettek be az államhatáron. Koppenhága és Stockholm között a hídon mindkét fél, a dánok és a svédek is ellenőrizni kezdtek, és ugyanez történt a kikötőkben is. A repülőtereken még nem kezdtek ellenőrizni. Az EU-s minimumszintre kell(ene) csökkenteni a menedéket kérők számát. Ehhez a migránsokban élő „svéd vonzerő” csábító hatását csökkenteni kellett. A svédek nagyon aktívan részt vesznek az EASO munkájában, amely az áttelepítésekkel foglalkozik. Svédország támogatja a relokációs

²⁹ Tartalmi összefoglaló az előadásból. (Készült a szinkrontolmácsolás alapján.)

rendszert és annak megvalósítását. Ezzel a hozzáállással a migrációs folyamatban a svédek egyedüliek voltak (egy kicsit magukra is maradtak).

2016-ban Svédországban a migráció vonatkozásában komoly változások következtek be. Jogszabályváltozás történt a tartózkodási engedélyt illetően, a letelepedési törvény 2016. március 1-től kötelezővé tette az önkormányzatok számára a menekültek befogadását, előtte ez csak a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozott. Módosult a pénzügyi finanszírozás rendszere is 2016. június 1-től, ugyanis pénzügyi ellátást csak az a menekült kaphat, aki szerepel a menekültügyi nyilvántartási rendszerben. Az államhatáron történt ellenőrzések következtében kevesebb migráns érkezett, és a változások is érezhetővé váltak. Jelenleg heti 400–500 kérelembenyújtás az átlag, ezt már képes kezelni a svéd menekültügyi rendszer.

Ha a származási országokat nézzük, akkor a menekültkérelmek top 4-es listájában Szíria (2221), Afganisztán (1268), Irak (1066) és Szomália (502) szerepel. A kísérlet nélküli fiatalok vonatkozásában az első helyen az afgánok (491) vannak, de magas a szomáliaiak (104) és a szíriaiak (95) száma és aránya is. Tervezet készült a folyamatos tartózkodás korlátozására. Az intézkedésekhez hozzájárult az is, hogy a svéd hatóságok eredetileg azt gondolták (a sajátos svéd logika szerint), hogy az állandó lakhatási engedély meggyorsítja a migránsok integrációját, de ez sem statisztikailag, sem a gyakorlatban nem igazolódott be, ezért a lakhatási engedély is ideiglenes lesz, ez várhatóan 2016. július 20-tól lép hatályba. Nemzetközi védelem esetére is ideiglenes tartózkodási engedélyt adnak majd ki.

A svéd kormány tevékenységét a migrációkezelést illetően élesen kritizálták a bíróságok és a civil szervezetek is. A kormány 2016. április 6-ra egy újabb változatot készített el. A Migrációs Ügynökség előkészítette a változásokat. Az új jogszabály 2016. július 20-tól lesz hatályos. Az állandó tartózkodási engedély helyett a menedékes állapot három évre, a másodlagos védelem 13 hónapra szól. Svédországban egy év lakhatás után van csak szociális védelem, ezért a másodlagos védelem ideje 13 hónap lett. A három évre szóló menedékes állapot, a 13 hónap védelem, az egyéni szükségleti és védelmi (másodlagos védelem) eljárás tette Svédországot vonzóvá. A jogharmonizáció az Emberi Jogok Európai Bírósága jogi állásfoglalásaival összhangban van.

A lényegesebb változások

A továbbiakban nincs családegyesítés a másodlagos védelemben részesülők számára, ezért nagyon fontos a migránsoknak, hogy milyen védelmi kategóriába kerülnek. A családegyesítés feltétele a lakhatás és eltartás,

munkavégzés bizonyítása (három év, 13 hónap). Kimondták, hogy az integráció alapfeltétele a munka. (Ezt erősen kritizálták, mert a szakszervezetek szerint ez a munkáltatóknak túl nagy hatalmat ad, és Svédországban lehet munkavállalási engedélyt vásárolni is.)

A szakpolitikát a politikusok csinálják. Az intézmények visszajeleznek. A kérelmezőkkel párbeszédet kell kialakítani, éppen ezért a kommunikációt fejleszteni szükséges. A menedékkérelem elbírálása akár egy évig is eltarthat, magas költséggel jár, mert ezalatt a befogadóállomást is fenn kell tartani. Ehhez járul még a képzés, a felkészítés a svéd társadalmi életre, a nyelvtanulás. A migránsok az állomáson akár dolgozhatnak is. Nagyon fontos kérdés a migrációkezelésben a rendőrséggel való együttműködés. A relokáció visszatérési részének lebonyolítása a rendőrség feladata. A migrációkezelés rendszerén belül hatékonyabbá kell tenni a belső (intézményi) folyamatokat. A lakhatás biztosítása komoly gondot jelent. Az igénykapacitás 80 ezer férőhely lenne. A kapacitás bővítése érdekében három évre szóló pályázatot írnak ki. A menekültkérelmek felét tudják jelenleg feldolgozni.

Svédországi prioritások

A nagyvonalú menekültpolitikáról nem akarnak lemondani, de változásra van szükség. Az EU-s relokáció Svédországba irányuló 1900 fős kvótáját 2018-ig megemelik 5 ezerre. Növekszik az eritreaiak száma, ezért Svédországból is várható relokáció. (Svédország ehhez egy év múlva csatlakozik.) Svédország sürgeti a közös európai menekültügyi rendszer kialakítását, a kötelező újraelosztás bevezetését. Támogatja, hogy az EU-ban kerüljön benyújtásra a menedék iránti kérelem, ne egy tagállamban. Támogatja továbbá a külső EU-határok védelmét, ugyanis meg kell menteni Schengent.

A jövő kihívásai

Sok a bizonytalanság. Erősíteni kell a határellenőrzést és a schengeni rendszert. Új dublini rendszert kell kialakítani. Az EU–Törökország nyilatkozat jövője fontos, mert ha megbukik, alternatív megoldás kell. A Nyugat-Balkán határbiztonságát meg kell oldani. Folytatni kell a relokációt és az áttelepítéseket. Rendezni kell a helyzetet Szíriában, Irakban és Afganisztánban.

Crisán Andrea: Ez is egy érdekes megközelítés volt. Most van lehetőség a kérdések feltételére.

 Kérdések:

 **Martin Wagner:** A svédországi változások és szándékok erősen hasonlítanak az ausztriai helyzetre, például a családegyesítés terén. Hogyan osztják szét a menedékkérőket Svédországban? (Ausztriában ez is gond.) Hosszú az elbírálás várakozási folyamata. Külön kérdés az ideiglenes védelem problémája (ideiglenes nemzeti védelem).

 **Válasz:** Erik Reho az első kérdésre igenlő választ adott. A kérelmet benyújtókat nem érdekelte korábban, hogy miként kategorizálták őket, mert nem volt igazán különbség a következményeket illetően. Az új helyzet kapcsán számítani kell a fellebbezésekre. Várhatóan megnő a kérelmek száma is. Ebből az is következik, hogy a bíróságok jobban le lesznek terhelve.

A második kérdésre a válasz: disztribúció. Attól függ minden, mennyi lakás van. Volt önkormányzat, amelyik sokat vállalt, volt olyan is, amelyik semmit. Egyenletes elosztásra törekedtek. Az, hogy nincs ágy, hely, már nem elfogadható érv. Ha tetszik, ha nem, odaküldik a kérelmezőt. A kormány ezáltal több hatalmat gyakorol. Arra, hogy miért nincs ideiglenes védelem, azt felelte, hogy nincs ilyen svéd projekt. A megoldás a kvótarendszer kialakítása lehet.

 **Dr. Ördög István:** A világ két részre (régióra) osztása nem helytálló. Például Koszovóban nem volt fegyveres konfliktus. A genfi menekültügyi egyezmény és a klímamenekültek kérdése egy más viszonyrendszert vet fel. Svédországban a menekültek jogait megnyirbálták, a svéd miniszterelnök-helyettes asszony sírva fakadt. (Erkölcsei példa.) Ettől csökkent a kérelmezők száma? Sok erőszakos cselekmény történt. Van a svéd társadalomban dia-lóg? Megtelt már az ország?

 **Válasz:** Erik Reho szerint vannak eredmények. A kérelmezők száma heti 10 ezerről lecsökkent 400-ra. Svédország jelenleg a 7. helyen áll a kérelmeket illetően. Úgy tűnik, hogy a szigorúbb okmány- és határellenőrzés hatásos volt. Nem tudni, hogy a szociális helyzet miatt mennyi migráns érkezhetsz még Svédországba. Tisztában vannak azzal, hogy mennyien lehetnek Németországban. A feldolgozási időszak nagyon hosszú időt vesz igénybe. Sok nyugat-balkáni kérelmet is el kell bírálni. Külön szervezeti egységet hoztak létre, amely az előrejelzésekkel foglalkozik.

Svédországban is vannak konfliktusok. Az ország lényegesen polarizáltabb, mint öt éve volt. Van, aki a befogadás mellett van, és van, aki nem.

Svédországban erős a civil társadalom és hallatja is a hangját. Egy demokratikus országban van lehetőség a vitára, főleg helyi szinten. A svédek eredendően pragmatikusak. A svéd társadalom erős. A második világháború és 1956 után is érkeztek menekültek Svédországba, aztán jött a délszláv válság, Irak, Afganisztán, Szomália. Svédországnak komoly befogadási hagyományai vannak, itt még működik az önazonosság. Ugyanakkor látható egyfajta fragmentáció és polarizálódás is. A gond annak megoldása, hogy a menekültek integrációja az önellátásra épüljön.

 **Crisán Andrea:** Svédország toloncol Afganisztánba? Rendelkezik saját listával a biztonságos származási országokról?

 **Válasz:** Erik Reho az első kérdésre elmondta, hogy toloncolnak Afganisztánba, visszatérítenek, gyerekeket küldenek. Kabulba a visszatérítéshez összekötő tisztet telepítenek. A másik kérdésre viszont nemleges választ adott: nincs ilyen lista. Volt javaslat, de sok kritika érte. Ez már önmagában egy politikai nyilatkozat lenne. Egyéni értékelések vannak. Koszovó és Szomália is biztonságos harmadik ország?

Crisán Andrea: A tudományos konferencia záró részéhez érkezvén felkérte dr. Kiss Attila főigazgató-helyettes urat a záróbeszéd megtartására.

Dr. Kiss Attila, a BÁH általános főigazgató-helyettesének zárszava³⁰

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



A migráció napjainkban biztonsági kérdéssé vált, amely átfogja a teljes folyamatot a kibocsátó országoktól a tranzitországokon át egészen a befogadó országokig. Abban mindenki egyetért, és ezt a tudományos konferencia is alátámasztotta, hogy a migráció kapcsán súlyos helyzet alakult ki. A migráció mértéke és eszkalálódása váratlanul érte az illetékeseket. A tevőleges hozzáállás helyett és mellett a megosztó hatás erősen érvényesült.

A kérdés az, hogy melyik élvez előnyt: a biztonság vagy a mindenáron való befogadás? Ebben a kérdésben mindenkinek van valamilyen álláspontja, tehát ebben nincs közömbösség. Az is érzékelhető, hogy a nemzetközi és az EU-s politika megbénult. Nemzeti szinten sem mindig tapasztalható az országok egységes fellépése, az összefogás, pedig a migrációs válsághelyzet csak összefogással oldható meg. Kell egy határozott politikai szándék és egy végrehajtható, észszerű és hatásos program. A politikai okokat meg lehet szüntetni, de itt vannak még a társadalmi okok is.

Fel kell készülni rá, hogy a migrációkezelés egy hosszú út lesz. Ha a mostani szakmai-tudományos konferencia hozzájárul ennek az útnak a lerövidítéséhez, akkor sikerült tenni valamit a megoldás érdekében.

Végezetül megköszönte az előadóknak az előadások megtartását, a szervezőknek az előkészítést és lebonyolítást, a résztvevőknek a hasznos és előrevivő gondolatokat.

³⁰ Tartalmi összefoglaló.

Rövidítések jegyzéke

- AFIS=*Automated Fingerprint Identification System*, Automatikus Számítógépes Ujj-tenyérnyomat Azonosító Rendszer.
- BÁH = Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.
- BIÜT = Bel- és Igazságügyi Tanács.
- Check in = rendszerint repülőtéren a jegykezelés és a poggyászfelvétel folyamata, a járat indulása előtt meghatározott időintervallumban kezdődik.
- CSU = Keresztényszociális Unió (németül: *Christlich-Soziale Union*).
- EASO = *European Asylum Support Office* (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal).
- Eb = Európa-bajnokság (2016, Párizs).
- 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”.
- ICMPD = *International Centre for Migration Policy Development* (Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ, Bécs)
- ISIS = Iraki és Szíriai Iszlám Állam (*Islamic State Of Iraq and Syria*).
- KAT = közös akcióterv (*Joint Action Plan, JAP*).
- KERA = Közép-Európai Rendőr Akadémia.
- MÖSZ = Magyar Önkormányzatok Szövetsége.
- MRTT = Magyar Rendészettudományi Társaság.
- MŰPA = Művészetek Palotája.
- NATO=*North Atlantic Treaty Organisation*, Észak-atlanti Szerződés Szervezete.

- NMSZ = Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organization for Migration, IOM*).
- No Border = „nyitott határok” mozgalom, hálózat az állam-határokhöz fűződő rezsím ellen.
- ORFK = Országos Rendőr-főkapitányság.
- PPT = PowerPoint diabemutató szoftver.
- 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.

Migráció a folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról nézve.

Kísérőtanulmány az előadásokhoz³¹

1. Bevezető gondolatok

Migráció volt, van és lesz. Nem új jelenség sem volumenében, sem lefolyásában, sem hatásában, csupán az értelmezése, a kezelése és az elviselése függ össze olyan körülményekkel, amelyeknek tudomásul vétele, elfogadása és a napi életbe való beillesztése a politika, a gazdaság, a jog, a rendészet stb. és a köznapigondolkodás szintjén vagy csak mozaikszerűen, vagy rendszerint reagálás keretében történt, történik. Maga a migrációs problémakezelés is – ha valóban az – magán viseli azokat a sajátosságokat, amelyek a döntéshozókat valamilyen szinten és módon befolyásolják.

Ha a megoldások nem elégítették vagy elégítik ki mindenkinek az igényeit és elvárásait, akkor sorra születtek és születnek mindenféle összeesküvés-elméletek, amelyek akár több száz évre és akár titkos okkultista társaságokig nyúlhatnak vissza, vagy valamely nemzetiséghez köthető érdekcsoportokat okolnak, esetleg vallási offenzíváról beszélnek, hogy csak a leggyakoribbakat említsük. Az összeesküvés-elméletekben közös a valamely motivációra, érdekre és végső szándéokra való homályos, de triviálisnak tűnő utalás. *Statisztikai manőverekkel, leegyszerűsítéssel mindent és annak az ellenkezőjét is hihetővé, a manipuláció eszközévé lehet tenni.*

Fogalmi, értékrendi, érdekpozicionálási, megoldáskeresési zűrzavar figyelhető meg, amely a deklarált ígéretek ellenére a továbbélő paradigmák fogságában tartja a valós megoldásra képes tényezőket, illetve amelyből az érintettek aktuálpolitikai tökézt szándékoznak kovácsolni. Természetesen tapasztalható felelős, megalapozott hozzáállás is, de ezek pozicionálása csak részben ellensúlyozza a fentieket. A rendszerek működnek, kérdés, hogy a jelenlegi rendszerműködés képes lesz-e a várható folyamatok kezelésére is, vagy a folyamatok határozzák meg a rendszerek jövőjét?

A 2016. június 8–9-én megtartott szakmai-tudományos konferencia előadói számos olyan gondolatot megfogalmaztak, amelyek a migráció valós lényegét, a kezelés alternatíváit körvonalazták, rámutattak kulcsfontosságú tényezőkre, és egyfajta rendszerszerű megközelítést sugalltak. A továbbiak-

³¹ Lásd: szerzői névjegy az anyag végén.

ban ezeket a gondolatokat törekszem rendszerezni, az átfedések és a párhuzamos megközelítések kiküszöbölésével.

