

Európa határokkal – Határok nélkül?  
Mobilitás – legalitás – illegalitás



**Európa határokkal –  
Határok nélkül?  
Mobilitás – legalitás – illegalitás**

**Tudományos konferencia**

Budapest, 2018. szeptember 19.

Kiadja:  
A Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

Felelős kiadó:  
Kovács Gyula elnök

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



Szerkesztette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérőtanulmányt írta:  
Dr. Teke András PhD.  
ny. határőr ezredes

Szakmai konzultáns:  
Kovács Gyula  
ny. rendőr dandártábornok

*Kézirat lezárva: 2018. 10. 15.*  
*Korrekciós pontosítás: 2018. 10. 31.*

Az egyedi fotókon szereplő személyek a képek megjelentetéséhez  
előzetesen hozzájárultak.

A borítólapot készítette: dr. Teke András ©

ISBN: 978-615-80567-5-5

Készült 250 példányban.  
Nyomdai munkák: Kódex Nyomda Kft.  
Felelős vezető:  
Simon Béla

## Kiadói előszó

*Kovács Gyula, ny. rendőr dandártábornok, a BMH Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóságának nyugalmazott igazgatója, az MRTT Migrációs Tanács elnöke<sup>1</sup>*

Tisztelt Olvasó!



2016-tól kezdve az idén sorrendben már a harmadik tematikus konferencia megrendezésére került sor, amelynek a címe is jelzi, hogy a tervezett helyzetkép bemutatása, a helyzetértékelés, az elemzés, az esélylatolgatás, a megoldáskeresés még mindig időszerű. Az ilyen jellegű konferencia létjogosultságot bizonyítja az a tény is, hogy van miről beszélni, lenne mit összehangolni, vannak támogatók, akik érdemesnek tartják a tudományos-szakmai gondolkodás segítségét, és vannak ér-

deklődők, felhasználók is, akik hasznosítani tudják és akarják az itt elhangzottakat. Léteznek fogalmak, amelyeket rendszeresen használunk, ugyanakkor, ha megvizsgáljuk azok mögöttes tartalmát, akkor rájövünk, hogy nem is biztos, hogy ugyanarról a dologról, ugyanúgy és ugyanabban a kontextusban beszélünk. Globális viszonylatban még nagyobbak a különbségek, de elég csak az Európai Unióra gondolni, máris látható a megközelítések, az álláspontok és nézőpontok, a következmények érzékelésének és értékelésének a zavaró sokszínűsége. Mindez magától értetődően nem támogatja hatékonyan a migrációkezelésen belül az érdemi megoldáskeresést. Érdekes módon ugyanakkor a megoldást deklaráltn minden érdekelt és érintett a maga módján keresi, miközben megkérdőjelezi a másik véleményét. Felvetődik a kérdés, hogyha van érdek, motiváció, szándék, ambíció, kompetencia és kapacitás, akkor a migrációkezelésben miért tart ott a Világ, Európa, és az egyes országok, ahol éppen tartanak? Mindenre van logikus, politikai, hivatalos, szakmai, tudományos és laikus válasz, és természetesen magyarázat is, de mindennek az ellenkezőjére is. Eddigi törekvéseink, tevékenységünk elismerésének is tekinthető, hogy ismét sikerült az érintett szakterületek neves és tapasztalt tudományos-szakmai művelőit, a kormány képviselőit, külföldi szakembereket megszólítani és egy újabb, aktuálisnak tekinthető

---

<sup>1</sup> Foto: BMH.

helyzetértékelést, állapotfelmérést elvégezni. A korábbi kétnapos konferencia helyett most egy nap állt csak rendelkezésre. Ennek megfelelően a tematika is jóval strukturáltabb lett, mint az előző években. Két témakör köré csoportosultak az előadások. (1) *A mobilitást ösztönző európai uniós szabályrendszer alakulása, fejlődésének irányai*; (2) *Az EU tagállamok együttműködésének lehetőségei és tapasztalatai az illegális migráció fékezésében*. Logikus megközelítésről van szó. Bár sokan mondják, hogy a nagy migrációs hullám 2015-ben „leszaladt”, de a statisztikák és a napi tapasztalatok mást mutatnak. Létezik egy folyamatos utánpótlással, meghatározható irányultsággal rendelkező folyamat, amely különböző érdekmechanizmusok kerestüzetében áll és ellentétes motivációs megközelítéseket vált ki. Mindez kiolvasható a témakörök mögöttes tartalmából is. A mobilitás lényege és realizálódása a globalizáció korában teljesen más, mint korábban volt. Az előző konferenciákon elhangzott, hogy a migrációkezelés alapja a szabályozottság, az irányítás és az ellenőrzés kellene, hogy legyen. A mobilitást már e három fenti tényező is képes lenne befolyásolni mind pozitív, mind negatív irányban. Az Európai Unió országai nem egységesek a migrációt ösztönző, vagy korlátozó szabályok megítélését illetően sem. A másik kérdés, hogy (meg)fékezhető-e a migráció? Ha működik a szabályozás, ha hatékony és hatásos az irányítás és az ellenőrzés, akkor a megfelelő keretek közt tartás már akár „fékezésnek” is tekinthető. A migrációkezelésben az első konferenciánk óta sem született egységes, működő, hosszútávra szóló, megnyugtató EU-s megoldás.

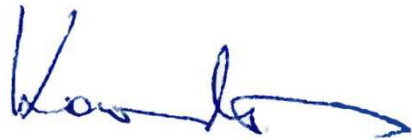
Az elmúlt két évben rögzítésre került az akkor éppen aktuális helyzetkép. Az ideai közös gondolkodás is eredményezett egy újabb megközelítést. A változások olyan irányt vettek, hogy nemcsak a migrációs kihívások kezelése jelent már problémát, hanem az egyes EU-s tagországok saját pozíciójából fakadó hozzáállásának és egyéni megoldásainak a következményei is. Ehhez hozzájárul az EU-s intézményrendszer sajátos működése is. A felelősség közös, így a megoldásnak is közösnek kellene lenni. Az előző konferenciákhoz hasonlóan az ideai kiadvány is folytatja a 2016-ban elindult kezdeményezést. Akárcsak az elmúlt két évben, az idén is szeretnénk az elhangzott előadások tartalmi összegzésével a tudományos-szakmai igényeknek is megfelelő, de közérthetően, könnyen kezelhetően megfogalmazott, az oktatásban is felhasználható anyagot közreadni, amelynek árnyaltabb értelmezését az idén is egy kísérőtanulmány támogatja. Pozitív megerősítésnek tekintjük, hogy a visszajelzések alapján az eddigi kiadványaink kedvező visszhangra találtak.

Köszönöm a konferencia szervezőinek<sup>2</sup>, támogatóinak és résztvevőinek, hogy hozzájárultak egy színvonalas, nemzetközi rálátású, már-már hagyományosnak tekinthető rendezvényhez! Megtiszteltetésnek veszem, hogy részese lehettem harmadszor is egy olyan konferenciának, ahol a hazai és EU-s hivatalos vélemények mellett valóban tudományos, szakmailag megalapozott, prognózisjellegű, a tendenciákat több oldalról vizsgáló, a valós helyzetet leplezetlenül bemutató, a következményeket reálisan felvázoló előadások hangzottak el.

Bízom benne, hogy kezdeményezésünk és munkálkodásunk hozzájárultak és a jövőben is hozzájárulhatnak a migrációs folyamat problémájának jobb megértéséhez, az összefüggések tartalmi és következményszintű felismeréséhez, a megoldások kereséséhez és azonosításához.

Hasznos olvasást és együttgondolkodást kívánok!

Budapest, 2018. október 15.



---

<sup>2</sup> Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarországi Képviselete, MRTT Migrációs Tagozat.

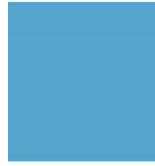




## Tartalomjegyzék

Kiadói előszó .....	5
Bevezetés .....	15
Dr. Kiss Attila (főigazgató-helyettes, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal): Nyitóbeszéd .....	21
Fixl Renáta (irodavezető, Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarországi Képvisellete): Köszöntő .....	23
Dr. Hegyaljai Máttyás (európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár, Belügyminisztérium): Megnyitó .....	27
Dr. Balogh Csaba Sándor (közigazgatási államtitkár, Külgazdasági és Külügyminisztérium): Köszöntőbeszéd .....	31
Dr. Tóttós Ágnes (migrációs szakdiplomata, Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képvisellete, Brüsszel): A mobilitás értelmezése, elmélete .....	35
Dr. Szacsúri János (Külgazdasági és Külügyminisztérium, Konzuli és Állampolgársági Főosztály, Vízumfelügyeleti és Schengeni Ügyek Osztálya): A vízumpolitika a legális migráció segítésében vagy szűrésében .....	42
Dr. Konyhás Szilvia (igazgató, BMH, Idegenrendészeti Igazgatóság): A harmadik országok polgárainak jogszerű tartózkodása, lehetőségei a gyakorlatban az EU területén .....	43
Thibaut Lespagnol (első tanácsos, Francia Nagykövetség): Az új francia bevándorlási törvény és a beilleszkedési folyamat ismertetése .....	53
Dr. Bakondi György (a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója): Kormányzati stratégia a migrációs helyzet vonatkozásában .....	59
Dr. Orbán Balázs (miniszterhelyettes, Miniszterelnökség): Válaszút előtt. Az európai migrációs politika .....	67
Dimitrios Ntaloukas (FRONTEX, Közös Műveleti Osztály): A FRONTEX műveletek 2017. és 2018 évi tapasztalatai, új elemek az illegális migrációban .....	73
Dr. Balázs László r. ezredes (főosztályvezető, ORFK, Határrendészeti Főosztály): Az illegális migráció kezelésének legfrissebb tapasztalatai Magyarországon .....	79
Balog Gábor r. alezredes (Készenléti Rendőrség, Nemzeti Nyomozó Iroda, Nemzetközi Bűnözés Elleni Főosztály): Az illegális migráció hátterében működő embercsempészet aktuális kihívásai .....	85
Aleksandar Manolchev (Elemző és Jogalkotási Igazgatóság, Bolgár Köztársaság Belügyminisztériuma): Az EU bolgár elnöksége migrációval	

kapcsolatos tapasztalatai, valamint a bolgár-török határon folytatott illegális migráció elleni küzdelem eredményei.....	91
Lesták Tamás (főosztályvezető, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Nemzetközi Együttműködési Főosztály): Összefoglaló, a konferencia zárása.....	95
Rövidítések jegyzéke: .....	98
Teke András: A migrációkezelés és a problématerkép dilemmája (Kísérőtanulmány az előadásokhoz) .....	101



Hanns  
Seidel  
Stiftung



**MRTT Nemzetközi Konferencia, 2018. szeptember 19.**  
**Andrássy Egyetem**  
**„Európa határokkal – Határok nélkül?**  
**Mobilitás, legalitás, illegalitás”**  
**Program**

*(A konferencia lefolyása szerint pontosítva.)*

- 08:30 – Regisztráció  
09:00  
09:00 – Nyitóbeszéd  
09:20 Dr. Kiss Attila, főigazgató-helyettes (Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal)
- 09:20 – Köszöntő  
09:35 Fixl Renáta, irodavezető (Hanns-Seidel-Alapítvány)
- 09:35 – Megnyitó  
09:50 Dr. Hegyaljai Mátyás, európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár (Belügyminisztérium)

**Köszöntőbeszéd**

Dr. Balogh Csaba Sándor, közigazgatási államtitkár (Külgazdasági és Külügyminisztérium)

(az államtitkár úr a köszöntőbeszédét írásban rendelkezésre bocsátotta, a rendezvényen személyesen nem tudott részt venni)

- 09:50 – Első Blokk: „A mobilitást ösztönző európai uniós szabályrendszer alakulása, fejlődésének irányai”  
13:00

- 09:50 – A mobilitás értelmezése, elmélete  
10:20 Dr. Tóttós Ágnes, migrációs szakdiplomata (Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képviselete, Brüsszel)