1.1. A konferencián elhangzott gondolatok³² vázlatos összefoglalása

1.1.1. A jelenlegi migráció jellege

„Rendkívüli időszakot élünk. Európát, az Európai Unió tagállamait az elmúlt évben soha nem tapasztalt mértékű vegyes migrációs áramlás érte el. Olyan újkori népvándorlás, amely egyaránt magában foglalja a gazdasági okok miatt útnak induló illegális migránsok tömegeit, valamint a háború, fegyveres konfliktus és súlyos erőszakos cselekmények miatt védelmet kereső menekültek sokaságát.” [VZs] „A migráció tömeges, illegális és erőszakos. (Egyidejűleg van jelen a dolog és személy elleni erőszak is.) A migráció folyamata ismert, a kezelése nem. [...] Kontinensenként eltérő a migráció jellege, menekülés vagy a jobb megélhetés igénye van a háttérben. Megfigyelhető emellett a nagyfokú szervezettség, amit jól mutat, hogy a szerb–magyar zöldhatár lezárása után órák múlva Horvátország lett az új cél. Jellemző az illegális jelleg dominanciája, hisz a migránsok a zöldhatáron át, okmányok nélkül igyekeznek mozogni.” [BGy] „Az illegális bevándorlás 2015-ben soha nem látott méreteket öltött.” [KA] „A migrációs folyamat nem az elmúlt években kezdődött, célszerű áttekinteni az 1985–2015-ös időszakot.” [MW] „A világ legnagyobb menekültválságának vagyunk részesei a második világháború óta. Minden országnak megvannak a maga migránsproblémái, de jelen esetben közös kihívásokról kell beszélni.” [EI] „[...] nem szabad abba a hibába esni, hogy pusztán a számokra támaszkodjunk. A második világháborút meghaladó migrációs folyamat zajlik napjainkban.” [ER] „Egyetértés van abban, hogy súlyos migrációs helyzet alakult ki.” [KiA]

1.1.2. A migráció kiváltó és fenntartó okai

„Lényegi kérdés, amelyre meg kell keresni a választ: miért most indult be a migráció?” [BGy] „A globális világ eltérő jelenségeket hoz össze. Ezek összehatása új helyzetet teremt. A migrációs okok eltérőek, és ebből kifolyólag eltérőek a célok is, mind a migránsok, mind a befogadók részéről. Tu-

³² Hivatkozások, rövidítések: Dr. Végh Zsuzsanna [VZs]; Fixl Renáta [FR]; Dr. Bakondi György [BGy]; Dr. Kasznár Attila [KA]; Maurizio Falco [MF]; Dr. Ördög István [ÖI]; Martin Wagner [MW]; Elif Özmenek Carmikli [EÖC]; Dr. Orbán Balázs [OB]; Esmerov Igor [EI]; Aleksandar Manolchev [AM]; Erik Reho [ER]; Dr. Kiss Attila [KiA].

domásul kell venni, hogy a klímaváltozás is »küldi« a migránsokat.” [MF] „Ami összeköti a migrációt kibocsátó térségeket az az instabilitás. Számos okot találunk az instabilitásra: fegyveres konfliktusok, klímaváltozás, gazdasági kilátástalanság, vízhiány, politikai fenntarthatatlanság, az állami működés gondjai. Sok ilyen ország van! Ki kell mondani, hogy az instabilitás migrációs ok. Tehát amíg marad az instabilitás, addig megmarad a térségből való kiáramlás is.” [OB]

1.1.3. A migráció hatásai

„A kialakult helyzet komoly következményekkel járt, és jelentős hatást gyakorolt a tagállamokra, a társadalmi élet szinte minden területén.” [VZs] „Egyértelműen biztonsági, gazdasági, ideológiai és kulturális veszélyekről is kell beszélni. [...] Komplet embercsempész-hálózatok működnek, jellemző rájuk a konspirálás, a hierarchikus felépítés és működés, titkosszolgálati módszereket alkalmaznak. Az EU-s rendvédelmi erők csak a futárokat, a hierarchia alsó szintjét fogják el, a csúcs nem ismert.” [BGy] „Különleges támadási taktika alkalmazása figyelhető meg [a merényleteknél – szerk.]. Szűk terület, szimbolikus érték, minél több és látványosabb áldozat. A terrorhelyzet jelenleg: bebizonyosodott, hogy az illegális migráció és a terror között szignifikáns és egyértelmű összefüggések vannak. Következmények EU-szinten: a légitársaságoknak komoly bevételkiesés (Air France: 50 millió euró kár december közepéig). Megnövekedtek és növekszenek a védelmi kiadások (Belgium: 350 millió euró pluszki költség 2016. januárig). A rendőri tevékenység jellege megváltozik. Szükségessé vált alkotmányos jogszabályok módosítása is. A titkosszolgálatok jogkörét bővíteni kell. Európa-szerte letartóztatások (Ausztria, Spanyolország, Németország, Svájc). Következmények Magyarországon: fokozott rendőri és katonai jelenlét a veszélyeztetett objektumoknál, helyszíneken. Alkotmánymódosítási [értsd: Alaptörvény-módosítási – szerk.] javaslat. A nemzetbiztonsági szolgálatok fokozott feladatellátása.” [KA] „Mivel állunk szemben a migrációs környezetben? Második-harmadik generációs bevándorlók, akik mindmáig nem tudtak beilleszkedni az európai környezetbe. [...] Az eredetországokkal a második-harmadik generációs bevándorlók elvesztették a kapcsolatot, identitási problémáik vannak, és ezt szeretnék valahogy kompenzálni. [...] A partot érők tömeges jellege mellett a migránsok összetétele is komoly hatást gyakorol az olasz ellátórendszerre.” [MF] „A kialakult migrációs helyzet, a szárazföldi útvonalak aktivizálódása miatt Görögországra irányul a figyelem, ami esetlegesen károsan érintheti az olaszországi migrációkezelést, mert az aktivitás ott sem csökken.” [ÖI] „Az eddigi tapasztalatok is azt jelzik, hogy nem

beszélhetünk a migráció vonatkozásában pozitív hatásokról. Azaz a kontrollálatlan, nagy tömegű migráció mindenki számára káros! Ebből következik, hogy bár sokféle nézet van a migrációt illetően, van egy közös dolog, az érzékazonosság a káros jelleg elismerésében. Ha van instabil térség, fennáll a folyamatos kiáramlási kényszer, megjelennek a negatív következmények.” [OB] „Riadalomra adott okot a migránsok elhelyezésének hirtelen problémája. Az emberek az utcán voltak. Ez a szokatlan jelenség a rendszeren belül pánikot okozott. Svédországban a menekülttáborok – mint táborok – nem működnek. Magánmenedékek működnek állami támogatással, egyfajta bérleményként. [...] Kulcsszó: nemzetközi védelem, de ennek ellentmondott az a tény, hogy a kialakult helyzet miatt a kérelmek befogadást korlátozni kellett. Sok a bizonytalanság.” [ER]

1.1.4. Az EU (ismert) reakciói

„Ez a helyzet, úgy tűnik, felkészületlenül érte az Európai Uniót, zavart okozott annak ellenére, hogy voltak jól látható előjelei a probléma kialakulásának. Hosszú ideig elsősorban csak politikai viták folytak a lehetséges megoldásokról és a szükséges teendőkről, konkrét intézkedések inkább tagállami keretek között valósultak meg.” [VZs] „A közösségi útkeresés beindult, igaz későn, és sok esetben téves felismeréseken alapszik. Emiatt a nemzeti megoldások kerültek előtérbe. Nem tisztázott a befogadás, letelepítés és az integráció kérdése. [...] A reagálás késedelmes és célszerűtlen. Hiányzik a védelmi célú jogalkalmazás módszertana. A döntéseknél az információkat figyelmen kívül hagyják. A saját védelmi képességeket elhanyagolják, amit terhel, hogy a (nemzeti) hatóságok is korlátozottak. [...] A tényadatokat elhallgatják a lakosság előtt, és a tényleges megoldás helyett inkább a kvóták kaptak hangsúlyt.” [BGy] „Az EU-országok nem készültek fel ilyen nagyszámú migráns befogadására.” [MF] „Nem történt egységes fellépés.” [KiA]

1.1.5. Hazai megoldások

„A kulcsszavak: közbiztonság, terrorveszély és nemzetbiztonság. Az EU lassan reagál mindenre. Magyarország őrzi és védi a külső határt, betartja a törvényességet, az a vélemény, hogy az EU biztonsága nem függhet egy országtól (Törökország). Az EU-politikának az EU-s országok polgárainak biztonságát kell garantálnia, a szuverenitást nem engedjük visszaszorítani, ezért is lesz népszavazás kvótaügyben.” [BGy]

1.1.6. Eddigi egyéb megoldások

„Ma már az Európai Unióban egyre többen értenek egyet azzal, hogy súlyos migrációs válsághelyzet alakult ki (bizonyítja ezt az is, hogy számos tagállam jogi szabályozása is kiegészült ezzel kapcsolatos rendelkezésekkel), amelyet sürgősen meg kell oldani.” [VZs] „Saját EU-s megoldás helyett külső megoldás keresése folyik Törökországnál. [...] Ami hiányzik: a külső határok EU-szintű védelme, a gazdasági migránsok és a menekültek reális szűrése és a repatriálás realizálása. A gyakorlati megvalósítás az EU–Törökország megállapodásra és egyfajta, még nem teljesen tiszta politikai irányváltásra korlátozódik. Hiányzik a közös megoldás és a határokon a személyek előírászerű azonosítása.” [BGy] „Az EASO elsősorban összekötő, közvetítő szerepet lát el.” [ÖI] „Vannak pozitív dolgok is: van törekvés a tengeren bekövetkezett halálesetek megelőzésére, valamint az alternatív megoldásokra. [...] Negatív dolgok: Az »1:1« modell inkább cinikus megközelítésnek tűnik. A merev jogi akadályok a tranzitországok részéről. A politikai egyetértés késik a migráció kérdésében. A migránsok összetétele igazodik a változásokhoz, vannak »homogén« szíriai csoportok is. Kérdés: lesz-e török csatlakozás?” [MW] „Macedónia pozitívan értékeli és üdvözlí azt a tényt, hogy Görögország visszaveszi a menekülteket, akik onnan érkeztek. A migráció kezelése súlyos áldozatokkal jár, azonnali megoldásokat is keresni kellett, ezért ennek támogatására Macedónia egy országos alapot hozott létre. A megoldáskereséshez tartozik, hogy Macedónia több kétoldalú megállapodást is kötött a szomszédos országokkal. Hathatós segítséget kapnak a migrációban érintett államoktól, ennek keretében több ország, így Magyarország, Horvátország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Ausztria jól képzett rendőröket és eszközöket is rendelkezésre bocsátott az államhatár védelmének megerősítése érdekében. Jelenleg 91 fő külföldi rendőr segíti a macedón kollégák tevékenységét. Eddig 25 millió euró értékben érkezett humanitárius támogatás az országba.” [EI] „Bulgária célja az EU külső határainak védelme, a határok fokozott felügyelete, a migránsok nyilvántartásba vétele, a gazdasági migránsok és a ténylegesen védettségre szoruló eltérő elbánásban részesítése, a visszatelepítés, a migránsok másodlagos mozgásának megelőzése. Ezzel egy időben Bulgária a nemzetközi, a közösségi és a nemzeti joganyagot szigorúan betartatja. Bulgáriában integrált határmenedzsment-rendszer működik, amely a legmodernebb technikai megoldásokat alkalmazza.” [AM]

1.1.7. Következtetések

„Mindebből következik, hogy a válsághelyzet megszűnésével belátható időn belül nem számolhatunk. Az áradatot jelenleg megállítani aligha, legfeljebb mérsékelni lehet, feltéve, hogy jelentős elmozdulás történik az Európai Unió döntéshozói részéről is a megoldás irányába.” [VZs] „Nőnek a társadalmi feszültségek. Gyakoribbá válnak az erőszakos támadások. A radikális megnyilvánulások nemzeti szinten gyakoribbá válnak, az EU jobban fél a radikalizálódástól, mint a terrortól. Növekvő elégedetlenséggel kell számolni.” [KA] Fel kell készülni rá, hogy a migrációs folyamat el fog húzódni. Hivatalos álláspont szerint a Nyugat-Balkánon kellene megállítani és bizonyos mértékben visszatéríteni a migrációs folyamatot, ez főleg a Szíriából érkezőkre értendő. A migránsok számára vonzó a nyílt demokratikus társadalom, ami egyben vonzó a szegények számára is. Az elmúlt két év a nemzeti identitási választásról szólt. Sajnos nincs hiteles opció a migrációs folyamat visszafordítására. [...] a folyamat kezelésében a Törökországgal való tárgyalások csak az első lépéseknek tekinthetők. [...] valós menekültügyi rendszer kialakítására van szükség, amelynek fontos pillére az embercsempészek elleni harc. Mindehhez természetesen megbízható pénzügyi-anyagi forrásokra van szükség.” [MF] „Tudomásul kell venni, hogy a politikai és az egyéni szint sok esetben különböző igényeket támaszt, és a hatás is eltérő. Az EASO-projekt mikroszinten működik [...] a sajtó szeret a számokról beszélni, a számok ez esetben is bizonyítják, hogy szükség van erre a tevékenységre. [...] figyelni kell a migránsok érdekeire is. [...] kiemelt figyelmet kell fordítani a minőségbiztosításra, erre külön felkészítés történik.” [ÖI] „A migránsoknak alternatívákat kell kialakítani, nem az embercsempészet az egyetlen megoldás. Menekültügy, szolidaritás, védelem, felelősség, adatvédelem, migrációs áramlatok, válasz a válságra.” [MW] Az embercsempészet elleni fellépés nemcsak jogi aktusokat és betartatásukat, hanem politikai akaratot is igényel. Az embercsempészet elleni fellépés azon kritikus területek egyike, amelyeken keresztül az EU és Törökország együttműködése (ha kibírja) mérhetővé válik. Az embercsempészet okán az EU és Törökország közötti kölcsönös akut bizalmatlanság megmutatkozik a konkrét határfelügyeleti együttműködés kérdéseiben is (egymásra mutogatás). Az embercsempészet elleni küzdelemben elemi érdek a nemzetközi együttműködés. Az EU–török együttműködés eszközt kínál az embercsempészet elleni küzdelemhez, amelynek az eredményét maguk a migránsok is várják. Rövid távon ilyen eszköz az illegális migránsok Törökországba való visszajuttatása, illetve azon migránsok hazatelepítésének elősegítése, akik korábban nem kísérelték azt meg vagy nem jutottak be az EU területére ille-

gálisan. Noha ezek az eszközök rövid távon segítik a megelőzést, tudható, hogy a KAT³³ emberi jogi és menekültügyi törvényi kérdéseket vet fel, és hogy az együttműködés pusztán léte a fenti pontokon fog múlni.” [EÖC] „[...] a klímamenekülés nem lehet legitim ok a nemzetközi védelemre. A probléma az, hogy a helyzeteket nem objektíven ítélik meg. Az instabilitás régiójában akár több tíz millió kényszerszemély is kitermelődik. Mi következik ebből? Geopolitikai szemüvegen keresztül kell nézni a dolgokat! A kontrollálatlan, nagy tömegű, kis idő alatt bekövetkező migráció mindig káros hatással jár!” [OB] „Egyértelmű, hogy a szíriai konfliktus kezelése nélkül nincs megoldás a menekültválságra. A válságkezelésben pedig szolidaritásra és szoros együttműködésre van szükség. Egyértelművé vált, hogy új módon kell közelíteni a problémához, és módosítani kell a menekültügyi eljárásokat.” [EI] „Nehéz fő útvonalakat és mozgási irányokat megjelölni, mert minden irányban mozognak a migránsok. Bulgária a migráció vonatkozásában egyértelműen tranzitország.” [AM] „Az EU relokációs és szolidaritási mechanizmusa nem jól működik. A migrációkezelés rendszerén belül hatékonyabbá kell tenni a belső (intézményi) folyamatokat.” [ER]

1.1.8. *Tennivalók*

„Az integráció fontos, de ennél most fontosabb a külső határok védelme.” [VZs] „Felgyorsult társadalmi életünkben elengedhetetlen, hogy az egyén megbízható keretek és átlátható struktúrák között tudjon orientálódni. Ehhez a társadalomnak segítséget kell nyújtania.” [FR]

„Ehhez hozzájárul az is, hogy a hivatalos politikai erőkon túl, az azon kívüli erők is rendkívül aktívak, aminek van pozitív és kevésbé pozitív hatása is (például: civil szervezetek, ideológiai megnyilvánulások, nyugat-európai aktivizálódás is megfigyelhető. A működő rendszerekhez szükség van egy olyan jogszabályi környezetre, ami az aktuális helyzethez van igazítva és hozzájárul a fizikai védelmi képesség biztosításához, amelyet a közösségi fellépéssel kapcsolatos javaslatok megfogalmazása egészít ki.” [BGy] „Hosszú távú jövőképre és hatékony EU-stratégiára lenne szükség. A körülmények szükségessé teszik új biztonságos harmadik ország-lista megalkotását. El kell különíteni a migránsokat, hogy kezelhető legyen a helyzet. Hotspotokra van szükség. [...] A folyamat kezeléséhez elengedhetetlen a migrációt kibocsátó országokkal a tárgyalások megkezdése és lefolytatása Európa bevonásával. Külön kérdés a biztonságos országok listája, ezt mielőbb egységesíteni kell. Meg kell oldani a menedékkérelmek elbírálásának

³³ Közös akcióterv.

kölcsönös elismerését. [...] Szükség van az országos és nemzetközi migrációs krízismegoldó képességek kialakítására és fejlesztésére. [...] Hangsúlyozni kell, hogy komplex európai migrációs tervre van szükség, amely ország specifikus elemeket tartalmaz (külön csomag), biztosítja a kölcsönös elkötelezettséget, garantálja a pénzügyi segítséget, biztosítja a legális migrációs lehetőségeket, az államhatárok ellenőrzését, a migránsáradat megállítást és az államhatáron való visszaküldését. [...] Fel kell gyorsítani az EU-beruházási projekteket, segíteni a partner országokat. Komplex bűnügyi és igazságügyi együttműködés lenne szükséges. Meg kell erősíteni a határok, különösen az EU külső határ őrizetét. Kiemelten kell kezelni a legális migráció lehetőségét. A munkavállalók részére kvótákat kell biztosítani EU-szinten. Ehhez kapcsolódóan kiemelten kell kezelni a befogadott migránsok szakmai és nyelvi képzését, megfelelő munkaalkalmakat kell teremteni számukra. Fontos a nemzeti menekültügyi központok támogatása, a kapacitásbővítés igény szerinti megvalósítása. A rendszer csak akkor működhet, ha garantált a visszatelepítés is. A harmadik országokba jól képzett, kompetens összekötő tiszteket kell delegálni. Az EU az EU határain kívül is nyújtson támogatást a migrációkezelésben.” [MF] „A tranzit- és célországok közt a dialógot meg kell valósítani.” [MW] „Meg kell oldani a jogrendszer paradigmatisztikus gondjait, funkcionálisan átalakítani az infrastruktúrát és realisztikusan kezelni a kommunikációt.” [OB] „Fontos feladat a határőrizeti és védelmi erők megerősítése, a Frontex fokozott bevonása, a jelenlegi eszkörendszer korszerűsítése.” [EI] „Erősíteni kell a határellenőrzést és a schengeni rendszert. Új dublini rendszert kell kialakítani. Az EU–Törökország nyilatkozat jövője fontos, mert ha megbukik, alternatív megoldás kell. A Nyugat-Balkán határbiztonságát meg kell oldani. Folytatni kell a relokációt és az áttelepítéseket. Rendezni kell a helyzetet Szíriában, Irakban és Afganisztánban.” [ER] „Szükség van egy politikai szándékra és egy végrehajtható programra.” [KiA]

1.2. *A problémamegközelítések háttere*

A konferencián elhangzottak alapján, a napi történések ismeretében elmondható: valós, de nem teljeskörűen körülhatárolt a migrációs probléma. A deklaráltan érdemi megoldásokra törekvés esetében, a hosszú távú gondolkodás hiányában, limitált lehetőségekkel, eltérő érdekekkel, nem azonos súlyú érdekérvényesítési lehetőségekkel, a problémakezelés sajátos és (vertikálisan-horizontálisan) nem egyeztetett értelmezésével, kivitelezésével, a működési mechanizmusok gátló hatása mellett, az egyedi megoldások dominanciára épülő preferálásával, a nem egyértelmű kommunikációval

nehéz azt a megoldást megtalálni, amely valóban az érdemi, integrált, rendszeralapú, hosszú távú és a következményekkel is számoló problémakezelés felé mutat. A teljes ok-okozati összefüggéslánc és a működési mechanizmusok együttes értelmezése során lehet(ne) a problémát egyértelműen körülhatárolni és a megoldási lehetőségek közül a teljes vertikumot alapul véve az optimális variációt kiválasztani.