- 10:20 – A vízumpolitika a legális migráció segítésében vagy szűrésében  
10:50 Dr. Szacsúri János (Külgazdasági és Külügyminisztérium, Konzuli és Állampolgársági Főosztály)
- 10:50 – Kávészünet  
11:10
- 11:10 – A harmadik országok polgárainak jogszerű tartózkodása, lehetőségei a gyakorlatban az EU területén  
11:40 Dr. Konyhás Szilvia, igazgató (BMH, Idegenrendészeti Igazgatóság)
- 11:40 – Az új francia bevándorlási és menekültügyi törvény és a beilleszkedési folyamat ismertetése  
12:10 Thibaut Lespagnol, első tanácsos (Budapesti Francia Nagykövetség)
- 12:10 – Ebédszünet  
13:00
- 13:00 – Második Blokk: „Az EU tagállamok együttműködésének lehetőségei és tapasztalatai az illegális migráció fékezésében”  
16:50
- 13:00 – Kormányzati stratégia a migrációs helyzet vonatkozásában  
13:30 Dr. Bakondi György, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója
- 13:30 – Válaszút előtt. Az európai migrációs politika  
14:00 Dr. Orbán Balázs, miniszterhelyettes (Miniszterelnökség)
- 14:00 – A FRONTEX műveletek 2017. és 2018. évi tapasztalatai, új elemek az illegális migráció fékezésében  
14:30 Dimitrios Ntaloukas, (FRONTEX, Közös Műveleti Osztály)
- 14:30 – Az illegális migráció kezelésének legfrissebb tapasztalatai Magyarországon  
15:00 Dr. Balázs László r. ezredes, főosztályvezető (ORFK, Határrendészeti Főosztály)

15:00 – Kávészünet  
15:20

15:20 – Az illegális migráció háttérben működő embercsempészet  
15:50 aktuális kihívásai  
Balog Gábor r. alezredes (Készenléti Rendőrség, Nemzeti  
Nyomozó Iroda, Nemzetközi Bűnözés Elleni Főosztály)

15:50 – Az EU bolgár elnöksége migrációval kapcsolatos tapasztala-  
16:20 tai, valamint a bolgár-török határon folytatott illegális migrá-  
ció elleni küzdelem eredményei  
Aleksandar Manolchev (Bolgár Köztársaság Belügyminisztéri-  
uma, Elemző és Jogalkotási Igazgatóság)

16:20 – Összefoglaló, a konferencia zárása  
16:50 Lesták Tamás, főosztályvezető (Bevándorlási és Menekült-  
ügyi Hivatal, Nemzetközi Együttműködési Főosztály)

18:00 – Vacsora  
(Dunacorso Étterem, 1051 Budapest, Vigadó tér 3.)

Fővédnökök:

Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár (Belügyminisztérium)

Dr. Balogh Csaba Sándor, közigazgatási államtitkár (Külgazdasági és Kül-  
ügyminisztérium)

Védnökök:

Dr. Balogh János r. vezérőrnagy, főkapitány (Országos  
Rendőrfőkapitányság)

Dr. Végh Zsuzsanna, főigazgató (Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal)

## A konferencia levezetésében közreműködött

### Moderátorként<sup>3</sup>:



**Dr. Janza Frigyes**

ny. r. vezérőrnagy,  
főtitkár,

Magyar Rendészettudományi Társaság

### Szervezőként<sup>4</sup>:



*Balról jobbra:* Bódi Bálint, ügyintéző, Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztálya (*továbbiakban:* NEKAO); Párducz Noémi, ügyintéző, NEKAO; Lesták Tamás, főosztályvezető, Nemzetközi Együttműködési Főosztály; Iglainé Balassa Diána, osztályvezető, NEKAO; Radnóti Erika, projektasszisztens, Hanns-Seidel-Alapítvány; Saliga Nóra, ügyintéző, NEKAO.

### A rendezvény szervezői, támogatói:

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal  
Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarországi Képviselete  
Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

---

<sup>3</sup> Foto: Kürti Ákos

<sup>4</sup> Foto: Kürti Ákos

## Bevezetés

2018. negyedik negyedében járunk, így lassan meg lehet vonni az idei év migráció-helyzeti és migrációkezelési mérlegét is. Anno a 2017-es év végén, egy EU Bizottsági sajtóközleményben<sup>5</sup> az alábbiak jelentek meg: „*A válság-üzemmód fokozatos megszűnésével párhuzamosan Európának hosszú távú, stabil és időtálló uniós migrációs és menekültügyi politikáról kell megállapodnia annak érdekében, hogy a lendület megmaradjon – belső és külső fronton egyaránt.*” Az uniós vezetők migrációról szóló, 2017. december 14-ére tervezett tematikus vitája előtt a Bizottság politikai ütemtervet javasolt annak érdekében, hogy 2018 júniusára sikerüljön egy átfogó megállapodásra jutni a fenntartható migrációs politika megvalósításának módjáról. A közlemény szerint „*összehangolt munkával stabilizálható volt a rendkívül kiszámíthatatlan helyzet – az EU-ba irányuló szabálytalan érkezések száma 2017-ben 63%-kal csökkent – az elkövetkező években várható tendencia, valamint olyan tényezők, mint az éghajlatváltozás vagy az EU és szomszédsága demográfiai és biztonsági helyzete, arra utalnak, hogy a migráció még évtizedekig kihívást fog jelenteni.*” Az idézett közlemény azt sugallja, mintha a migrációkezelés akár egy sikertörténet is lehetne, és emellett számos olyan kinyilatkoztatást is tartalmaz, amely alkalmas arra, hogy elterelje a figyelmet a valós problémákról és tennivalókról. Az anyagban szereplő *”szolidaritás és felelősség a menekültügy és a határigazgatás területén”* megfogalmazás is jelzi, a konkrétumok még váratnak magukra, ugyanis két olyan definiálatlan és széleskörűen értelmezhető, magyarázható fogalommal, mint a szolidaritás és a felelősség próbál a Bizottság valamilyen keretet adni annak a ténynek, hogy még mindig nem sikerült egy valóban működő EU-s migrációs politikát kialakítani. Ez szorosan összefügg azzal és ellentmond annak is, hogy az EU-ban szinte mindenre található valamilyen előírást, szabályozást, elvet, ajánlást (e téren már „túltermelés” is van, csak nincsenek az egyes lépések összehangolva), vagy ha netán nincs ilyen, akkor az EU-s alapértékekből mindent le lehet vezetni *”pro és kontra”*. Itt tartanánk? Valóban nincs 2018-ban migrációs válság? A statisztikai adatok nem erre utalnak. Az tény, hogy a migrációs folyamat megközelítése és kezelésének értelmezése egyre heterogénebb képet mutat. Úgy tűnik, hogy a két szélsőség, a *„mindenkit befogadni”* vagy *„senkit sem befogadni”* között még nem jött létre az *„ésszerűen, törvényesen, humánusan, de következetesen viszonyulni és eljárni”* elv EU-s szintű, stabil érvényesítése. A politikai

---

<sup>5</sup> Időtálló migrációkezelés: Az Európai Bizottság kijelöli az előrevezető utat, Európai Bizottság – Sajtóközlemény, Brüsszel, 2017. december 7. [https://ec.europa.eu/hungary/news/20171207\\_migration\\_ahead\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20171207_migration_ahead_hu) (Letöltve: 2018.09.25.)

korrektség jegyében érzékelhető hivatalos, európai politikai megnyilvánulások mellett érdekes képet mutat a keresztény értékek védelmében megnyilvánuló világi és egyházi hozzáállás is, ami egyrészt az iszlám európai érvényesülésnek növekedésével, a bekövetkezett erőszakos cselekményekkel is összefüggésbe hozható. E téren hivatalosan a toleráns, minden migránst „egy kalap alá vevő és felmentő” megközelítések a jellemzők. A keresztény egyházak vezető képviselői deklaráltan a „*mindenkit befogadni*” elvet támogatják. Gyakran idézik a római katolikus egyház jelenlegi vezetőjének<sup>6</sup> a szavait is, amiket a migránsok és a menekültek világnapja alkalmából 2018. január 14-én mondott: „*Befogadni, védelmezni, támogatni és integrálni a migránsokat és menekülteket.*” Ez összecseng a 2016. szeptember 19-i New York-i nyilatkozattal (*The New York Declaration*) és „A biztonságos, rendezett és rendszeres migrációról szóló globális megállapodás”-sal<sup>7</sup> (*The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*), amelynek lezárását 2018 decemberében, egy közös nyilatkozattal tervezi az ENSZ Közgyűlése. A migrációval és a menekültekkel kapcsolatos egyházi nyilatkozatok és a két fent nevezett dokumentum is hasonlít abban, hogy garantálni kívánják minden migráns biztonságát, méltóságát, emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmét, a migrációs státusuktól függetlenül és mindenkor, és ezt az emberi biztonság koncepciója (*Concept of the Human Security*) szellemében az államok kötelezettségeként jelenítik meg. Paradox helyzet alakult ki, mert ezzel az állam eredeti funkcióját kérdőjelezzik meg. Ugyanis bármennyire megváltozott a globális környezet, bármennyire is vitatott a nemzetállamok helye és szerepe a migrációs folyamatok kezelésében, egyelőre a nemzetállami potenciál a meghatározó a migrációs folyamatkezelésben. Mindemellett a keresztény értékrend nevében és védelmében a realitás talaján maradván találkozhatunk mértékadó vallási és hitéleti nyilatkozatokkal is. Többek közt Richard Schröder, a berlini Humboldt Egyetem professzora (szakterülete a teológia és filozófia) kifejtette<sup>8</sup> 2015 novemberében, hogy „*a veszélyben lévő embertársainkon segíteni keresztényi kötelességünk*”, de azonnal hozzá is tette, hogy milyen keretek közt

---

<sup>6</sup> Ferenc pápa üzenete a migránsok és menekültek világnapjára (2018. január 14.) [http://hu.radiovaticana.va/news/2018/01/12/ferenc\\_p%C3%A1pa\\_%C3%BCzenete\\_a\\_migr%C3%A1nsok\\_%C3%A9s\\_menek%C3%BCltek\\_vil%C3%A1gnapj%C3%A1ra/1358653](http://hu.radiovaticana.va/news/2018/01/12/ferenc_p%C3%A1pa_%C3%BCzenete_a_migr%C3%A1nsok_%C3%A9s_menek%C3%BCltek_vil%C3%A1gnapj%C3%A1ra/1358653) (Letöltve: 2018.09.23.)

<sup>7</sup> The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), <https://www.iom.int/global-compact-migration> (Letöltve: 2018.04.18)

<sup>8</sup> Kommentar, 04. November 2015, Es kann nicht jeder zu uns kommen, Zur Debatte über die Flüchtlingskrise, ein Kommentar vom Theologieprofessor und SPD-Politiker prof. Richard Schröder. <https://www.idea.de/spektrum/detail/es-kann-nicht-jeder-zu-uns-kommen-92631.html> (Letöltve: 2018.09.24.)



történjen mindez. Figyelem-felhívó maga a cím is: „*Es kann nicht jeder zu uns kommen*” (Nem jöhet mindenki hozzánk) és a következő kijelentések is: „*Védeni és védekezni.*” „*Nem kirekeszteni – ellenőrizni!*”. Mindez egy német SPD-politikus szájából hangzott el. 2016-ban ennél is továbbment, amikor a professzor figyelmeztetett arra, hogy veszélyes hamis ígérekkel hitegetni a menekülteket<sup>9</sup>. Egyenesen kimondta<sup>10</sup>, hogy „*Az állam igazságos legyen és ne irgalmas.*”(Der Staat müsse gerecht sein, nicht barmherzig.)(...) „*Az állampolgárok, az állami terület és az alkotmány határozzák meg az államot. Egy állam államhatárok nélkül nem létezhet. Egy belső határok nélküli Európában a külső határokon kell eldönteni, hogy ki jöhet be és ki nem. Egy „erődre” van szükség nagy kapukkal és a belépés ellenőrzésével. Ha ezt a kontrollt elveszítjük, akkor az államrend működéséptelenné válik. Különösen egy szociális állam esetében. A határtalan bevándorlás határtalan kiadásokat is jelent a szükséges bevételek nélkül.*” E sorokat olvasva nyilván arra is lehet gondolni, hogy nyílt migrációellenességről van szó. Erről szó sincs! A veszélyben lévőkön egységes elvek és szabályozás alapján segíteni kell, a rászorulókat támogatni kell, de e téren nem annak kell a mérvadónak lenni, hogy valaki migráns, mert nem minden migráns menekült.