A fentiek tükrében nem véletlenül kapta a tanulmány a címét, határozott utalással a folyamat- és rendszerszemléletre. A folyamat- és rendszerszemlélet gyakorlati kivitelezése a vonatkozó elvekben, az integrált megközelítésben és gondolkodásban keresendő, amely az egyoldalú, kiragadott részletekre, féligazságokra, ellenőrizetlen adatokra alapuló megközelítést úgy oldja fel, hogy a folyamatokat teljes volumenében vizsgálja, a rendszerek esetében velük egyenrangú tényezőként kezeli a környezetet, és figyelembe veszi a hálózatok természetét is.

Leegyszerűsítve: a folyamatok a rendszerekben valósulnak meg, a rendszerek ki- és bemenetei elvileg kontrollálhatók, a rendszerek ki- és bemenetei mellett más, a rendszerfolyamatokhoz kapcsolódó pontok is lehetnek, amelyek más rendszerekhez köthetők, ezáltal valamely hálózatot képez(het)nek. Az integrált szemlélet egységes működési elvekre alapozva a komplexitásra törekszik a rendszerszereplők teljes körének figyelembevételével, a folyamatok teljes időtartamában, tartalmában és a rendszerösszefüggések keretei közt maradvá. A problémamegoldás során jellemző, hogy a döntéshozó elsősorban az okozattal szembesül, és a valódi ok (lehet több is) rendszerint háttérbe szorul. A tüneti kezelés többnyire látványosabb, gyorsabb, olcsóbb, így ebből előbb lehet valamilyen hatásosan kommunikálható eredményt produkálni, ugyanakkor a valós ok jórészt nem szűnik meg, és az okozat sokszor hatványozottan újratermelődik.

A politika az esetek döntő többségében az előbbit támogatja, míg a funkcionális rendeltetésű szervek/intézmények inkább szakmai oldalról kiindulva az okokkal foglalkoznának, azonban ezt a politikai döntések az azonnali eredménykényszer miatt nem preferálják. A „problémák kezelésének” nevezett eljárások során jellemző magatartás a távoltartásra való törekvés, a leegyszerűsítés, az egyes események túlhangsúlyozása. *(Ami közvetlenül nem érint valakit vagy valamit, az nem tűnik veszélyesnek, ergo távol kell tartani: nem engedni közel vagy izolálni. A jó-rossz, igen-nem leegyszerűsítéssel megkönnyíthető az általános állásfoglalás, a részletek kiragadása, túlhangsúlyozása alkalmas a kezelési folyamat problémáinak az elfedésére is.)* A migránsok bizonyos hányadát a hatóságok, rendészeti szervek „nem engedik be” az ország területére, ez is távoltartás, de ha ennek ellenére a migránsok

illegálisan mégis bejutnak, akkor egy újabb probléma merül fel az azonosításuk kapcsán, és természetesen a fő kérdés, hogy hogyan szocializálódnak, integrálódnak, esetlegesen egyáltalán hol vannak? Ott akarnak-e maradni az első EU-s országban, vagy tovább akarnak menni az EU-n belül? Az illegális migráns „legálisan”, illetve „illegálisan” hogyan „legalizálódik”? A legálisan bejutó migráns pedig „illegálissá válásával” hogyan kezelendő? Ezek mind olyan kérdések a sok közül, amelyekre válaszokat kellene adni, még pedig olyan közös EU-válaszokat, amelyek illeszkednek a nemzetközi környezetbe.

Könnyű azt mondani, hogy csak az ok-okozati összefüggéseket kell felismerni, és erre alapozva a befolyásolási/cselekvési/támogatási képességeket a prevenció irányába elmozdítani. *Mindenekelőtt szemléletbeli váltásra lenne szükség, amelyben megfelelő hangsúlyt kellene adni mind a vertikális, mind a horizontális koordinációnak, a kooperációnak, a kommunikációnak.*

A fentiekhez kapcsolódva nem lehet figyelmen kívül hagyni az Európán belüli regionális sajátosságokat mint egyfajta „örökséget”: Kelet-Közép-Európa régimódi biztonságfelfogását. A kelet-közép-európai új EU-tagállamok (2004 után) CFSP-hez³⁴ való viszonyát vizsgálva feltűnik,³⁵ hogy a térségben ellentétes folyamatok zajlanak, az integráció irányába mutató europaizáció és a fragmentáció felé ható renacionalizáció egyidejű megléte mellett. (Ez nem sokkal a Magyarország EU-csatlakozása utáni időszakban már egyértelműen felismerhető volt!) Két párhuzamos folyamat zajlik: sok országban még nem fejeződött be a tényleges rendszerváltozás, de az EU-csatlakozással komoly biztonságpolitikai változások történtek, emellett gazdasági és politikai indíttatásból ezek az országok már az europaizálódás útjára léptek, de biztonságfelfogásuk továbbra is eléggé behatárolható (tipizálható). *„Nehezen tudatosul bennük, hogy az illegális migrációval nem csupán határaikon vehetik fel a harcot, de oly módon is, hogy a migráció okainak felszámolásához külföldön nyújtanak segítséget. A nemzeti haderő alapvető feladatának továbbra is az ország védelmét tekintik, s többnyire elutasítják azt a modern felfogást, mely szerint a missziókban részt vevő hadsereg az állami külpolitika eszköze. Általánosabban fogalmazva: nehezen tudatosul bennük, hogy a területvédelem helyett az érdekvédelem és érdekérvényesítés a modern biztonságpolitika kulcskérdése.”*³⁶

³⁴ Common Foreign and Security Policy, azaz közös kül- és biztonságpolitika.

³⁵ Tóth Péter (2007): Az „új Európa” viszonya az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájához és az európai biztonság- és védelempolitikához. In: *Európai Tükör*, 12. évf. 3. sz. 114–127.

³⁶ *Uo.* 119.

Úgy tűnik, hogy az elmúlt évtizedben a körvonalazott gondolkodásmód stabilan rögzült és a jelenlegi mechanizmusok is ezt a „jól bevált” megközelítést tükrözik. Az EU egységes fellépésének igénye mellett a belső erő- és dominanciacsoporthoz megjelenése és érdekérvényesítési törekvései egyértelműen nyomon követhetők. Mit jelenthet a problémamegközelítés megváltoztatásának kényszere? Ezt kísérli meg taglalni a következő fejezet.

2. A folyamat- és rendszerszemlélet érvényesítési lehetőségei a migrációkezelésben

„A folyamat egymással kölcsönhatásban álló tevékenységek olyan sorozata, amely bemeneteket kimenetekké alakít át.”³⁷ Mindezt célszerű kiegészíteni azzal, hogy a folyamat megvalósításához erőforrásokra van szükség és – normál helyzetben, megfelelő összhang esetén – a folyamat kimenete magasabb értéket képvisel, mint a bemenet, illetve a ráfordítások mértéke. Ebből kiindulva a *folyamatszemléletű megközelítés* magában foglalja a folyamatok azonosítását, szabályozását, irányítását, a be- és kimenetek meghatározását, az egyes folyamatok összekapcsolását, összehangolását, környezeti illesztését (szervezés) és permanens fejlesztését. Ez kivetíthető a migrációs folyamatokra és azok kezelésére is.

A migráció vonatkozásában beszélhetünk olyan migránsokról, (a) akik már valamely EU-s országban tartózkodnak, függetlenül attól, hogy legálisan vagy illegálisan teszik ezt, (b) akik „úton” vannak, tehát közelítenek a célország felé, de még nem lépték át az EU külső határát, (c) akik egy távoli helyen, de nem a lakóhelyükön várakoznak, hogy elinduljanak, valamint (d) akik a lakóhelyükön élnek, de bármikor potenciális migránssá válhatnak. A már az EU területén élő migránsokat is sokféleképpen csoportosíthatjuk, például az érkezés időpontja, a tartózkodás módja, az integráció foka stb. alapján.

Ha a migrációkezelés³⁸ oldaláról vizsgáljuk meg a kérdést, akkor az alábbiakat célszerű figyelembe venni: a migrációkezelés mint problémakezelés egy folyamat, amely vélelmezéssel, prognózissal, kész tényekkel, felismeréssel, azonosítással, feladatszabással, feladatvétellel, valamely cselekvési kényszerrel, tenni akarással stb. kezdődik. A lényeg mindig valamiféle kényszer, motiváció a cselekvésre vagy annak kiváltására. Mindehhez megfe-

³⁷ Az ISO 9000 szabványcsalád által használt általános fogalom.

³⁸ Lásd részletesen: Teke András (2013): A változásokkal összefüggő kihívások kezelésének tipizálható problematikája korunk rendszertében. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIV. 13–22.

lelő fogadó környezetet, szakértelmet, szakmai és politikai kultúrát indokolt társítani. A problémát, a változás/válság lényegét minden esetben indokolt azonosítani, hogy pontosan ismert legyen, miről is van szó. Ehhez megfelelő mennyiségű, minőségű, validálható, érdemi, integrált környezetben is felhasználható, hozzáférhető és reprodukálható adatokra, információkra van szükség, amelyeket tervszerűen és célirányosan gyűjteni, strukturálni, tárolni, megőrizni, elemezni, értékelni, szelektálni és feldolgozható formátumba kell rendezni, hogy az adott hierarchikus szinten autentikus döntés születessen. A környezeti elemzést minden esetben el kell végezni, és csak ekkor kezdődhet a problémák/változások/kockázatok/válságok kezelése, feltéve, ha a paradigmák nem indítják be a szokványos eljárásokat, és nem terelik más irányba a folyamatokat.

Minden „kezelés” szükségszerűen magában foglalja az új igények/elvárások/ambíciók felvetésének és rögzítésének igényét, a kitűzött célok és a lehetőségek képesség- és kompetenciaalapú koherenciáját, körülhatárolja és megbecsüli/prognosztizálja a várható hatásokat, a költségek teljes körét, azok el-/megoszlását, az előnyöket/hátrányokat és a változáshoz kapcsolódó/várható újabb kockázatokat. Mindezt megfelelő módon kommunikálja, koordinálja, monitorozza és dokumentálja, valamint felülvizsgálja/értékeli a megvalósítást, kezdeményezi a szükséges beavatkozásokat és a visszacsatolásokat.

Bármely problémakezelést az általános munkaköri feladatok, a normál helyzetre tervezett működés keretében, illetve a vele való teljes körű, vertikális és horizontális koordináció és kooperáció nélkül nem lehet hatékonyan megoldani. Ez egy olyan paradox helyzet, amely folyamatszemplélet nélkül nem határolható körül. A szervezetek feladat-végrehajtásra „rendezkedtek be”, amelynek a feltételei valamely módon és mértékben szabályozottak, tehát jogszabályok, SZMSZ, munkaköri leírás, szabályzatok, utasítások, kézikönyvek stb. alapján, algoritmikusan leírható, tanulható, az elvégzéshez szükséges módon felkészítve, szabályozott tevékenységet végeznek. A probléma attól probléma, hogy azonosításakor nem ismert a megoldás módja, tehát nem kezelhető általános feladatként!

Bármely problémakezelés másik Achilles-sarka a mindenáron való megoldáskeresés vagy kikényszerítés. Ez rendszerint a megoldási szintnél magasabb vezetési, döntési szinttől indul ki. A problémák természete abban is megnyilvánul, hogy rendszerint a legváratlanabb helyzetekben és időpontokban jelentkeznek. A megoldást megkönnyíti, ha a tevékenységi folyamatok leírása rendszerszinten megtörtént, mert ez esetben ez felhasználható a még algoritmikusan le nem írt, ismeretlen folyamatszakaszok azonosításához, ergo közelebb visz a megoldáshoz. A folyamatkezelés a ve-

szély/fenyegetés „kiindulás előtti állapotától” kezdve a kezelési folyamat lezárásáig tart, minden szakaszban az elemzés-értékelés, döntés-előkészítés és döntésbiztosítás, a döntéskivitelezés teljes körű elvégzésével.

1. lépés: a (potenciális és latens) veszélyforrások valószínűsítése, azonosítása, körülhatárolása, elemzése, értékelése, prognosztizálása.
2. lépés: a veszélyforrások teljes környezetének értékelése, a befolyásoló (gyorsító és lassító) tényezők pontosítása.
3. lépés: a lehetséges veszélyek feltérképezése, eszkalálódási szintjük megítélése, a katalizációs tényezők azonosítása.
4. lépés: fenyegetések azonosítása, stádiumuk megítélése.
5. lépés: kockázatok – ide tartozik a kockázatok felismerése, körülhatárolása, azonosítása, elemzése, értékelése, profilozása, priorizálása, ellenőrzése, monitorozása, mérése, becslése, minősítése, validálása, közlése, felülvizsgálata, „tervezése”, finanszírozása, kockázati küszöbök megállapítása, ehhez jön a teljes kockázati környezet komplex jellemzése. Mindez a kockázatkezelés különböző stádiumaiban realizálódik: kockázatmegelőzés, kockázatelfogadás, kockázattűrés, -áthárítás, kockázatba bevonás, kockázatcsökkentés. Keretei: kockázatpolitika, kockázatmenedzsment, kockázattudatosság, integrált kockázati mátrix.
6. lépés: a megelőzés (primer, sekunder, terciér) realizálása.
7. lépés: a veszélyek, fenyegetések manifesztálódásának tervezett, szervezett befolyásolása ellentévékenységek sorozatával és egymásra épülésével. Ezek lehetnek: felderítés, felfedés, figyelemmel kísérés, akadályozás, gátlás, lassítás, terelés, eltérítés, ellensúlyozás, hatáscsökkentés, hatástalanítás, befolyásolás, dezinformáció, kompenzálás, megszüntetés.
8. lépés: a veszély, fenyegetés realizálódásakor a megszakítás, elhárítás, megállítás, zárolás, lokalizáció, megszüntetés alkalmazása.
9. lépés: a károk, változások, hatások azonosítása, felmérése, a működési mechanizmusok életképességének biztosítása, ideiglenes megoldások bevezetése, a folyamat- és rendszerműködés (károk, deformációk) felmérése, a helyreállítás integrált koncepciójának kialakítása.
10. lépés: a folyamatok és a rendszer helyre-/visszaállítása. Megelőző intézkedések foganatosítása. A rendszerfejlesztés meg-

kezdése. A beavatkozások hatásainak felmérése más folyamatokra és a rendszerműködésre, a szükséges korrekciók megtétele.

11. lépés: folyamat- és rendszerfejlesztés. Visszacsatolási folyamat a PDCA-ciklus³⁹ elvei szerint a kezelési folyamat kiindulásától kezdve. Ez egy iterációs folyamat.
12. lépés: a kockázatkezelés rendszerére épülő migrációkezelési mechanizmusok integrálása a tevékenységbe. A fentieket befolylásolja a folyamatszabályozás állapota és hatékonysága.