Kevés szó esik a migráció kapcsán a globális gazdaság szerepéről! **A globális, digitális, az informatikai hiper fejlődést kihasználó világban az eddigi értékrendek már nem működnek.** Amit Samuel P. Huntington „*A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*”, Yosihiro Francis Fukuyama „*A történelem vége és az utolsó ember*” vagy az „*Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*”, Ulrich Beck „*A kockázattársadalom - Út egy másik modernitásba*”, Anthony Giddens a szociológiai műveiben és sok más neves kutató, közgazdász, politikus gondolkodó az írásaiban előrevetített, az valamilyen formában és mértékben megvalósult, de a „globális öszkép” lényegét még nem sikerült alkalmazható formában megfogalmazni. Tudomásul kellene venni, hogy a globális világgazdaság mozdítóereje mind markánsabbá, lassan egyeduralkodóvá válik, az eszközei, módszerei a profitot növelő fogyasztói magatartást preferálják, tekintet nélkül a következményekre. A globális gazdasági erő jelenleg a multi-, transznacionális óriáscégek kezében van és képesek is érvényesíteni az érdekeiket. A megváltozott termelési, pénzforgalmi, fogyasztási rend és

---

<sup>9</sup> Menekültet (Flüchtling) nevesít és nem migránst!

<sup>10</sup> „Ohne Strenge bei Migranten machen wir uns zum Affen“ Von Daniel Friedrich Sturm Korrespondent , Veröffentlicht am 26.04.2016 | Lesedauer: 8 Minuten <https://www.welt.de/politik/deutschland/article154741851/Ohne-Strenge-bei-Migranten-machen-wir-uns-zum-Affen.html> (Letöltve: 2018.09.24.)

szokások direkt és indirekt módon összefüggnek a migrációs folyamattal is. Tehát nemzetközi és nemzeti, vallási-ideológiai, kulturális, stb. értékrendek ütköznek a globális gazdasági érdekérvényesítés jegyében. **Az értékrendek konfliktusában már nem működik a paritáselv, a tolerancia, az együttműködés. Az értékrendek harca determinált kimenetelű lehet csak, az erősebb győz és minden mást maga alá gyűr...még ha pesszimistának is tűnik a kijelentés, sok minden utal a valószínűségére.**

Az ideai tudományos konferencián érzékelhető volt, hogy részben más volt, mint a tavalyi és tavalyelőtti. Minél távolabbinak tűnik a 2015-ös migrációs boom, annál kevésbé látszik veszélyesnek maga a migrációs folyamat. Pedig a helyzet mást igazol és komoly veszélyeket is jelez. S bár a migrációs veszély továbbra sem múlt el, EU-s részről még mindig a halogató hozzáállás figyelhető meg a hosszútávra szóló megoldások deklarált keresésében. Tavaly is elhangzott, hogy nem nyertek sem az EU-s országok, sem az EU intézményrendszere időt, és haladékot, így nem kapott Európa sem újabb esélyt és lehetőséget a válságkezelés érdekében, mert a probléma most is jelen van, de a hatása még nem érte el azt a kritikus szintet, ami kikényszerítené a radikális változást és változtatást.

A 2016. évi konferencia is bekapcsolódott egy megoldás-keresési folyamatba. A maga szintjén, a maga módján, a maga lehetőségeivel. Már az is örövendetes tény, ez a folyamat nem állt meg és ezzel párhuzamosan is folynak szakmai-tudományos diskurzusok. Ugyanakkor a megoldások keresése még messze nem integrált és kellőképpen nem strukturált. A tudományos szakmai fórumokon sok hasznos gondolat fogalmazódik meg, de ezek pozicionálása nem mindig hatékony. Érzékelhetően nem jutnak el a potenciális döntéshozókhoz, vagy ha igen, akkor a figyelembe vételük nem mindig mérhető. Fontosak a döntési szintek! Nem mindegy, hogy stratégiai, taktikai, vagy éppen végrehajtási, operatív szintre vonatkoznak a megállapítások, az elgondolások és intézkedések.

A kiadványban szereplő előadások tartalmi összefoglalói is a migrációkezelés fontosságáról szólnak. Továbbra is döntően tartalmi összefoglalókról van főleg szó, de ezzel is teljes értékű anyag áll az érdeklődők rendelkezésére, ami a könnyen kezelhetősége és forrásértékűsége mellett elősegíti a gyors áttekinthetőséget is. Mint 2016-ban, 2017-ben is, az idén is újra elhangzott, hogy „reméljük, lesz folytatás”, ahol már az időközben bekövetkezett változások tükrében lehet a migrációs helyzetet áttekinteni. Jelen kiadvány előszavában megfogalmazásra került, hogy az eddigi visszacsatolások kedvezőek, ami csak erősíti a konferencia szervezőit, támogatóit, előadóit, résztvevőit a folytatásban. A tartalmas és színvonalas előadásokhoz az idén is kapcsolódik egy kísérő tanulmány, amely próbál betekintést adni az összefüggések mögöttes világába is.

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

Hasznos és kellemes olvasást kívánok!

*Szerkesztő*

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Köszöntötte a konferencia résztvevőit. Bemutatkozott és jelezte, hogy konferencia program szerinti időkeretek közt tartását szeretné biztosítani. Külön köszöntötte a konferencia szervezőit, köszönetet mondott a Hanns-Seidel-Alapítványnak, mint támogatónak, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalnak, mint „anyaszervezetnek” a feltételek biztosításához, az MRTT Migrációs Tagozata elnökének, Kovács Gyula úrnak. A BMH főigazgatóját dr. Kiss Attila képviseli. Köszöntötte a szervezésben résztvevőket, a tolmácsokat, minden résztvevőt, kiemelte a külföldi résztvevőket, az előadókat, akik vállalták, hogy megosztják a gondolataikat a konferencia keretében. Gondolati szinten felvetette, hogy sok rendezvény keretében foglalkoznak a migrációval és logikus a kérdés, hogy van-e még mondanivaló a tudomány oldaláról ebben a témában? Szerinte van és ezért is támogatta konferencia megrendezését. Ahogy a logika és a filozófia mondja, az életben a változásokat három módon lehet elérni: evolúciós úton, amikor apró kis változtatásokkal egyre jobb minőségű munkát végzünk, el lehet érni revolúciós úton, vagy sokkhatás eredményeként, mint egy válság esetén, amikor alkalmazkodni kell, de létezik egy harmadik, kulturált mód is, a játékszabályok megváltoztatása. Ez utóbbi területen lehet a változásokat befolyásolni és itt lehet a tudománynak is érvényes mondanivalója. Kennedy-re hivatkozik, hogy anno a kubai válság vége felé azt mondta, hogy a válság szó a kínai nyelvben két jelből áll. Az első a veszély jele, a második a lehetőség jele, tehát minden válságban benne a lehetőség az újrakezdés. Ahogy Európában mondjuk, ha becsuknak egy kaput, akkor ki is nyílik egy a másik, az új lehetőségek felé. Ezért is fontos, hogy a tudomány és a szakma évről évre találkozzon, és megosszák az új, innovatív ötleteket, amelyek az előző konferenciákon is jelen voltak és remélhetőleg most is jelen lesznek.

Még egyszer megköszönte az érdeklődőknek, hogy eljöttek és bekapcsolódnak konferencia munkájába. A konferencia megnyitására, a nyitóbeszéd megtartására felkérte dr. Kiss Attila r. dandár tábornok urat, a BMH főigazgató-helyettesét.



**Dr. Kiss Attila**

*főigazgató-helyettes, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*

## **Nyitóbeszéd<sup>11</sup>**

Tisztelt Miniszterhelyettes Úr,  
Tisztelt Államtitkár Úr,  
Tisztelt Tábornok Urak,  
Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Sok szeretettel köszöntöm Önöket a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata és Határrendészeti Tagozata, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, valamint a Hanns-Seidel-Alapítvány szervezésében és támogatásával megrendezésre kerülő szakmai, nemzetközi konferencián. A konferencia a Belügyminisztérium és a Külgazdasági és Külügyminisztérium közigazgatási államtitkárainak fővédnökségével, valamint az országos rendőr-főkapitány úr és a Bevándorlási és

Menekültügyi Hivatal főigazgatójának védnökségével valósul meg. Ezen a ponton engedjék meg, hogy tolmácsoljam dr. Végh Zsuzsanna főigazgató asszony üdvözlését, aki sajnos a mai napon nem tud jelen lenni.

Kijelenthetjük, hogy rendezvényünk mostanra hagyományos jelleggel kerül megrendezésre, tekintve, hogy több éves múltat tekint vissza az MRTT és a Hanns-Seidel-Alapítvány ilyen irányú együttműködése. Konferenciánk szerepsére már jó ideje nemzetközi jelleget is ölt, ez ebben az évben sincs máshogy. Külön köszöntöm külföldi kollégáinkat a Bolgár Belügyminisztérium, a FRONTEX szervezete, a budapesti Francia Nagykövetség képviselőiben, továbbá hazai társszerveink, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Belügyminisztérium, hazánk Brüsszeli Állandó Képviselete, az Országos Rendőr-főkapitányság, valamint a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda képviselőit, akik nagy örömeinkre előadóként is elfogadták meghívásunkat. Ilyen minőségükben szintén megkülönböztetett figyelemmel köszöntöm dr. Orbán Balázs miniszterhelyettes urat, a Miniszterelnökség par-

---

<sup>11</sup> Az eredeti szöveg változatlan formában történő közlése. *Foto: Kürti Ákos*

lamenti államtitkárát, valamint dr. Bakondi György altábornagy urat, a Miniszterelnök Belbiztonsági Főtanácsadóját.

A legutóbbi nemzetközi konferenciánk óta eltelt időben meglehetősen sok eseményt követhettünk figyelemmel a migráció illegális és legális területén egyaránt, mind hazai, mind Európai Unió, nemzetközi szinten. Az illegális migráció elleni küzdelem, a menekültügyi szakterület kihívásai nem enyhültek, az egész Európai Unió számára továbbra is az egyik legnagyobb kihívást mutató területet jelentik. Ugyanakkor a legális migrációhoz kapcsolódó feladatok, az egyértelműen növekvő mértékű legális migrációs trendek – legyen szó akár munkavállalási, akár tanulmányi célú beutazási szándékról az Európai Unió és Magyarország területére – szintén kiemelkedő, de eltérő típusú kihívások elé állítják a területen dolgozó kollégákat.

Mai rendezvényünk programtervének összeállításakor éppen ezért igyekeztünk maximálisan figyelembe venni a szakma ezirányú jellemzőit, az aktuális kérdések megoszlását. Igyekezni fogunk az illegális és a legális migráció legaktuálisabb kérdéseit egyaránt érinteni, előadásainkat két nagy blokkba rendezve. A délelőtt folyamán a legjelentősebb legális migrációs témákkal foglalkoznak előadóink, legyen az az európai uniós és hazai jogszabályi háttér, a jogalkotási folyamatok aktuális trendjeinek ismertetése vagy a hazai és francia tagállami gyakorlati tapasztalatok bemutatása. Az ebédszünetet követően pedig az illegális migráció elleni küzdelem és a folyamat méréséklése irányában tett hazai, magyar intézkedések, a nemrégiben leköszönt bolgár elnökség e téren elért eredményei és nem utolsósorban a szakterület legfontosabb európai uniós szervezetének tevékenysége kerülnek bemutatásra.

Őszintén bízom benne, hogy a felvázolt program valamennyi résztvevő számára tartogat szakmai érdekességeket, gondolatébresztő elemeket, olyan pontokat, melyek mentén egy izgalmas és valamennyi fontos kérdést érintő eszmecsere, együttgondolkodás alakítható ki a nap végére.

Végezetül engedjék meg, hogy eredményes és érdekes időtöltést, egyúttal hasznos konferenciát kívánjak Önöknek a mai napra!

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszöni a BMH főigazgató-helyettesének a nyitóbeszédét és felkéri Fixl Renáta asszonyt, a Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarországi Képviselete Irodavezetőjét köszöntőjének megtartására.

**Fixl Renáta**

*irodavezető, Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarország Képviselete*

## **Köszöntő<sup>12</sup>**



Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Köszöntöm Önöket a mai konferenciánkon, amely az erdőbényei és a három budapesti konferencia után a sorozat ötödik fordulója.

Külön köszöntöm Frank Spengler igazgató urat a Konrad-Adenauer-Stiftung igazgatóját, aki hétfőn szintén egy konferenciát rendezett a menekültkérdéssel kapcsolatban a vallásszabadság vonatkozásában, amihez külön gratulálok.