A rendszerek egyik sajátossága, hogy további al-/részrendszerekre bonthatók, egészen a tovább már nem bontható rendszerelemek szintjéig. A rendszerek attól is rendszerek, hogy a teljes folyamatvolumen tekintve egységes egészként, vezetési/irányítási/koordinálási és megvalósítói/kivitelezői/végrehajtói, valamint támogatói/biztosítói/katalizátor al-/részrendszerek/-elemek komplex, összehangolt, leírható, funkcionális együtteseként működnek. (Egy valóban migrációkezelési rendszernek is rendelkeznie kellene ilyen attribútumokkal.) Ehhez közös, integrált, jogszultsági szint és kör alapján elérhető adatbázisokra, forrásbiztosításra van (lenne) szükség. *Akkor igazán hatékony a rendszerműködés, ha nincs szükség a különböző alrendszerek/modulok közti külön (eseménykövető) adat-/információátvitelre és vezérlési beavatkozásra (kézi vezérlésre).*

Itt érkezünk el a lényeghez: a vezetés-irányítás szándéka hogyan jut el a megvalósításig, végső soron a végrehajtásig? A klasszikus esetek: a *vezérlés* és a *szabályozás*. A vezérlés az irányítás azon megvalósulása, amelynél az irányítani kívánt jellemző pillanatnyi értékétől függetlenül történik a beavatkozás a folyamatba. A szabályozás az irányítás azon megvalósulása, amelynél az irányítani kívánt jellemző pillanatnyi értékétől függően avatkozik be a folyamatba és felhasználja a visszacsatolási értékeket.

A rendszerműködtetés ma is tapasztalható anomáliáit jól jelzi a következő, 1970-es évekből vett hivatkozás: „Szabályozás: Az irányításnak az a módja, amelynek keretében az irányító központnak nem szükséges megvizsgálnia és értékelnie a rendszert érő minden véletlen hatást és recepteket adni arra, hogyan kell ezekre reagálni, minthogy léteznek olyan ösztönzők, amelyek a külső hatásra jelentkező reakciókat a kellő irányba terelik. [...] A szabályozást két fajtára oszthatjuk: az első az eltérések kiegyenlítésének elve szerinti, a második a kritikus paraméterek szerinti szabályozás. Az első esetben a rendszer akkor változtat viselkedésén, amikor a visszacsatolás

³⁹ PDCA: tervezés, kivitelezés, ellenőrzés, beavatkozás.

segítségével felszínre kerülnek a normáktól, a tervtől való eltérések. A második esetben akkor, amikor valamelyik paraméter szintje eléri a kritikus, nem megengedhető határt.”⁴⁰

A rendszerszemlélet teljes hiányára utal, ha úgy történik a beavatkozás, hogy a rendszer többi részének helyzete nem kerül felülvizsgálatra. Ha a migráció kapcsán bármilyen beavatkozás történik a rendszerműködésbe, az kihat a teljes rendszerre is! A vezérlés és a szabályozás összhangjának a bonyolult rendszereknél még nagyobb hangsúlyt kell kapnia. Nagy rendszerek esetén a kapcsolatok nagyon bonyolultak és sokfélék. A nagy rendszerekre kifejezetten igaz, hogy azok olyan rendszerek, amelyeknek vizsgálata csak alrendszeiken keresztül lehetséges.⁴¹ EU-s vonatkozásban nem (lenne) szabad elvonatkoztatni a nemzetállami rendszerektől.

A migráció vonatkozásában az egyes események külön-külön történő kezelése, a környezetéből való kiszakítása, a beavatkozás során a teljes rendszerre vonatkozó korrekciók vizsgálatának elmulasztása újabb problémákat generál. (A 2. fejezet nem egy elméleti problémát vet fel, hanem a valós folyamat- és rendszerműködéshez köthető problémakezelés sajátosságaira szeretné a figyelmet ráirányítani. Például a kvótakérdés jelen fejezet 9–10. lépése szerint logikus lépés lenne, de a megfelelő környezeti illesztése és a hatásmechanizmusok egyidejű harmonizálása is szükséges.)

3. Paradoxonok fogságában

A migrációs válság tényének már önmagában elegendőnek kellene lennie arra, hogy az érintetteket egyeztetett érdekeik alapján motiválja a közös cselekvésre, leegyszerűsítve az EU által a „3C”⁴² valós és teljes körű, minden szintre kiterjedő érvényesítésére. A valóságban nyilvánvaló vagy latens paradoxonok⁴³ egész sora nehezíti a valós és érdemi megoldásokat, sőt már a döntés-előkészítés időszakában is érezteti a hatását. Mindez az EU és az EU-s intézmények működésének természetére, a hierarchikus-bürokratikus intézményi működés jellegzetességeire és a tagállamok különböző időhatárig, problémakörig kitekintő, sok esetben nem deklarált, de domináns érdekmotivációs viselkedésére vezethető vissza. *A paradoxonok egyik ismértve*

⁴⁰ L. I. Lopatnyikov (1975): *Közgazdasági-matematikai kisszótár*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 58.

⁴¹ *Uo.* 55.

⁴² *Communication, Coordination, Cooperation.*

⁴³ A paradoxon állítások egy olyan halmaza, amelyek ellentmondásra vezetnek, vagy a józan észnek ellentmondó következtetés vonható le belőlük. Forrás: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Paradoxon> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

a látszólagos ellentmondások generálása, amelyből törvényszerűen a logikustól eltérő következtetések születnek, a másik pedig, hogy nem oldhatók fel abban a szabályrendszerben/környezetben, amelyről szólnak, ezáltal állandósítják az egymásnak ellentmondó tényeket, és így újabb problémákat idéznek elő.

Az EU-t mint gazdasági, politikai, geopolitikai stb. képződményt ritkán vizsgálják a folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról. (Talán nem véletlenül?) Többféle kép is kialakult az EU-ról, ebből egy „hivatalosat” érdemes megnézni. „Az Európai Unió (EU) egyedülálló. Nem szövetségi állam, mint az Amerikai Egyesült Államok, mivel tagországai továbbra is független, szuverén államok. Ugyanakkor nem is csupán egy kormányközi szervezet, mint például az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), hiszen a tagállamok szuverenitásuk egy részét egyesítik – és így közösen sokkal nagyobb erőre és befolyásra tesznek szert, mint amit egyedül el tudnának érni. Szuverenitásukat oly módon egyesítik, hogy közös döntéseket hoznak a közös intézményekben, így például az Európai Parlamentben, amelyet az EU polgárai választanak, valamint az Európai Tanácsban és a Tanácsban, mely két intézmény a nemzeti kormányokat képviseli. Ezek az EU egészének érdekét képviselő Európai Bizottság javaslata alapján döntenek.”⁴⁴ Ez eddig a politikai korrektség jegyében megállja a helyét, bár számos strukturális, működési és szerepértelmezési ellentmondással van társítva. Noha az EU kvázi államként („föderatív államként”?) való viselkedésére főleg válsághelyzetben van deklaratív igény/elvárás/törekvés, a kivitelezés módját, annak feltételei oldalát tekintve a helyzet a jelenlegi folyamatokat alapul véve nem prognosztizálja a lineáris megoldást.

Ha ideális megoldásnak tekinthető az EU intézményrendszere és működése, akkor miért jelennek meg sorra – főleg az 1980-as évek után – a működéséhez köthető problémák? Ha egy rendszert nézünk, akkor annak vannak határai, vezető-irányító alrendszerei, végrehajtó alrendszerei és támogató/háttér/alrendszerei. Ezeknek integrált módon kellene működniük, egy egységként. Azonnal szembeötlik egy ellentmondás: lefedik egymást a vezető-irányító szervek döntési háttere és a végrehajtás/megvalósítás kivitelezése.

Az EU-nak mint rendszernek, valamint rész- és alrendszereinek értelmezése sem felel meg minden esetben a klasszikus rendszerszemlélet kritériumainak, és nem is úgy működik! Ez a másik kulcselem: a működés! Mi van akkor, ha egy létrehozott intézmény elválik attól a funkciótól, amelynek

⁴⁴ Forrás: <http://bookshop.europa.eu/hu/how-the-european-union-works-pbNA0414810/> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

megvalósítására létrehozták, és a továbbiakban önnön fennmaradását, fejlesztését tekinti a saját funkciójának, feladatának, céljának, és az eredeti funkció megvalósítására biztosított források jelentős részét is erre használja fel? Megtörténik, sőt ha nem történne meg, akkor önmagát lehetetlenítené el. „Egy családokozhatatlan intézmény legnagyobb hátránya az, hogy nem cáfolhat meg egyetlen korábbi álláspontot sem, nem tagadhat meg korábbi tanítást, nem vonhat vissza erkölcsi döntést, még akkor sem, ha az új felismerések a gyökeres változtatást igazolják.”⁴⁵ Ez az a pont, ahol az intézményi elkülönülés és önállósodás tetten érhető, és a képviseleti funkció az intézményi érdek alá rendelődik. Ez már önmagában egy paradoxon!

Az EU-tagállamok számának növekedése az extenzív szemlélet alapján az erejét is növelte. Az 1958-ban létrejött Európai Gazdasági Közösség, majd Európai Közösség hat alapító tagállamából – hét ütemben történt bővítést⁴⁶ követően – 2013-ra 28 tagállam lett (450%), 2016-ban az Egyesült Királyság jelezte népszavazásra alapozott kilépési szándékát (Brexit), s a tanulmány megírásáig már meg is született a népszavazás eredménye, de a hivatalos (kilépési) eljárás még nem indult meg. (A képet tovább árnyalja, hogy számos ország nem EU-tagként tagja a schengeni övezetnek és/vagy viselkedik egyedi megállapodások alapján kvázi EU-tagként.)

A tagállamok létszámának növekedése a már említett működési mechanizmus bonyolultságát, nehézkességét, az eurokrata intézményi szemlélet térnyerését eredményezte. Az 1970-es évek végéig a rendszer hatékonyan működött. (Bár a végrehajtást illetően a releváns, funkcionális alrendszerek nem lettek kialakítva.) Az EU-nak sosem voltak ütőképes, saját fegyveres erői és rendészeti szervei. Ezt a feladatot a NATO látta el, amelynek működésben az USA mint nem európai szereplő szenior partnerként lépett fel és érvényesítette az érdekeit. Az EU-tagbővítéssel EU- és NATO-szinten érdekellentétekkel terhelt tagállami viszonyrendszerek jöttek létre. A schengeni rendszer⁴⁷ kialakítása az amúgy is bonyolult működési mechanizmust to-

⁴⁵ de Rosa, Peter (1991): *Krisztus helytartói*. Budapest, Panem Kft. 39.

⁴⁶ Alapító tagállamok: Belgium, Hollandia, Luxemburg, Németország, Franciaország és Olaszország. 1. bővítés – 1973: Dánia, Írország és Egyesült Királyság; 2. bővítés – 1981: Görögország; 3. bővítés – 1986: Spanyolország és Portugália; 4. bővítés – 1995: Ausztria, Finnország, Svédország; 5. bővítés – 2007: Ciprus, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia; 6. bővítés – 2007: Bulgária és Románia; 7. bővítés – 2013: Horvátország. Jelenleg bővítés/csatlakozás előtt áll formálisan Törökország, Macedónia, Izland, Montenegró, Szerbia, Albánia.

⁴⁷ Schengenen 1985. június 14-én öt EGK-tag (Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság) aláírta a megállapodást, amely a részt vevő államok közötti, közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szólt. A

vább terhelte. A schengeni egyezményeket és vívmányokat az amszterdami szerződés emelte be az uniós jogrendbe (pillérekbe) egy sajátos döntési mechanizmust kialakítva. (Aláírás: 1997. október 2., hatálybalépés: 1999. május 1.) *Ezek és az ezekhez kapcsolódó joganyagok következményeiként célszerű kezelni a migráció kapcsán kialakult paradoxonokkal terhelt biztonsági helyzetet.* Ezt az alábbiakkal is alá lehet támasztani.

3.1. Biztonsági paradoxon

Az EU-t mint sajátos globalizációs formációt vizsgálva az egymást követő bővítések eredményeként a területe, népessége, anyagi potenciálja és gazdasági befolyása abszolút értékben és arányaiban is rendkívüli módon megnövekedett. Soha nem tapasztalt mértékű beruházások történtek gazdasági, infrastrukturális és biztonsági területen, mégis kritikusnak nevezhető az aszimmetrikus fenyegetések, a migráció, a terrorakciók, a szervezett nemzetközi bűnözés (az összes elágazásával együtt), a civilizációs és természeti katasztrófák elleni közös EU-s intézményi fellépés hatékonysága. Ez a jelenség a biztonsági paradoxont testesíti meg.⁴⁸ Ebben az esetben nem az erő, a potenciál nagysága a mérvadó, hanem annak térben, időben való és folyamatba illesztett, rendszerszerű alkalmazhatósága. Ismét felmerül a „3C” alkalmazásának hiátusa. Ezt elmélyíti a sajátos döntési mechanizmusok (például miniszteri szintű döntések vs. miniszterelnöki hatáskör stb.), a döntéskivitelezés alacsony hatásfoka és az EU-s döntések – nemzetállami kivitelezés összes ellentmondása.

3.2. Biztonsági dilemma

A biztonság és a szabadság egymástól nem választható el, ezért a szoros összefüggés meghatározza a hozzájuk fűződő szemléletet is.⁴⁹ A globalizációnak és a biztonságának elvileg egymást kell erősítenie, hiszen pontosan a globalizáció kapcsán keletkeztek olyan problémák, amelyek nemzeti szinten nem oldhatók meg, magasabb szintű megoldásokra lenne szükség, ezek kés-

megállapodást 1990. június 19-én kibővítették a schengeni végrehajtási egyezménnyel, amely meghatározta a megállapodás megvalósítási folyamatát. A megállapodás és a végrehajtási egyezmény 1995-ben lépett hatályba az öt alapító tag, Spanyolország, valamint Portugália részvételével. A jelenlegi schengeni egyezmények több olyan országot is érintenek, amelyek nem EU-tagok.

⁴⁸ Winkler, Jan (2004): Az EU polgárainak biztonsága: paradoxon és dilemma. In: *Európai Szemle*, 15. évf. 3. sz. 71–72.

⁴⁹ Sassen, Saskia (1999): Beyond Sovereignty: De-Facto Transnationalism in Immigration Policy. In: *European Journal and Law*, Vol. 1. 177–198.

lekedése, hiánya miatt paradox helyzetet teremtenek az egyes nemzetállamok egyedi biztonsági erőfeszítései. A közösségi-szövetségi (például EU-s) rendszerek esetében a nemzeti biztonság a közösségi rendszer része, kérdés, hogy a biztonság érvényesítése nemzeti szinten mennyiben felel meg a közösségi érdekeknek, ki ellen és kinek az érdekében történik.⁵⁰

Ha a biztonságot vizsgáljuk, akkor a fő kérdés az, hogy a (közösségi és a nemzeti) biztonság hogyan erősíthető. *A biztonság fokozása egy bizonyos szinttől kezdve a szabadság korlátozását is jelent(het)i.* Ez lehet mozgási, cselekvési, kapcsolati korlátozás.⁵¹ A biztonsági dilemma a viszonyrendszer elemzésével oldható fel. Ennek alapja a bizalom, a garanciák rendezése, a kölcsönösség kérdése, az átláthatóság megteremtése, a kölcsönös tájékoztatás, a koordináció-kooperáció és a teljes körű kivitelezés. Az általános elveket sajátos értelmezési kontextusba állítja a schengeni rendszerhez fűződő érdekek értelmezése.

A biztonságparadoxon és biztonságdilemma⁵² figyelembevételével a szabadság és a biztonság kényes egyensúlyát célszerű megteremteni. A biztonság dimenzióinak releváns értelmezése és értékelése elősegítheti a biztonsággal kapcsolatos problémák érdemi megoldását és eleve a csapdahelyzetek elkerülését. Amíg az illetékesek olyan kérdéseket tesznek fel, mint „Ez kire tartozik?”, „Kinek a dolga lenne?”, addig a jelenlegi szektoriális szemlélet nem változik, és az összefüggések feltárása helyett csak tüneti kezelésben megnyilvánuló, az adott intézkedési szintet rendszerint rosszul megválasztó reakálás érhető el. A biztonságot érintő „határok” fizikai jellege egyre inkább formálissá válik, míg a gondolkodásbeli határok ezzel arányosan növekedve fejtik ki korlátozásbeli hatásukat, s ez főleg a következményekben jelenik meg, s a megítélésében éppen a fenti korlátok akadályozzák a felelősöket. *A migrációs válság megoldásának alapját a biztonsági paradoxon és dilemma strukturális, funkcionális, kivitelezésbeli megközelítésének radikális megváltoztatása képezheti.*

3.3. A funkció és az intézmény szétválása

A fentiekben már volt róla szó, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetek egyik fő jellemzője az eredeti funkció alárendelése magának a szerve-

⁵⁰ Sassen, Saskia (2000): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában.* Budapest, Helikon Kiadó. 79–118.

⁵¹ Uo.

⁵² Teke András (2006): A „pull-push factor” biztonság alapú megközelítése. In: *Magyarországot érintő nemzetközi migráció.* Budapest, MK Katonai Biztonsági Hivatal. 145–166.

zeti létnek. Az EU-s intézmények egyrészt a tagállami hatásköri döntések előkészítését, megvalósítását végzik, másrészt biztosítják az EU napi működését. Az intézmények is rendelkeznek saját hatáskörökkel. A probléma akkor adódik, és ezt követően „intézményesül”, ha az adott intézmény a hatáskörében más hatásköri szinthez kapcsolódó ügyben, azt figyelmen kívül hagyva jár el. Az EU-s döntési mechanizmus sem túl átlátható, ehhez járul, hogy a különféle bizottságok száma, létszáma a problémajelenségekhez kapcsolódóan növekszik. A végrehajtás a tagállamokra marad. Az intézmények saját fennmaradásuk és fejlődésük érdekében értelemszerűen olyan javaslattal állnak elő, amely a szervezeti/intézményi létet erősíti. Így az eredeti funkcióhoz kötődő érdekek háttérbe szorulnak, és az intézményi funkció erősödik. Ez tetten érhető a stratégiáknak nevezett anyagok, programok esetében is, amelyek bár valamilyen formális egyeztetést és egyetértést követően kerülnek elfogadásra, de nem tükrözik az egyes tagállamok funkcionális érdekeit. Amíg ez a paradox helyzet fennáll, mindig lesz a tagállamok közt egy mérhető arány, amely bár formálisan azonosul az intézményi döntésekkel, a valóságban azokat nem érzi magára kötelező érvényűnek, különösen, ha az „ajánlás” kategóriába tartoznak.