Közhelynek tűnhet, de attól még igaz, hogy a migráció az emberiség történe-

tével egyidős, ezért várhatóan nem tűnik el.

A fentieket erősíti, hogy a migrációt kiváltó okok, az embereknek a biztonság és jólét iránti igénye mindig jelen lesznek, ezért az okozat, a népek vándorlása, az egyes emberek lakóhely, munkahely változtatása a jövőben is jelen lesz, csupán annak mértéke változhat.

Az 2015-16-os években Közép-Európában megtapasztalt tömeges irreguláris migráció többek között a magyar kormány hathatós intézkedései folytán a magyar határok mentén megszűnt.

A migrációt nem lehet, és nem kell megállítani, hanem kezelni kell, az irreguláris migrációt természetesen vissza kell szorítani, de nem szabad összekeverni a legális migrációval, ezért is hívtuk meg előadónak Dr. Töttös Ágnest.

A migráció kezelését egy állam sem tudja egyedül végrehajtani, sőt egy szerv sem képes erre, ezért több ország és többféle szervezet képviselőit hallgathatjuk meg, akik mind a migráció kezelés egy-egy szeletét mutathatják be, illetve azt, hogy hogyan végzik ők ezt a feladatot és milyen további lehetőségeket látnak.

A migráció kapcsán nem szabad egyenlőség jelet tenni az EU egyik alapértéke, a személyek szabad áramlásának megvalósulása között, és a gazdasági

---

<sup>12</sup> Az Előadó által rendelkezésre bocsátott szöveg változatlan közlése. *Foto: Kürti Ákos*

okokból illegálisan az Európai Unióba bejutni szándékozók között. Az előbbi Európa erősödését kívánja elősegíteni, míg az utóbbi az EU-s értékeket, és az Unió biztonságát veszélyeztetik.

Ugyanúgy európai érték a szabad áramlás mellett a kulturált, hatékony rendészeti beavatkozás, válsághelyzet kezelés, amely nem sértheti az emberi jogokat, sem az érvényben lévő nemzetközi szerződéseket.

Önök közül sokakkal ismerjük egymást, együttműködünk hosszú évek, sőt évtizedek óta, tehát nem szükséges alapítványunkat, aki e rendezvény fő támogatója, különösebben bemutatnom. Az ún. rendészeti, biztonsági munka már kezdetektől szerepel az agendánkon.

Azt azért fontosnak tartom megemlíteni, hogy a Hanns-Seidel-Alapítvány jegyezte 20 éven át a nagyszabású **nemzetközi határrendészeti konferenciát**, melynek szakmai munkájában kb. 40 ország és 20 nemzetközi szervezet vett részt, és amely a legrangosabb nemzetközi szakmai konferenciák közé tartozott. Bizonyára egyetértenek velem abban, hogy a migráció folyamata nem az elmúlt 3-4 évben kezdődött. Itt ragadom meg az alkalmat, hogy köszönetet mondjak azon partnereinknek, akik ebben a munkában segítettek minket.

A Nemzetközi Határrendészeti Konferenciát, amely **Siófok konferencia** néven került be a szakmai köztudatba, részben a FRONTEX kezdeményezésére 2012-ben sajnos bezártuk. A munka azonban folytatódott, ha még kisebb körben is. A Hanns-Seidel-Alapítvány a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, illetve most már új nevén a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatallal és az MRTT-vel közösen indította útjára ezt a konferencia sorozatot is.

A migráció témája súlyponti kérdésként szerepel más programjainkban is, így

- a KERA (a Közép-európai Rendőr Akadémia) képzésein,
- vagy az ORFK-val való együttműködésünkben.

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

Népszerű és még mindig aktuális „**A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége 2.0**” c. kiadványunk, amit több oktatási intézmény tankönyvként használ, tervezzük, hogy felkerül az internetre.

Az ORFK Határrendészeti Főosztályával egyébként nagyon fontos **régiós együttműködésben** is részt veszünk hosszú évek óta, elsősorban **szerb-magyar és horvát** határrendészek nagyon hatékony gyakorlati képzéseiben. Ezekon az alkalmakon is nagyon gyakran felmerült a **mélyégi ellenőrzés fogalma**, amely Németországban és főleg Bajorországban különösen nagy



hangsúlyt kap különös tekintettel az újonnan **felállított Bajor határrendészet működésére** is.

A bajorok különösen szorgalmazzák, hogy a mélységi ellenőrzést - eredetileg bajor találmányt - és egyébirányt nagyon hatékony biztonsági intézkedést – ne csak a határ régiókban, hanem reptereken és pályaudvarokon és a fontosabb nemzetközi útvonalak mentén is alkalmazzák.

Itt jegyzem meg, hogy szombaton volt a CSU kongresszusa, amelyen Horst Seehofer német szövetségi belügyminiszter nyitóbeszédében - persze itt pártelnöki minőségében - nagy hangsúllyal hirdette, hogy a biztonság a határokon kezdődik.

És akkor visszakanyarodnék az Alapítványunkhoz:

A **rendészeti munka mellett a társadalmi felzárkózás** egy másik súlyponti kérdés, amivel Magyarországon foglalkozunk.

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

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

Újra és újra fel kell hívni a fiatal generációk figyelmét a politikai összefüggésekre. Csak ennek birtokában lesznek képesek arra, hogy felelősséggel tervezzék meg jövőjüket és aktívan vegyenek részt a közösségi életben és az Alapítványunk által nagyra értékelt szakmai vitákban és a társadalmi párbeszédben. .

Ehhez szükség van tanulmányokra, háttéranyagokra. Együttműködünk számos szellemi műhellyel, így például a **Migrációkutató Intézettel is. Az Intézet volt, amelynek vezetőjétől Orbán Balázstól nagyon érdekes, szinte provokatív előadást hallhattunk az elkerülési versenyről**, talán emlékeznek még rá néhányan. Örülök, hogy ma is itt üdvözölhetjük, várjuk előadását immár új miniszterhelyettesi minőségében, aki a stratégiáért felel, de remélem a többi előadás is nagy érdeklődésre tart majd számot.

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

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

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

A magyarországi irodánk idén januártól átkerült az Alapítvány Müncheni Központjában létrehozott új intézethez, az **Európai és Transzatlanti Dialógus Intézethez**.