3.4. *Állam a nemzetállamok felett?*

Az Európai Unió⁵³ – mint regionális integráció – ezen a néven 1993. november 1-jétől létezik. Az európai integráció elmélyítését az amszterdami szerződés⁵⁴ célozta meg, amely fontos előrelépéseket hozott a közös kül- és biztonságpolitika területén. A döntéshozatali és intézményi reformok területén azonban nem váltotta be a várakozásokat. (Bővebben: nizzai szerződés, Európai Konvent.) Az Európai Alkotmányt nem fogadták el. A továbblépést a Lisszaboni Szerződés⁵⁵ jelentette, amely sok tekintetben átrendezte az intézményrendszert. Az EU próbál kvázi államként működni, amit az egységes fellépés, a hatékony válságkezelés indokolna is, azonban a tagállami tagoltság, a nemzetállami és a szövetségi érdekek esetenkénti divergenciája ezt nem támogatja. Az EU-s fellépés formálisan az EU-t jelenti, valójában a 3.5. pontban taglalt *dominancia* valamilyen szintű pozicionálása érvényesül. Az EU gazdasági súlya messze meghaladja a tőle elvárható politikai érdekérvényesítő hatékonyságot, amely megmutatkozik a konfliktusok kezelése során a partnerségi paritásokban is.

⁵³ Létrehozta az 1992. február 7-én aláírt maastrichti szerződés.

⁵⁴ 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba.

⁵⁵ Lisszabonban, 2007. december 13-án írták alá. Ratifikálása elhúzódott.

3.5. *A dominancia és a formális vezetés egymás mellett élése*

Az EU működési elveit, intézményeit, működési rendjét szerződések rögzítik. Létezik tehát egy legitim vezetési rendszer, adottak fórumok, a döntési szintek is. Ugyanakkor a tagállamok politikai, gazdasági súlya alapján lehetőség van arra, hogy egy vagy több tagállam az érdekeit sajátosan érvényesítse. A formálisan előkészített döntéseket a nagyobb politikai, gazdasági potenciállal rendelkező tagország vezetője vagy tagországok vezetői együttesen, rövid idő alatt képesek következmények nélkül megváltoztatni. (Ilyen dominancia-központnak tekinthető jelenleg a német kancellár és támogatóinak köre.) Ebből következik, hogy a formális és az informális csatornák (lásd: 3.6. pont) egymásmellettsége az egységesnek deklarált uniót sajátos súlypontképzési, dominanciaalapú formációvá változtatta. Ez megerősíti a döntések kiszámíthatóságát, a domináns érdekcsoportokhoz közvetlenül nem tartozó tagországok lehetőségeit pedig minimalizálja. A migrációhoz kötődő döntésmechanizmus hatékonysága is ezáltal befolyásolt. Mind ezt jól alátámasztják a 2014 áprilisában, Maastrichtben megtartott elnökjelölti vitán elhangzottak: „*Guy Verhofstadt egy erős Bizottságot képez el, élén egy erős elnökkel, aki nem csak akkor kezdeményez, ha azt Franciaország vagy Németország jóváhagyja.*”⁵⁶ De facto ez is igazolja a paradox helyzetet teremtő dominanciaelv létét.

3.6. *Formális-informális*

Az EU működési elveit, intézményeit, működési rendjét szerződések rögzítik. A döntések a működési mechanizmusok jellegéből fakadóan alapvetően az érdekcsoportok egyeztetéseire épülnek. Tehát a döntések lényege már a hivatalos fórumok előtt megfogalmazódik, a fórum a döntések formális legitimálását szolgálja. Léteznek speciális, funkcionális döntés-előkészítő fórumok (például Coreper⁵⁷), de főleg az előzetes informális egyeztetések jellemzőek. A 28 tagország (ideértve még Nagy-Britanniát is) érdekeinek egyeztetése eltérő gazdasági fejlettsége és földrajzi elhelyezkedése miatt nehézkes, sok az ún. *kivételes elbánás* vagy részleges részvétel engedélye-

⁵⁶ Forrás: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/az-első-eu-bizottsági-elnokjelölti-vita-összefoglalója> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

⁵⁷ A Coreper az EU-tagállamok kormányainak állandó képviselőiből álló bizottság (Állandó Képviselők Bizottsága), a Tanács fő előkészítő szerve. A Coreper nem egy uniós döntéshozó szerv, így az általa elősegített megállapodásokat a Tanács bármikor megkérdőjelezheti, mivel a döntéshozatal kizárólag ez utóbbi hatásköre. Forrás: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/ (Letöltve: 2016. 08. 21.)

zése. A formális csatornák működése csak részben biztosítja a teljes körű érdekepozicionálás lehetőségét. Ez a paradox helyzet az egyedi nemzetállami érdekérvényesítési törekvésekkel nem oldható fel.

3.7. *A megoldásra alkalmas tagország nem azt a megoldást preferálja, mint amit elvárnak tőle*

Az EU döntéshozatali mechanizmusai determinálják magát a megoldást is. A már említett dominanciaelv alapján az érdekepozicionálás hatékonyan működik. Ez egy újabb paradoxont generál, mert a probléma rendezésére potenciálisan alkalmas tagországok érdekei nem mindig azonosak a többi érintettével. A migráció esetében Németország kulcsszerepet játszik, a gazdasági potenciálja fenntartásához olcsó munkaerőre van szüksége, amelyhez olcsón kíván hozzájutni. Mivel alapvetően (a migráció irányát illetően) csak belső határokkal rendelkezik, a legális csatornákon való migránsbefogadás a jelenlegi helyzetben költséges és limitált lenne, ezért a távoltagehelyett az emberi jogokra való hivatkozással olyan döntéseket támogat, amelyek lehetővé teszik a migránsok eljutását Németországba. A külső határokkal rendelkező országok érdekei ezt nem tolerálják, ráadásul a dublini rendszer formálisan a külső határral rendelkező országokat sújtja (amelyek területére a migráns elsőként belép). *Jelen esetben a dominancia-központok érdekérvényesítése éppen a schengeni rendszer gyakorlati működtetőit érinti hátrányosan.*

3.8. *A következményeket nem célszerű figyelmen kívül hagyni...*

Az EU tagállami összetétele, a tagállamok gazdasági potenciálja a hangoztatott egységre törekvés mellett is heterogén. Az olcsó munkaerőre szükség volt, van és lesz, a hozzájutás módja a kérdés. Minden döntésnek van következménye, amely lehet determinisztikus, prognosztizálható és nem prognosztizálható. Ez utóbbi tovább bontva lehet nem szándékolt következményekkel járó vagy kaotikus. *A szabályozatlan, irányítás nélküli, ellenőrizetlen migrációs folyamatok a nem prognosztizálható, ezen belül is a kaotikus következmények előidézőivé válhatnak.* Az EU döntéshozói által preferált kvótarendszer e fenti következmények tompítását célozza, azaz a szükséges mennyiségű és minőségű, migránsalapú munkaerő „kiválogatása” után a problémát jelentő „alkalmatlan” migránsokat a szolidaritás elve alapján az összes tagállam között, valamilyen számítás alapján szétosztanák. Furcsának tűnik, de ez egyfajta folyamat- és rendszerelvű megoldás is lehetne, feltéve, ha az egész migrációs kérdést is eszerint közelítenék meg. Az EU-s külső határok olyan mértékű lezárása esetén, amely nem biztosítaná a

válogatásra alkalmas migránsmennyiséget, bizonyára már készültek forgatókönyvek, de ezek következményeit még nem lehet prognosztizálni. A kiragadott megoldások a rendszerszintű megközelítést és kezelést korlátozzák.

3.9. Ki kit védjen meg?

A paradoxonok újratermelik magukat. Az EU-s és a nemzetállami közös érdekpozicionálás már önmagában paradoxon, különösen, ha 28 tagországról van szó. *A migráció megítélésében két szélsőség jelenik meg, amelyek bár összeegyeztethetők lennének, de éppen a szereplők jellege és politikai súlya miatt egyre jobban távolodnak egymástól.* Az egyik az általános és nemzeti biztonság preferálása, a másik az emberi jogokra való hivatkozás alapján „minden migráns menekültnek tekintése”. Az állami funkciók betöltése és a nemzetközi egyezmények érvényesítése emberi jogi és migrációs vonatkozásban nem mindig konvergál. Az állam köteles a saját állampolgárait megvédeni, de ugyanúgy köteles védelmet nyújtani a menedékre jogosultaknak, és a rászorultság mértékét sok esetben nem az adott állam állapítja meg. Általános vonatkozásban „a bevándorlás keretei a határt és az egyént jelölik ki szabályozási területként.”⁵⁸ Kiemelt jelentőségű tehát az államhatár és a migráció alanya, a migráns, akit legtöbbször menekültként aposztrofálnak. Ezt bonyolítja az EU-n belül a schengeni rendszer a külső és belső határok eltérő státusával, és az azokhoz fűződő politikai és gazdasági érdekrendszer. *A nemzetállami és egyben EU-s külső határok kizárólagosan fizikai lezárásával nem lehet hosszú távon megoldani a migrációs kérdést, de ez deklaráltan a nemzetállami védelmi funkciónak tesz eleget.* „Különböző emberi jogi deklarációk és konvenciók sürgetik, hogy az államok biztosítsák a menedékjogot, de mindegyik elismeri, hogy az államok saját joga ebben a kérdésben dönteni.”⁵⁹

És itt merül fel az ellentmondás, amelynek feloldása nem egyszerű, és a migránskérdésben a konfliktusok alapját képezi. „Mekkora hatalma van az államnak a bevándorlás felett? Egy folyamatosan bővülő rendszer, amelynek középpontjában nemzetközi egyezmények, konvenciók, valamint a bevándorlók által megszerzett jogok állnak, korlátozza az állam szerepét a bevándorlás szabályozásában.”⁶⁰ A távoltartás hosszú távon nem megoldás, a migránsok integrációja pedig – amely komoly anyagi megterhelést (is)

⁵⁸ Sassen, Saskia (2000): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. Budapest, Helikon Kiadó. 84.

⁵⁹ Uo. 85.

⁶⁰ Uo. 86.

jelent minden államnak, és az állampolgárai jólétének terhére történik – nem garantált. A védelemre jogosultság és védelmi kötelezettség összeegyeztetése nemzetállami, EU-s és nemzetközi szinten a jelenlegi szabályozási kontextusban nem biztosítja a megoldás felé való közeledést. Mindez markánsan befolyásolja a döntéseket és azok következményeit is.

3.10. Integráció integrálás nélkül

2014. május 22. és 25. között zajlottak az európai parlamenti választások. Ezt megelőzően, április 28-án, a Maastricht Egyetemen rendezték meg az első EU-elnöki vitát, amelyen az Európai Bizottság elnöki posztjáért versengő jelöltek közül négy vett részt. A főkérdés arra irányult, hogy a jelöltek milyen erős integrációt szorgalmaznának, és milyen jövőt képzelnek el az Európai Unió számára. *„Csupán Jean-Claude Juncker volt az, aki a status quo megőrzéséről beszélt, és arról, hogy a jelenlegi helyzetből hogyan lehetne kihozni a legtöbbet, már ami a politikai és intézményi kérdéseket illeti. A másik három jelölt ezzel szemben, bár kissé egymástól eltérően, de mind a komoly reformok szükségességét és az EU jelenlegi működésében szükséges változásokat sürgették. Jean-Claude Juncker szeretné egyesíteni és újraegyesíteni Európát”*.⁶¹

Mindenki az integrációról beszél, azonban annak valós lényegét figyelmen kívül hagyja. Az *integráció* kifejezést sok mindenre alkalmazzák. Például Magyarország euroatlanti csatlakozási folyamatát is így nevezik, de a migrációkezelés során a külföldiek társadalomba való beillesztésére is használatos, ezenkívül a többszereplős tevékenységek is kaphatnak integrált jelzőt, illetve ha sok különféle dolog együtt van kezelve, az is lehet integrált stb. Mitől integrált valami? Elsősorban az intézményi, jogi, alanyi, tárgyi, működési forrásfeltételek, a tevékenységi rend, technológia meghatározott, egységes elvek szerinti megvalósulásáról van szó. Az *integráció vizsgálatakor abból célszerű és indokolt kiindulni, hogy az integráció az együttműködés és a versengés dialektikájára épül*. Ez a dolog lényege. A fejlődés, fejlesztés társadalmi és globális kényszer is egyidejűleg. Az együttműködés és a verseny az integráció előidézője, de egyben ez tartja életben is.

Az integráció szintje és minősége a fejlődési lehetőségeket határozza meg. (Ebből a szempontból célszerű az EU integrációs szintjét is megvizsgálni.) Minél összetettebb egy probléma, annál több speciális szereplő szükséges a megoldáshoz. A sokszereplős tevékenység viszont a „3C” érvénye-

⁶¹ Forrás: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/az-elso-eu-bizottsagi-elnokjelolti-vita-osszefoglaloja> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

sülését igényli. Összetett gondok, problémák, válságkezelés esetén is észszerű megoldás tehát az integráció valamely szintjének megvalósítása. Az integráció mint folyamat, jelenség, eredmény, cél és eszköz színes képet mutat, de csak meghatározott keretek közt célszerű értelmezni, és figyelembe kell venni bizonyos logikai, elvi, determináns tényezőket.⁶² A paradox helyzetek taglalásánál ez esetben több részlet is felmerül. Az integráció és az integrált működés két eltérő, de összetartozó fogalom. Az EU esetében is fennáll a verseny és az együttműködés érvényesülése, de ezt a dominanciaelv és az integrált működési mechanizmusok hiátusai torzítják. Az integráció lényege az egységes működés, ha van lehetőség az ettől való eltérésre, akkor az integrációs elv torzul. Ilyenek a formálisan elismert kivételek, fenntartások, de idetartoznak az informális egyedi megoldások is.

Az integráció másik fontos ismérve a rendszerszerűség. Vannak vezető, irányító, szakirányító, megvalósító és támogató alrendszerek. Az EU nem rendelkezik EU-s szintű, önálló, elkülönített, kizárólag EU-s vezetés-irányítás alatt álló végrehajtó szervekkel, szervezetekkel. A végrehajtás a tagállamok által, nemzeti, állami szinten történik. Így a döntéshozatali szereplők és a végrehajtásban részt vevők részben vagy teljesen átfedik egymást. Ha EU-s haderőről, EU-s rendészeti szervről, EU-s határőrségről, parti őrségről beszélünk, akkor ez a nemzetállami szuverenitás további korlátozását vonja maga után. Tehát amikor az EU késedelmes reagálásáról, nem elég „kemény” fellépéséről van szó, akkor a megoldásként emlegetett integráció-erősítés a nemzetállami lehetőségek szűkítését is jelenti, és a jelenlegi EU-s működési mechanizmus radikális átalakítását igényli. *Az integráció erősítése nemzetállami megközelítésben valós integráció nélkül képviselné az egyes államok igényeit, s ez önmagában paradox helyzetet jelent.*

3.11. Kockázatkezelés

A migráció térben és időben sajátos, mérhető, prognosztizálható mintázatot mutat. A mintázat lehetőséget ad az összefüggések feltárására, így a kockázatok (lásd: 2. pont) azonosítására is. A migrációkezelés térinformatikai támogatottságának szintje összefüggésbe hozható a kezelés eredményességével is. „Valaminek” a kezelése a rendszertani összefüggésben, a politikai következménymechanizmusok függvényében az aktuális problémahierarchia csúcsán helyezkedik el, ezen belül maga a kezelés szó sok problémát

⁶² Lásd részletesebben: Teke András (2008): Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés-irányítás oldaláról. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, IX. 73–106.

vet fel.⁶³ A kezelés rendszerint reagálás, látványos intézkedések, nyilatkozatok formájában kerül kommunikálásra. De mindez csak a komplex kezelési folyamat része, tehát sérül a folyamat- és rendszerelvű megközelítés, és ezzel együtt a „kezelés” csak részleges lehet, ha csak maga a reagálás, az intézkedés – amelynek megalapozottsága nem ismert – kap prioritást.

Ehhez tartozik a következmények vizsgálatának gyakori elmaradása is, amely az intézkedési kényszer szükségszerű velejárója is lehet, és a keletkezett szándékon túli eredmény vagy a nem szándékolt következmény újabb kockázatforrás lehet. A politika a kockázatok esetében rendszerint négy megoldás közül választ: a kockázatok elkerülése, a csökkentésük igénye, a megosztási szándékuk, az áthárításuk (előfordul a kockázatok létének elhallgatása, tagadása is). Mindez sajátos „filozófia” mentén történik. A kulcsszó: *botrány*. Egy tudományosnak csak feltételekkel nevezhető, de mindenképpen szellemes és idevágó megközelítés⁶⁴ alapján a botránytól való félelem mozgatja a dolgokat a politikában is. Peter Sandman a biztonság vonatkozásában a félelem hatásaira épít. Abból indul ki, hogy ami ellen lehet tenni, de nem tesznek, az botrány! A botrányt a politika főleg elszenvedőként nem tolerálja. Sandman szerint társadalmi szinten felállítható egy, a politikusok által is könnyen kezelhető egyenlet, amely alapján a *kockázat* = *veszély* + *botrány*. A két tényező eltérő súlyú, megítélésük meglehetősen szubjektív, és érdekes módon mindent az határoz meg, hogy a környezet hogyan reagál a változásokra, a következményekre, ez pedig erősen összefügg a kommunikációval. Könyvében ez szó szerint így szerepel: „Amikor a veszély nagy, de a botrány kicsi, az emberek alulreagálják a dolgokat. De amikor a veszély kicsi, és a botrány nagy, túlreagálják őket.” Ebből könnyen el lehet jutni ahhoz a következtetéshez, hogy a mutatóknak tükrözniük kell, hogy a politika „mindent” megtett annak érdekében, hogy az elvárásoknak, azok konkretizálása nélkül, maximálisan megfeleljen, azaz a mutatóknak olyannak kell lenniük, ami a kockázatokat botránymentes kezelhetőségben tünteti fel.

A folyamatokban rejlő kockázat felismerésének, azonosításának, kiszűrésének, értékelésének, a szükséges döntések meghozásának, kivitelezésének, végső soron a kezelésének minden szabályozási szinten meg kell(ene) jelennie, a kockázati minimalizálást segítik a működési alapelvek: integrált kere-

⁶³ Részletesen lásd: Teke András (2013): A változásokkal összefüggő kihívások kezelésének tipizálható problematikája korunk rendszertében. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XIV. 13–22.

⁶⁴ Forrás: Levitt, Steven D. – Dubner, Stephen J. (2007): *Lökönmia*. Budapest, Európa Könyvkiadó. 192–195.

tek közti szabályosság, szabályozottság, gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség. A migráció vonatkozásában EU-s szintű kockázatkezelésről csak az integráció bizonyos megvalósulási szintje esetén beszélhetünk. *A kockázatkezelés valós kockázata abban van, hogy a rendszerszintű kockázatkezelés alrendszer szinten, az integrált működést mellőzve valósul meg.*

4. A migrációkezelés és a hosszú távú jövő- és stratégiai tervezés viszonyrendszere

Sokszor felmerült már és ma is gyakran megjelenik kérdésként Európa és az EU jövője. Több vonatkozásban, főleg az utóbbi időben ezt összefüggésbe hozzák a migráció kezelésével is. A jövő ismeretlen, de megfelelő jövő-kutatási módszertannal hatékonyan prognosztizálható. *Alapvetés: ameddig nincs egy megalapozott koncepció, amely megmozgatja a döntéshozók, finanszírozók fantáziáját, addig pesszimista forgatókönyvek készülnek. Ez így van az EU és a migráció vonatkozásában is.*

Kiindulás: ha nincs megalapozott koncepció, akkor nincs hosszú távú tervezés, s így nincs valós stratégia sem, és emiatt ilyenkor az éppen aktuális feladatok rutinszerű megoldásából adódó tennivalók automatikusan stratégiai szintre emelkednek. Itt kezdődnek a gondok! Az Európába irányuló migráció nem most kezdődött, vannak előzmények, ugyanúgy, mint a kezelésre irányuló szándéknak is. Ha úgy vesszük, harminc évre vissza lehet menni. Az EU (annak jogelődjei) szintjén a migrációkezelés formális megjelenése 1986-ban a Bevándorlási Ad Hoc Munkacsoport (bel- és igazságügyi miniszterek, a Tanács Főtitkárságán belül) létrejöttével, amely a tagállamok migrációs politikájának összehangolását is célzó tervezeteket dolgozott ki. (A továbbiakban csak a fontosabb csomópontokat emelem ki.)

1993–1999: Maastricht; 1995: a három pillér, a migráció gazdasági kérdésből belügyi kérdéssé minősült át; 1999: az amszterdami szerződés hatálybalépése óta a migrációs kérdések ténylegesen közösségi hatáskör alá tartoznak; Tamperei Program; „koncentrikus migrációs körök” elve; 2003: a *Migráció, integráció és munkavállalás* című közlemény; Európai Biztonsági Stratégia; 2004: Hágai Program; nizzai szerződés; Európai Alkotmány; 2007: „Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról”; 2009. december: a Stockholmi Program elfogadása; 2011: *Új válasz a változó szomszédság-*

ra;⁶⁵ 2013: *Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében*;⁶⁶ 2016: *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*.⁶⁷ Ez utóbbi esetben fontos, hogy prioritásként kezeli „a konfliktusok és válságok integrált megközelítését”. Természetesen ezeken kívül számos fontos esemény volt, döntés, dokumentum született, s a jelenlegi helyzet kialakulása is e folyamat része, illetve eredménye.

Megközelítés kérdése, hogy az EU-s magatartás szervezeti/intézményi működés⁶⁸ alapján hogyan kategorizálható: preaktív (*preactive*: ’előremenekeülés’); proaktív (*proactive*: ’a jövő aktív befolyásolása’); reaktív (*reactive*: ’múltorientált’); inaktív (*inactive*: ’jelenorientált, a jelent konzerválja’); coaktív (*coactive*: „3C”). Ezen megközelítés képezhetné a migrációkezelés közösségi szintű koncepciójának pillérét. Az tény, hogy az EU-ban folyt és ma is folyik valamilyen hosszú távú tervezés. Vannak politikák, szakpolitikák, stratégiák, programok, projektek, elgondolások és ötletek. Ez igaz a migrációkezelési szándéokra is Tampere óta. Több markáns, stratégiaértékű program született, de azok kerete nem teljeskörűen biztosította a célcsoportok átfogását, nem érvényesült a tervhierarchia, így az azokban megcélzott eredmények nem a tervek szerint valósultak meg, vagy elmaradtak.

A stratégia lényege, hogy pontosan ismerjük a stratégiaalkotás időpontjában, hogy „hol vagyunk”, „hova szeretnénk eljutni”, „hogyan és mikorra” (ütemezés, menetrend), mindez „mibe kerül” (forrás). A „mikorra?” kérdés a fontos, mert amekkora időintervallummal előre tervezünk, legalább annyi időre visszamenőleg a tervezési időponttól választ kell kapnunk a „hogyan jutottunk ide?” kérdésre. Fontos, hogy a célállapot elérésekor milyen lesz a környezet! Ezekre a szempontokra az eddigi EU-s stratégiának, programnak stb. nevezett dokumentumok csak részben adtak választ.

És itt következik az a megállapítás, hogy nem mindegy, hogy például egy stratégia hogyan készül el! Megfigyelhető, hogy az EU-ban a stratégiát va-

⁶⁵ *A new response to a changing neighbourhood*. European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brüsszel, 25/05/2011, COM(2011) 303. Forrás: https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf (Letöltve: 2016. 08. 17.)

⁶⁶ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. Forrás: www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf (Letöltve: 2016. 08. 17.)

⁶⁷ *A Global Strategy for the European Union*. Forrás: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> (Letöltve: 2016. 08. 17.)

⁶⁸ Részletesen lásd: Teke András (2008): Integrált rendvédelmi működés – integrált megoldások. In: *Határrendészeti Tanulmányok*, 5. évf. 1. sz.

lakinek a megbízásából, valaki, valamilyen team bevonásával „elkészíti”. Kimarad a stratégiaalkotás, stratégiai tervezés munkafázisa: ehelyett elkészül egy stratégia. Ez kinek a stratégiája? Hol van a tagállamok stratégiaalkotó részvétele? Ezért leginkább egyfajta intézményi stratégiaként fogható fel az EU-s szintű stratégiák döntő része. Bár nem stratégia, de stratégiai jelentőségű volt az Európai Unió Alkotmánya, amelyet a tagállamok formálisan aláírtak, de nem ratifikáltak. Erre egy újabb szerződés született. Ebből is látszik, hogy az EU-s intézményrendszer nem preferálja a folyamat- és rendszerszemlélet érvényesítését. Ha „lyuk” keletkezik, azt egy újabb dokumentummal „befoltozzák”, és az előzményekkel nem igazán történik semmi, sőt az új helyzethez való hozzáigazítás módja vagy elmaradása is kifogásolható.

Egy új példával élve: a nemrég bemutatott, 2016-os *Globális stratégia* is inkább intézményi stratégia, mint a tagországok EU-szintű stratégiája. A reaktív hozzáállás rendszerint hatványozott következményekkel jár: egyre több dologgal kellene foglalkozni ahelyett, hogy a tervszerű hozzáállás kiszámíthatósága kapna prioritást, és a prevenció érvényesülne, amelyre rá lehetne fűzni a kezelési folyamatokat.

Ergo: a jövő- és stratégiatervezés, változásmenedzsment, válságkezelés stb. nem kezelhető az egyes részterületek önálló, egymástól független szabályozásával, az előzmények és a következmények figyelembevételének és főleg a szereplők szelektív mellőzésével. Közösségi, nemzeti, szervezeti sikert hosszú távon csak a globális és az európai trendekhez való illeszkedés hozhat, az elzárkózás vagy a téves helyzetfelismerés kirekesztődéssel jár a világgazdasági és a világpolitikai folyamatokból, holott a jelenlegi EU-s törekvések ennek pontosan az ellenkezőjét célozták meg.

A jövőtervezés formális, deklarált és orientációs alapja a szándékon túl maga a stratégia, a stratégiai dokumentum. A stratégia alapján célszerű a képességfejlesztést előtérbe helyezni. Ennek az lenne a lényege, hogy összehangoltan, időhatárokhöz kötve érik el az egyes szereplők azt a képességi szintet, amely a közösségi stratégiamegvalósítás garantálásának alapfeltétele. A stratégiák közös pontja, hogy mind a közösségre/országra/intézményre/szervezetre, mind a környezetre irányulnak, vagyis a környezettől nem lehet elvonatkoztatni, bármennyire kényelmetlen is, sőt a jövőképalapú tervezésnél vizionálni kell a célállapothoz tartozó környezetet is. A stratégiák általában bonyolultak, nem mindig kellően strukturáltak, nehezen programozhatók, a vezetők és a politikusok legnagyobb bánatára nem a rutinszerű, a napi dolgokra irányulnak, nem felelnek meg egy „lebutított” ütemtervnek, hiányoznak belőlük a jól számon kérhető feladatok, ha-

táridők és főleg a felelősök. A jól előkészített, strukturált és valóban a stratégiaalkotás és -tervezés alapján készült stratégiában „már benne vannak” az akciók végrehajtására vonatkozó döntések meghozatalának tartalmi elemei is.

A stratégiák egy „érési folyamaton” mennek át, ennek megfelelően lehetnek „eltervezett”, „alakuló”, „kifejlődő”, „felülbírált”, „véglegesített” és „megvalósított” stratégiák, hierarchikus viszonyt alkotnak. A stratégia tulajdonképpen egy gondolkodási folyamat kifejeződése, amely lehet analitikus vagy koncepcionális. Ezért okoz gondot egy „hirtelen a semmiből felbukkanó” stratégiának nevezett anyag, amellyel az érintettek nem sokat tudnak kezdeni, legfeljebb megindul az „egymásra mutogatás”. Miért van ez így? A stratégiák nem feladattervek, nem is a „nagy álmok” keretét adó hangzatos dokumentumok, ennél sokkal inkább fontos munkadokumentumok, amely a „honnan hová”, a „mikorra, hogyan” és „miből” kérdésekre adnak választ, és célokat, irányokat, cselekvési sávokat határoznak meg.

Stratégiát csak stratégiai döntési, hatásköri szinten lehet és szabad alkotni. A stratégia „lebontása” taktikai és operatív-végrehajtási szinten történik. Minden stratégiában a hitelesség alátámasztására is igény van. A távlati elképzelések egzakt ismertetése fontos, hiszen csak az addig végzett tevékenység, a jelen értékelése és a jövő (prognosztizált) ismerete alapján dönthető el a választott irány vagy megoldás helyessége. Ez jól beleillik a monitoringszemléletbe is, ugyanakkor egy fiktív jövő megalapozatlansága sok csapdát rejt(het). Mit célszerű érteni migrációkezelési képességtervezés alatt? Mindenekelőtt a migrációkezelési tevékenység irányításáért felelős koordinatív szerv(ek) állam-, intézmény-, tárcaközi egyeztetésen alapuló tevékenységét, amelynek során az adott helyzet ismeretében különböző időtávokra prognosztizálva határozzák meg a komplex migrációkezelési funkciókat, tevékenységi folyamatokat, a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztés irányait, annak forrásait, illetőleg az azonnali, soron kívüli, a rövid, közép- és hosszú távú feladatokat. A nagy hatású kihívásokkal szemben csak koncentrált, integrált és kölcsönösen támogatott beavatkozáson alapuló, a tagállamok társadalmi támogatottságát élvező fellépés lehet eredményes.

Idekapcsolódik még a tervezés megbízhatósága. A megbízhatóság garanciája lehet a terv elkészítésének módja, az elkészítő személye, az alkalmazott módszerek, a felhasznált adatbázisok és a feldolgozottság szintje is. A megbízhatóságot ezért a folyamatból kiindulva, annak dinamikájára alapozva célszerű lefektetni: megfelelő belső tartalom, megalapozott döntés lehetővé tétele, szinkronitása a környezeti feltételrendszerrel, veszélyfelismerő és elhárító mechanizmusok beépítése. A rendszer működési megbízhatósága

függ az alrendszerek megbízhatóságától, de azok bármelyikének rendelkezése nem törvényszerűen eredményezi a teljes rendszer aszinkronitásának bekövetkezését. Ez is megbízhatósági faktor.

5. Mit, hogyan, miért?

A kérdés ebben a formában való feltevése esetlegesen kódolhatja magát a választ is. Egyes elemzők szerint nem sokat lehet tenni migrációügyben. Szerintük vegyük tudomásul, hogy a migráció olyan jelenség, amely ellen nincs megoldás, és ez még csak a kezdet. Más megközelítésben a migráció megállítható, de legalább kezelhető, befolyásolható. A jelenlegi tapasztalatok alapján ez egyelőre optimista megközelítés, de – mint célállapot – indokolt lenne. Ez a két szélsőség. A szélsőségek, a radikális megoldások a történelmi tapasztalatok alapján az esetek többségében nem végződtek pozitív eredménnyel. A megoldáskeresést számos tényező nehezíti a tanulmányban már felsoroltakon túl.

Ami mindenkit sokkol és befolyásol, az az *apokaliptikus migrációs világkép*, amelynek a végső kicsengése egy belátható időn belül Európa eliszlamosodása⁶⁹ is lehet, s amelyhez az iszlamizáció⁷⁰ keresztül vezet az út. Ez egyben egy nemzedéken belül determinálja Európa és az itt élők jövőjét is. A statisztikai trendek alapján mindez alátámasztható és cáfolható is. Ezt egy sajátos „jövőprogramozás” is sugallja, amely a sajtóban megjelent hírek, a médiában bemutatott helyszínek, események és szereplők összetételéből, illetve a napi dolgokból is érzékelhető. (Például a multinacionális cégek ingyenes reklámújságjaiban a termékeket bemutató modellek, szereplők jelentős része nem tipikusan európai kinézetű.)

A vulgáris közgazdasági megfontolás szerint a migráció az olcsó munkaerő-szükséglet kielégítésének fő bázisa, a migránsok is fogyasztók, azaz segítenek a gazdaság mozgásban tartásában. Az egyébként eddig pozitív hozzáállású hivatalos német szakértők szerint is az elmúlt években érkezett migránsoknak csak kis százaléka alkalmas a munkaerőpiaci beillesztésre, ugyanakkor a már meglévő (migrációs eredetű) embertömeg ellátása az egészségügyi, szociális ellátórendszerek fenntartását veszélyezteti, ami pedig a fogyasztást illeti, a migránsok azt elsősorban államilag biztosított, tehát az állampolgárok adójából származó támogatással tehetik meg.

⁶⁹ A mennyiségi tényezők átcsaphatnak minőségi változásba, amely a keresztény értékrendet veszélyezteti.

⁷⁰ Az iszlám radikális, erőszakos, hittételekre alapozott, észérvekkel nem kezelhető – érdekek érvényesítése.

A tisztánlátást nehezíti még, hogy Európában a napi ügyek menedzselése lekötötte a politika és a migráció kezelésére hivatott intézményrendszer potenciálját, a kommunikáció a botrányok elkerülése és a politikai korrektség jegyében szelektíven kezeli a történések megjelenítését. Azaz a hatóságok (politikai indíttatásból) nem mindig adnak teljes körű tájékoztatást az adott eseményekről, a másik oldalon a hiátust a szélsőséges hazai, nemzeti megnyilvánulások töltik ki, ez azonban a belső ellentétek kiéleződéséhez vezethet, és sok esetben a saját állampolgárok megnyilvánulása veszélyesebb lehet, mint amit a migrációnak tulajdonítanak.

Az a sajátos jelenség tapasztalható ma Európában, hogy a belső és külső biztonság közt elmosódott a korábbi markáns határvonal, s ez komoly zavart okoz. A már több generáció óta Európában élő bevándorlók mozaik- és rétegitegrációs problémái, sok esetben szeparatizmusba hajló érdekérvényesítése, a párhuzamos társadalmak kialakulása, a „no go” zónák léte és tudomásul vétele Európában egyértelműen a politikai instabilitást vetíti előre. A politika a saját csapdájába esett. Az ellenállás és ellenőrzés nélkül beengedett „segítségre szoruló tömeg”, a hivatalos eljárások mellőzése újabb problémát teremtett. A migránsok az európai politikai tehetetlenséget használták és használják ki. Ami hiányzik, az a *világos és egyértelmű európai politikai filozófia, egyfajta stabil eszmei iránytű*, amely mindig a megfelelő irányba mutat, helyette a közvélemény napi szintű, manipulatív, statisztikai alapú kielégítése és rögtönző megoldások tapasztalhatók.

Ebből is következik, hogy a migrációt illetően az európai politika a szükségszerűséget hangoztatja, ezzel megnehezíti a kérdés választási lehetőség irányába való eltolását. Ehhez járul még hozzá, hogy a politikai döntések rendkívüli helyzetben is a bevált módszerekre épülnek, a pillanatnyi látszólagos előnyök hangoztatása mögött a következmények mérlegelése rendszerint elmarad. Úgy tűnik, hogy a hidegháborús beidegződések alapján mindig kell egy ellenségkép. Most az iszlám tölti be nagyrészt ezt a szerepet, annak ellenére, hogy a valós természetét, lényegét illetően elég sztereotip, heterogén és leegyszerűsítő a döntéshozók és az átlagember ismerete és véleménye. Az tény, hogy a migráció fő katalizátora az iszlám vallás, amely az ember alkotta törvényeket nem tiszteli, és a sajátosan szocializálódott migrációs tömeg a meggyőződésen alapuló, tehát észérvekkel nehezen megcáfолható, erőszakos érdekérvényesítését eszmei-ideológiai szintre emeli. Az már régi axióma, hogy hitéleti, vallási kérdésekben világi érvekkel nem lehet sokra menni. A keresztény Európa eddig nem tudott hitéleti barikádokat emelni más vallások befolyásoló hatása és azok következményei ellen.

A leegyszerűsítő megközelítésben, a politika szintjén eddig még nem dekódolták, hogy a menekült lét egy védendő állapot, a gazdasági menekültnek nevezett, heterogén „migráns” kategória pedig pozicionálható kompetencia kérdése. Európán belül született már a migrációkezelésre az adott pillanatban hatékonynak tekinthető döntés, de ezek stratégiai, taktikai és operatív helye és szerepe az egységes, rendszerszemléletű európai megoldások hiányában folyamatosan átértékelődik. A befogadó, támogató hozzáállás és a biztonságra törekvés, távoltartás, izolálás szemléletét célszerű mielőbb azonos súlyú kontextusba hozni. A józan ész is azt diktálja, hogy a humanitárius megközelítés nem élvezhet primátust, ha biztonsági következményekkel jár, és fordítva sem. A kialakult biztonsági dilemmát indokolt mielőbb feloldani.

Hol tartunk most? Számos elgondolás látott már napvilágot és vár arra az alkalomra, hogy látványosan ismertessék a migrációs kérdés „megoldása” kapcsán. Az EU-ban a megoldást a tagországok úgy várják az EU-tól, hogy közben a saját megoldásaikat preferálják, bírálva a közös megoldást. Ezzel is a meglévő paradoxonok életképessége növekszik. (Ennek lényegi okát a 2. pont már körvonalazta.) A problémamegközelítés egységesítése lehet az első lépés, amely közelebb vihet a megoldáshoz. A problémakutatást minden lakott kontinensre és migrációs jelenségre ki kell(ene) terjeszteni, és nem csak Európában gondolkodni.

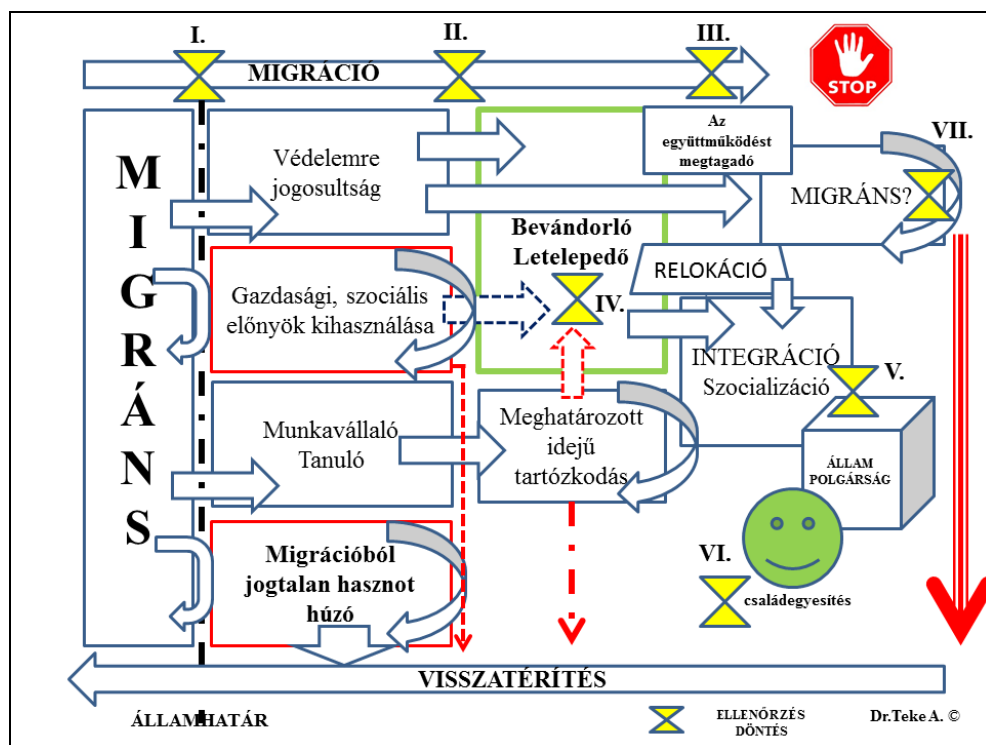
5.1. *Elv: koncepció, szereplők, szabályok*

Koncepció: a migráció lokálisan nem kezelhető. A migrációkezelést célszerű a folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról megközelíteni. A migrációt szabályozni, irányítani, ellenőrizni és ezáltal mérhetővé, kezelhetővé kell tenni. Átfogó szabályozása mellett kiemelten indokolt felülvizsgálni a menekültekre (tágabb értelemben valamennyi védelemre jogosult kategóriára) vonatkozó megállapodások, konvenciók, szerződések stb. megfelelését a jelenlegi helyzetnek, és a döntéseket minden lakott kontinens vonatkozásában ENSZ- vagy valamilyen nemzetek feletti szinten formálisan elfogadni, és nemzetállami szinten ratifikálni. A „gazdasági menekült” kategóriát célszerű konkretizálni, és különválasztani a valóban munkavállalási célzattal és szándékkal érkezőket és az EU-s vagy más fejlettebb országokba az ottani gazdasági, szociális előnyök kihasználása érdekében érkezőket.

A munkavállalókra minden befogadó országra érvényes, a transznacionális vállalatokkal egyeztetett, egységes szabályokat célszerű alkotni. A letelepedési szándékkal érkező bevándorlók esetében, amennyiben nem tartoznak a védett kategóriába, egységes feltételeket célszerű meghatározni: adott ha-

táridőre (első alkalom: 1 év) a munkavégzés, az öneltartás, -fenntartás, a nyelvtanulás, az adott ország szabályainak betartási kötelezettsége, majd egy év után a státusát felülbírálni és maradását a feltételek teljesítésétől, a jogkövető magatartástól függővé tenni. A családegyesítésre csak akkor kerülhetne sor, amikor a teljes családját – az integrációs feltételek teljesítése mellett – önállóan is el tudja tartani. Az állampolgárság odaítélését egységes EU-elvek alapján, nemzetállami szinten célszerű megvalósítani, kimondva, hogy a szociális ellátó, egészségügyi stb. rendszer teljes körű hozzáférése csak állampolgársági státussal lehetséges. A bevándorló, letelepedett személyekre az állampolgárság megszerzéséig a szabad mozgás jelenlegi intézményét az EU-n belül ellenőrzötté célszerű tenni, a szabályok bizonyos szintű megsértése a tartózkodási engedély megszűnését vonná maga után.

Az illegális migrációban részt vevő embercsempészek, emberkereskedők, alkalmi hasznot húzók esetében is egységes elbírálás, szankció, az esetisméltés ellenőrizhető megelőzése indokolt. Felül kell vizsgálni a migránsok (be)fogadásával, ellenőrzésével, elhelyezésével, integrálásával kapcsolatos intézmények, eljárások jelenlegi rendszerét, valamint a fenti elvek preferálásával való korrekcióját vagy teljes átalakítását. Általános migrációs politika, ehhez kapcsolódó menekültügyi, határ-, bevándorlási, munkavállalási, ideiglenes támogatási, a kibocsátó országokban a helyzet kezelhetővé tételét támogató, a tranzitországok szerepére vonatkozó, a migránsok befogadását egységesítő, a szankciók érvényesítését garantáló szakpolitikák, az előbbiek alapján releváns, öt évre (rövid távú), tíz évre (középtávú), illetve húsz évre szóló (hosszú távú) stratégiák kidolgozása, elfogadása és megvalósítása (lenne) szükséges.



1. ábra: A migrációkezelés folyamatszemléletű áttekintése

Az általános és szakpolitikák, a stratégiák és az ezekhez kapcsolódó programok megvalósításához mind nemzetközi, mind EU-s, mind nemzeti szinten forrásalapokat célszerű létrehozni és működtetni. Az elv érvényesítését nehezíti, hogy egyidejűleg kellene a már bekövetkezett történések következményeit hosszú távra kihatóan, megnyugtatóan rendezni, a korábbi bevándorlók (generációk) helyzetét racionalizálni, az ellenőrizetlenül be- és átengedett migránstömeget azonosítani, megelőzni a következő várható migránshullám hatáskövetkezményeit, kezelni a már úton lévők ellenőrzési és irányítási problémáját, menteni az önmaguk életét veszélyeztető tengeren átkelők életét, biztosítani a tranzitzónákban és egyéb helyeken várakozók valamilyen szintű életkörülményeit, fenntartani a befogadóállomásokon és egyéb helyen elhelyezettek ellátását, lefolytatni a különböző eljárásokat, felülvizsgálni az új helyzetben az integráció feltételeit és működőképes modellt kialakítani, a társadalmi együttélés normalizálását megoldani, továbbá működőképes megoldásokat találni az Európában tartózkodásra nem jogosultak vagy azzá vált személyek visszatérítésére a származási/kiindulási

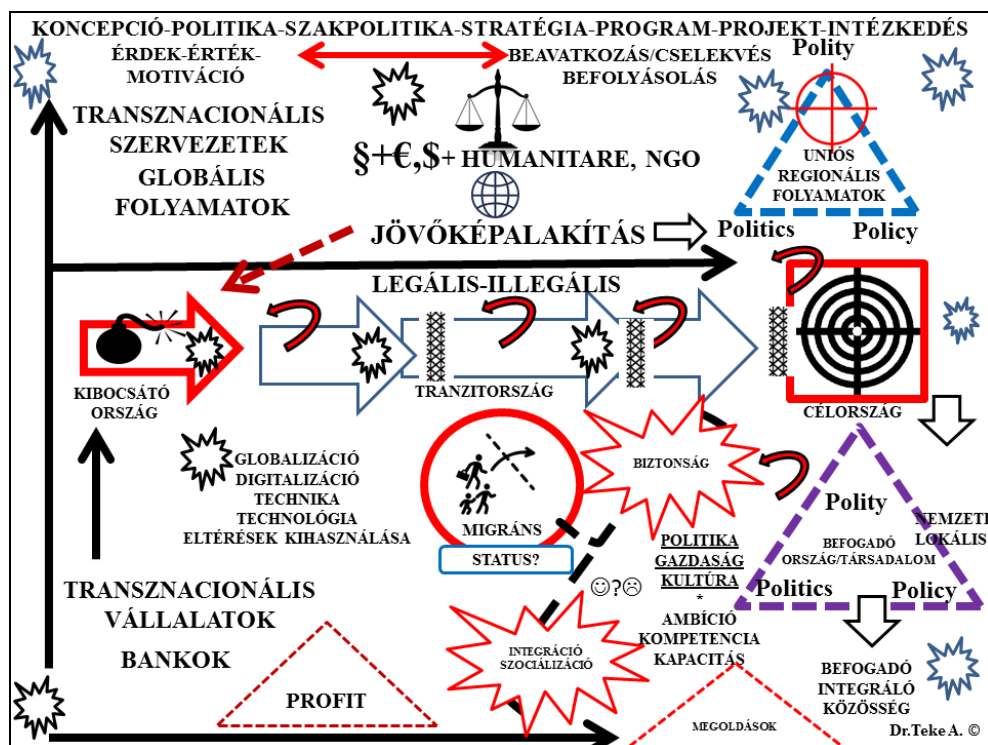
országba vagy abba a biztonságos harmadik országba, ahonnan illegálisan érkeztek.

Kézenfekvő koncepcionális megoldásnak tűnik az Európába érkező illegális migránsok ellenőrzési határának minél távolabbra történő kitolása, ideértve a hotspotokat is (az EU-s külső határokon kívül, de legalább a külső határokon), lehetőséget adva a hatékony szűrésre, a védelmi rászorultság hiteles megállapítására, valamint a feltételek megteremtésére a munkavállalási célzattal a munkáltató igazolásán alapuló, előzetes egyeztetés szerint érkezők legális, kompetenciaalapú beléptetésére. A heterogén fogalomalkalmazást a migránsok esetében három kategóriára célszerű bontani: menedékre/védelemre jogosultak, legális munkavállalók, jogtalan előnyre törekvő migránsok és segítőik.

Szereplők: a migrációs szakirodalom java korábban a nemzetközi migrációs folyamatok főbb szereplőiként négyet jelölt meg: (1) *migráns*; (2) *befogadó ország*; (3) *multinacionális vállalat – a globalizáció hatására került a rendszerbe, elvileg ez biztosítja a munkát a migráns számára*; (4) *a régió – a szubsidiaritás révén lett a rendszer eleme, itt telepedik le a migráns, itt integrálódhat a befogadó országba*. Ha folyamat- és rendszerszemlélet alapján közelítjük meg a szereplőket, akkor ide kell sorolni a kibocsátó országokat (kiindulási országokat), a tranzitországokat, a multi- vagy transznacionális vállalatokhoz célszerű sorolni a bankokat, pénzintézeteket, ezenkívül fontosak a nemzetközi szervezetek, és jelen esetben az EU-t a maga intézményrendszerével, továbbá a migrációt haszonszerzés céljából jogszerűtlenül támogató, sok esetben szervező és fenntartó személyeket, „nemzeti” és nemzetközi bűnszervezeteket. Járulékos, de fontos szereplők még az NGO-k, a különféle nemzetközi és nemzeti egyesületek, mozgalmak, amelyek sok esetben nem a nemzetállami vagy EU-s érdekeket képviselik.

Már maga a „főszereplő”, a migráns megítélése sem egységes. Terjedelmi korlátok miatt nem kerülhet felsorolásra a számos ismert migráns- és migrációfogalom. Jelen tanulmány abból indul ki, hogy a *migráns* szó egy olyan gyűjtőfogalom, amelyet a politika, a sajtó, a média a mindenkori érdekérvényesítés jegyében alkalmaz, összesen a fogalmak által képviselt lényegi jelentés- és eltéréstartalmakat. A migráns természetes személy, aki „migrál”. A folyamat a migráció. A migráció esetében *valamilyen okhoz vagy okozathoz köthető, időben és térben mérhető, a kiindulás és a cél meghatározhatóságával társított vándorlásról, elvándorlásról, (tartós) élőhely- és lakhelyváltoztatásról van szó*.

A migráció nem egyirányú folyamat, befolyásolható, irányítható, ellenőrizhető, feltéve, ha a folyamatot, nem csak az egyedi jelenségeket kezelik, és a teljes ok-okozati láncot figyelembe veszik, természetesen, ha erre rendelkezésre áll a határozott szándékot támogató kapacitás. A migráns esetében a státusa megítélését befolyásolja a nemzetközi jog által elfogadott „helyzete, állapota”, amely valamely rajta kívül álló társadalmi ok miatt következett be, és valamilyen nemzetközi szinten szavatolt védettséget jelent számára, illetve közgazdasági értelemben a munkaerőpiaci értéke, amely kompetenciához köthető (szakértelem, munkabírás stb.).



2. ábra: A migrációs folyamatok főbb szereplői

Elfogadott európai hozzáállás, hogy a migránsok elvégzik az olyan alacsony presztízsű munkákat, amelyeket a befogadó társadalom tagjai már nem hajlandóak elvégezni, így a helyi lakosság státuszemelkedése lehetővé válik. (Ezzel együtt is rengeteg munkanélküli lelhető fel a hazai lakosságban, éppen azért, mert nem hajlandóak ilyen munkát végezni, vagy éppen túl alacsony a képzettségi szintjük a komolyabb állások betöltéséhez, ami a strukturális munkanélküliségre utal.) Ezeket a munkákat nevezi a nemzetköz-

zi szakirodalom „3D jobs”-nak (*dirty, demand, dangerous*: ’piszkos, szükséges, veszélyes’). A jelenlegi migrációs hullámmal érkezettek heterogén munkaerőpiaci potenciállal rendelkeznek, a munkaerőpiaci alkalmazhatóságukat paradox módon éppen a társadalmi beilleszkedési hajlandóságuk határozza meg. Nem integrálódnak, ezért nincs munkalehetőség, ha dolgoznának is, ezt az integráció alacsony foka gátolja. Klasszikus munkavállalási céllal kevés személy található az illegális migrációs hullámmal érkezettek között.

A befogadó országok az EU esetében eltérő társadalmi struktúrával, kultúrával, az idegenekkel szembeni sajátos sztereotípiákkal rendelkeznek. Ami vonzóvá vagy kevésbé vonzóvá teszi őket, az a róluk kialakult kép. Az ismert korábbi sikeres migrációs események és mindenekelőtt az azonnal igénybe vehető, kedvező szociális ellátórendszer fejlettségi szintje és pénzben mérhető hozzáférhetősége a meghatározó a célországok megválasztásánál. Adott országon belül is eltérő a „befogadási hajlam”, a makrofeltételek mellett a mikrokörnyezet, a közvetlenül integráló közösség a meghatározó. A klasszikusnak nevezhető szereplőkategorizálás esetében a befogadó ország és az integráló (szubszidiáris) közösség csak együtt értelmezhető.

A transz- vagy multinacionális vállalatok a jelen helyzetértékelések alapján mind globális, mind regionális szinten a migráció meghatározó szereplői, mivel az adott országok GDP-jének döntő hányadát termelik ki, gazdasági befolyásuk a politika meghatározó tényezője. A transznacionális vállalatok azok, amelyek ki tudják használni a globális különbségekből adódó előnyöket, ami napjainkban a profit meghatározó tényezője. Ezt többek közt a nemzeti kormányok politikájának befolyásolásával érik el. Ergo, ha valóban mérhető eredményre lenne törekvés a migrációs folyamatok kezelésében, ez kizárólag és meghatározó módon a transznacionális vállalatok, bankok hozzáállásától fog függni.

A kibocsátó országok esetében az egyes elemzők elsősorban a kiszolgáltatottságot, az elviselhetetlen életkörülményeket (a megélhetés leszűkülése, túlnépesedés, terrorveszély, háború, közvetlen életveszély, fenyegetettség stb.), az instabilitást emelik ki. Nehéz elhinni, de jelenleg a migráció a preferált mód a kibocsátó országokban a feszültségek csökkentésére. A gazdag országok és a politikusok azon deklarált szándéka, hogy „otthon tartsák” a migránsokat munkahelyteremtéssel, az életkörülmények javításával, eddig nem működött. Ennek okát külön is vizsgálni kellene, de a politikai korrektség itt is közbeszól.

A tranzitországok helye és szerepe az utóbbi évek migrációs válságában összefügg az EU-hoz fűződő viszonnal – tagjelöltekről, társult és csatlako-

zó országokról vagy éppen EU-tagországokról van szó. A nehezen megmagyarázható „húzd meg – ereszd meg” magatartás összefügg az EU-n belüli formális vezetés és a dominancia-központok közötti, adott időszakban meglévő befolyásolási potenciállal. Amíg nincs közös és kikapuk nélküli európai migrációkezelési menetrend, addig a tranzitországok biztonsági szerepe meglehetősen képlékeny marad. A nemzetközi szervezetek döntően a humanitárius megközelítést képviselik, még akkor is, ha az egyes országok vagy az egész EU biztonsági érdekei csorbulnak. A humanitárius segítség fontos és szükséges, de ha a migráció katalizátorává válik, akkor veszélyes lehet. Az egyes országokon belül működő egyesületek és szervezetek hozzáállása is elég heterogén, sok esetben az egymás elleni demonstrációkban fejezik ki álláspontjukat.

Az elemzés végére kerültek azok a szervezetek, személyek, csoportosulások, amelyek jogtalan megoldásokkal hasznot húznak a migrációból. A transznacionális vállalatok mellett ezek szerepe a másik markáns, meghatározó tényező a migrációs folyamatban. Paradox helyzet, hogy a migránsok a jóval drágább illegális utat veszik igénybe, a lényegesen olcsóbb és biztonságosabb legális megoldás ellenében, ezzel is a nemzetközi szervezett bűnözést támogatva. Az említett szervezetek, személyek, csoportosulások az eddigi tapasztalatok alapján jobban ki tudják használni a technikai, technológiai lehetőségeket, és lépéselőnyben vannak a hatóságokkal szemben, mi több, egyelőre úgy tűnik, hogy bizalmi téren is közelebb állnak a migránsokhoz, mint a hatóságok.

Szabályok: „A szervezetek irányításának középpontjában négy ÉR-rel kezdődő kategória áll: ÉRték-ÉRdek-ÉRtelem-ÉRzelem.”⁷¹ A migrációkezelésben is célszerű lenne ezt az elvet követni. A négy tényező együttes összege mindig konstans, tehát csak egymás rovására vagy javára változhatnak. Ha egy döntést megvizsgálunk, akkor a négy tényező egymáshoz való viszonya jelzi a döntés valós hátterét. A szabályoknak arról kellene szólniuk, hogy a koncepció megvalósítása érdekében a szereplők hogyan viszonyuljanak egymáshoz és magához a folyamathoz. A szabályokat szelektíven és differenciáltan célszerű alkalmazni. A migráció szabályozása, irányítása és ellenőrzése csak együtt, a migráció különböző fázisaiban lévő szereplőkre teljeskörűen vonatkoztatva lehet eredményes.

Az első és a legfontosabb a határok átjárhatóságának fenntartása mellett az ellenőrzés és regisztráció nélküli átjutás megelőzése, megszakítása, meg-

⁷¹ Poór József (szerk.) (2010): *Menedzsment-tanácsadási kézikönyv*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

akadályozása. Ezen belül is kiemelt feladat az átlépő személyek azonosíthatóságának garantálása, az azonosítási adatok tárolása, rendszerezése és a koncepcióban érintett „pozitív” szereplők általi hozzáférés garantálása. Ez a menedékkérelemre jogosultakra is vonatkozik. Javasolt eljárási elv, hogy a nem EU-polgár minden hatósági hivatalos érintkezéskor köteles legyen alávetni magát biometrikus (ujjnyomat-) ellenőrzésnek. Ez vonatkozna minden olyan esetre, amikor a hatóság tagja észleli, hogy nem EU-polgárral van dolga. Így elérhető lenne, hogy a menekültügyi konvencióban szereplő együttműködés a hatóságokkal megvalósuljon, ha valaki ennek nem veti alá magát, akkor a vonatkozó jogszabályok alapján kerüljön elbírálásra. Megítélesem szerint a hatóságok megtévesztése, az iratok elvesztésére való hivatkozás az esetek többségében valótlán, mert a migránsok jelentős része a tranzitországokban és az EU-országokban is banki átutalással jut pénzhez, ezt pedig személyazonosítás nélkül nem tehetné meg. Nem arról van szó, hogy migránsellenes hozzáállás szükséges, hanem az érvényes jogszabályokat kellene csak betartani és betartatni.

Már történt utalás arra, hogy a migránsok a sajátos, a cél- és befogadó országok hatóságai által nem befolyásolt kommunikációs lehetőségeket maximálisan kihasználják. Prekonceptióval és erős hitbeli felvértezéssel érkezve az érdekérvényesítési taktikájuk erősebb, mint a befogadó országok hatóságaié. Még elindulás előtt célszerű lenne egyértelműen ismertetni, hogy nem „tejben-vajban fognak fürödni”, ez nem a Kánaán, hanem dolgozni kell, adót fizetni, beilleszkedni és az adott ország törvényei szerint élni. Családot csak akkor hozhatnának, ha képesek lesznek önállóan eltartani. Ez jelenleg nem egyeztethető össze az európai politikai korrektséggel, de a migráció alakulásának ismeretében nincs más alternatíva.

Tudomásul kellene már venni és deklarálni, hogy egy migránst nem illet(het) meg automatikusan minden jog, ami egy EU-polgárt megillet. A menedékre, védelemre jogosult esetében annak fennállásáig a garantált jogokat a kötelezettségek teljesítése mellett biztosítani kell. A védelemre való jogosultság esetén is kizárólag a hatósággal való együttműködésen alapuló és egyszeri aktusként (hely, időpont) történő eljárást célszerű alapul venni. Ha nem áll fenn vagy megszűnt a védelemre jogosító státus, akkor nincs helye a menekülteknek járó eljárásnak. A migránsok esetében célszerű a fokozatosság elvét a kölcsönösségre alapozva érvényesíteni. Ergo az EU-polgársági státus lehet a választóvonal a jogok és kötelezettségek teljes körű elérésének vonatkozásában. A jelenlegi EU-hozzáállás nem erről szól. A heterogén „gazdasági migráns” kategória esetében fő szabályként a munka-

vállalás-alkalmasság (kompetencia) és a munkáltató általi fogadókészség kérdését célszerű alapul venni.

A munkáltató vállalatok a hatóságokkal együttműködve fogadhatnak be munkavállalókat, gondoskodnak a be- és kiutaztatásukról, elhelyezésükről, garantálják a visszaszállításukat, ha a munkavállalási feltételeket nem teljesítik vagy olyan szintű jogsértést követnek el, amely alapján kiutasíthatók az országból. A munkavállalási tartózkodásnak határozott időre kell szólnia, és az érintett előtte, illetve utána csak limitált ideig maradhat az országban. Többszöri problémamentes munkavállalói tartózkodás után célszerű megvizsgálni az EU-polgári státusra való jogosultságot. E két kategória egyértelmű elválasztása már közelebb vihet egy hatékonyabb integrációhoz. A fenti „szabálymegközelítések” csak azt próbálták illusztrálni, hogy a folyamat- és rendszerműködés garantálása érdekében elengedhetetlen a szabályok helyzethez igazítása és érvényesítése. A biztonsági és humanitárius elvi megközelítés kompatibilitása éppen a szabályok általi egyensúly segítségével érhető el.

5.2. *Elv: kell, lehet, célszerű*

A nemzetközi migráció napjaink globalizálódó világának szerves velejárója, tény, jelenség és folyamat, amely a természetes emberi szükségletek kielégítésének egyik eszköze. A migráció, bármennyire is tagadja bárki, mindig is konfliktusokkal járó transznacionális társadalmi folyamat volt, amelynek pozitív és negatív hatásai is vannak. E hatásokat kizárólag komplex módon, folyamat- és rendszerszemléletűen szabad vizsgálni. Két szélsőség dinamikája van jelen: a szigorú tiltás és a megengedő, humanus hozzáállás. A hozzáállás mindig érdekmotivált. A migrációs válság során egy országnak vagy az EU-nak az alábbi kihívásoknak kell(ene) megfelelnie:

- a nemzetközi menedékjogi szabályoknak, de garantálva az elvárt biztonságot is, amelyben fontos szerepet játszik a (külső) határok ellenőrzése;
- EU- és nemzeti kormány szinten ki kell alakítania a migrációkezelés (nemzetközi tapasztalatokra épülő) legjobb gyakorlatát, intézményrendszerét;
- az általános biztonságpolitikával, valamint a migrációs, menekültügyi, bevándorlási, integrációs szakpolitikákkal (stratégiákkal) összhangban kell kezelnie a társadalmi kihívásokat.

A migrációszabályozást, -irányítást, -ellenőrzést a schengeni szűrőrendszerhez lenne célszerű kapcsolni, és a migrációkibocsátó, tranzitországokat

segíteni a problémák kezelésében, ehhez kapcsolódik a szoros együttműködés a nem EU-tag szomszédos országok hatóságaival és kiemelten a határelőirányítási szervekkel. Az illegális migrációt segítő nemzetközi szervezett bűnözés ellen is célszerű e rendszerben, rendészeti eszközökkel és módszerekkel, egységesen fellépni.

Az illegális migráció kezelése (rendészeti eszközökkel) alapvetően a távoltartásra, illetve eltávolításra irányuljon, míg a legális migráció kezelése a letelepedést, szocializációt, integrációt jelentse! Illegális migráció mindig is lesz, amíg bárminemű szükségletkielégítési különbség fennáll, kezelése a fő ösztönzők (például *pull-push*) hatásának csökkentésével javítható, ellenőrzése rendészeti eszközökkel, irányítása hatósági módszerekkel befolyásolható. A kezelés meghatározó eleme a legális folyamatba beépülő szocializáció, integráció, illetve szükség szerint a kibocsátó államba való reintegráció.

A hatékonyabb és költségtakarékosabb eljárások érdekében a jogszabályokban és az intézményrendszerben is egyértelműen el kell különíteni a legális és az illegális migrációt, az államigazgatási típusú (általában a jogkövető külföldiek kérelmére induló) eljárást, a hatósági hatásköröket és az alkalmazható intézkedéseket a rendészeti típusú (általában a jogsértő külföldiekkel szemben, hatósági kezdeményezésre, illetve kényszerrel induló) eljárásoktól, hatásköröktől és alkalmazható intézkedésektől, a kényszerítő eszközök alkalmazását igénylő eljárási cselekményektől.

Az alfejezet címe egyfajta globális, regionális, EU-s, nemzetállami GAP-analízis elvégzését sugallja, azaz szükség lenne egy átfogó képre arról, hogy a jelenlegi szabályok alapján hogyan kellene a migrációt és a hozzákapcsolódó folyamatokat kezelni, mi a tényleges valóság, majd a kettő különbségének ismeretében meg kell vizsgálni, mit lehet és mit célszerű tenni: megszüntetni, kijavítani, módosítani, létrehozni, megelőzni.

6. Amikor a befejezés nem jelent lezárást...

Ha eddig eljutott a tisztelt Olvasó, méltán kérdezheti, hogy közelebb jutottunk-e a megoldáshoz. Erre pozitív hozzáállással a válasz: igen, mert egy sikeres konferencián vagyunk túl, ahol tények, összefüggés-felvetések, javaslatok hangzottak el. Ezen túlmenően a nemzetközi tudományos konferencia kapcsán, az ott elhangzott, értékes, szakmailag és tudományosan megalapozott gondolatok, érvek, tények összegzéséhez kapcsolódva egy módszertan került bemutatásra, egy sajátos kísérőtanulmányba foglalva, a migrációkezelés problémakörében. Kérdés, hogy ezzel a tudásanyaggal kik, milyen döntési szinten, módon és mikor akarnak vagy „mernek” valamit kezdeni.

A területi korlátok csak a vázlatos megközelítést tették lehetővé. Szükség lett volna egy globális, regionális és nemzeti migrációs mátrix elkészítésére, de ennek sok akadálya van: először is a „konceptió, szereplők, szabályok” elvének érezhető divergenciája szinte minden döntési szinten, másodsor a „kell, lehet, célszerű” elvének eklektikus értelmezése, harmadsor pedig az „ambíció, kompetencia, kapacitás” elvének ellentmondásai. Ezekhez társul továbbá a négy „ÉR” szerinti döntések mellőzése. Nem jutottunk közelebb a valós megoldáshoz, mert a paradigmák, paradoxonok szorítása még túl erős, és a rendszerváltozás óta – szerencsére – nem következett be olyan kataklizma, amely radikális paradigmaváltást kényszerített volna ki.

Ha keverednek a döntési szintek a problémamegközelítési, tartalmi és megvalósítási kérdésekben, ha a napi aktuálpolitika stratégiai szintre emelkedik, akkor a migrációkezelés folyamat- és rendszerszemléletű értelmezése és megvalósítása csak a deklaráció szintjén kaphat helyet. (A migrációkezelés kapcsán a tanulmányban felvetett megoldási módok csak folyamat- és rendszerszinten értelmezhetők!) Magyarország 2004 óta EU-tag, formálisan megtörtént a jogharmonizáció, részesei vagyunk az EU-mechanismusoknak, de ha jogértelmezésről van szó, akkor egyfajta kettősség figyelhető meg. A paradigmák továbbélése miatt a „polity, politics, policy” a közpolitikában még mindig nem tisztult le. Sok esetben ezek összefüggése sem igazán ismert.

Nincs letisztult jövőkép, nincsenek világos értékrendet generáló, biztos támpontok. A migrációs folyamatnak mindezek kedveznek, katalizáló hatással vannak rá. A folyamat- és rendszerszemlélet nem arról szól, hogy kritika alapját képezze, és csak a negatív dolgokat emlegessük. De a folyamat- és rendszerszemlélet képezheti az alapját magának a migrációkezelésnek. Ezt formálisan a politika és a szakemberek is elismerik, de a valóság nem erről szól. Amint a konferencia anyagához írt kiadói előszó is hangsúlyozta, egy folyamatot szeretnénk bemutatni. A konferenciának remélhetőleg lesz folytatása, és ha ez valóban megtörténik, akkor a folyamat- és rendszerszemlélet legalább itt érvényesülhet.

Szerzői névjegy



Dr. Teke András PhD nyá. határőr ezredes, határőrségi főtanácsos, a (volt) Határőrség Országos Parancsnokság Integrációs és Stratégiai Tervező, majd Stratégiai Tervező és Minőségfejlesztési Osztályának vezetője (2001–2007).

Kutatási területe: az őrzés mint tevékenység rendszerszemléletű vizsgálata, a biztonság, határbiztonság összefüggései, a rendészeti/rendvédelmi szervek stratégiai és jövőtervezésének, projektirányításának, minőségfejlesztésének, minőségirányításának, vezetés-irányításának és szakirányításának problémái,

vezetéselméleti problémák, a biztonsági folyamat- és rendszerelemzések módszertana. A rendészeti problémamegoldás és feladatvégzés biztonsági-környezeti összefüggései, elemzése, helyi, közösségi biztonsági kérdések koordinálása.