Hiszem, hogy nem csak az új elnevezésünk, hanem a mai konferencia is erősíti a párbeszédet, az alapgondolatunkat, 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 még ebben az érzékeny politikai környezetben is.

Köszönöm figyelmüket! A konferenciához jó munkát kívánok!

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszönte az irodavezető asszony szavait és azt, hogy a Hanns-Seidel-Alapítvánnyal hosszú idő óta együtt dolgozhatnak. Felmerült a kérdés, hogy miért nem egyszerűen csak egy szakmai konferencia szervezésére került sor, miért kell ehhez három szervezet? Szakmai oldalról meghatározó a BM alárendeltség. Ez a meghatározottság nem igaz az Alapítványra és egy tudományos szervezetre sem. Mindig is törekvés volt arra, hogy legyen egy fórum, ahol ütköztetni lehet a véleményeket és ebben nem gátol senkit a szolgálati fegyelem betartása, a hivatalos vélemény kötelező érvényű képviselése. Ugyanakkor ezt a véleménycserét, csak akkor lehet megtenni, ha ismert a hivatalos álláspont is. Külön megtiszteltetésnek tekinti, hogy a Belügyminisztérium helyettes államtitkára, dr. Hegyaljai Mátyás ismét elfogadta a konferenciára szóló meghívást és egyben felkéri a megnyitó megtartására.

**Dr. Hegyaljai Mátyás**

*európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár, Belügyminisztérium*

## Megnyitó<sup>13</sup>



Az Előadó megköszönte a szervezők és a támogatók általi meghívását. Megtiszteltetés, ha valaki a köszöntő vagy a nyitóbeszéd között mondhatja el a témával kapcsolatos gondolatait. Úgy véli, hogy a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával, az MRTT Migrációs Tagozata, illetőleg a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal szervezésében létrejött konferencia egy olyan fórum, amely igazi hozzáadott értéket képvisel. Ezek a szervezetek önmagukban is megrendezhették

volna a konferenciát, és biztos benne, hogy mindez hatalmas érdeklődésre tartana számot, de az igazi értéket éppen ez az összefogás adja. Úgy gondolja, hogy a migráció a mindennapi életünkben olyan fontos kérdéssé nőtte ki magát, hogy talán nincs is olyan állampolgár, akinek ezzel kapcsolatban ne lenne véleménye. Hogy a migráció miért ilyen nagy kérdés napjainkban, azt már elmondta az irodavezető asszony a megnyitójában, ahogy azt is, hogy ez a jelenség nem is fog megszűnni. Az Előadó egyetért ezzel az állásponttal, kiegészítve azzal, hogy nyilván a volumenek változni fognak. Visszaemlékezett 2015-re, amikor a nagyszámú mozgás valójában nemcsak a magyar lakosokat, hanem az egész európai társadalmat érintette. Vélhetően ebben a kérdésben már nagyon sokan megtalálták azt az irányt, amelyik megmutatja a megoldást, de ezek nyilván részmegoldások, és egyelőre még ebben a kérdésben sem született meg a végső megoldás. Itt különböző nézőpontok ütköznek. Vannak, akik támogatják a migrációt, és vannak, akik a migrációnak ezt a formáját nem tudják elfogadni. Az államok különböző politikáiknak, illetőleg akár gazdasági érdekeiknek megfelelően is közelítik meg ezt a kérdést. Az is köztudott, hogy az érkezők között valóban vannak olyanok, aki védelemre szorulnak, de vannak olyanok is, - úgy tűnik, az utóbbi időben talán ezek vannak nagyobb többségben -, akik elsősorban azt keresik, hogy gazdaságilag hol érdemes új életet kezdeni még akkor is, ha ez több

---

<sup>13</sup> Tartalmi összefoglaló, az Előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult. *Foto: az Előadó bocsátotta rendelkezésre.*

ezer kilométerre van szülőföldjüktől. A konferencia címét értékelve, azt gondolta, hogy ez igazán érdekes megközelítés! Európa határok nélkül. Ez megint egy szembenállás vagy egymást kiegészítő megközelítés, ahol nem egyformák a vélemények. Amikor azt mondjuk, hogy Európa határokkal, nyilván nincs nagy vita abban, hogy az Európai Unió most a saját közösségünk, aminek a külső határainak a védelmét mindenképpen biztosítani kell. Ezt az aktuálpolitika is világosan kifejezte, ebben nagy vita nincs. Inkább abban van véleménykülönbség, hogy a külső határok védelmét milyen formában biztosítsuk, és hogy ezeket a határvédelmi eszközöket milyen hatékonysággal tudja alkalmazni Európa fizikai határok nélkül. A határok nélkül az Európai Unió belső hatáiról szól, amely az Európai Unió négy alapszabadságának egyik legerősebb eleme. Az Előadó úgy látja, hogy ezt az értéket mindenképp meg kell őrizni. Nyilván a külső határ védelme és a belső határok átjárhatósága egymással összefüggő tényezők. Az Előadó még annak a generációnak a tagja, amely még emlékszik arra, hogy a határokon nem lehetett mindig ilyen könnyen átjutni, különösen Nyugat-Európa irányába. A súlypont akkor nem a déli határainkon volt, hanem a nyugati határokon, igaz, akkor teljesen más szempontok uralkodtak. Eljött az az idő, hogy ezeken a határokon át tudunk járni. Az egyes ember példája is azt mutatja, hogy erről nem szívesen mondana le senki. A „határok nélkül” címből kiindulva azt látjuk, hogy egyre több nyugat-európai ország állítja vissza a belső határellenőrzést. S hogy ennek mi az oka, arról nem érdemes vitát nyitni, mert lehet hivatkozni pl. a terrorfenyegetésre, az illegális bevándorlásra, de tény az is, hogy több európai uniós ország esetében ez egy olyan reakció, amely egy kívülről érkező problémára reagál így. Az Előadó szerint nem ez a járható út, és nem lenne jó, hogyha a jövőben ez tartósan fennállna. Vannak vélemények arról, hogy a határvédelem a szárazföldi és a vízi határok esetében nem egyformán működik. Az már bebizonyosodott, hogy a szárazföldi határokat meg lehet védeni. Persze erre rögtön mondják, hogy könnyű a magyaroknak, mert van kerítésük. A lényeg nem abban van, hogy a vízi határokat vagy a szárazföldi határokat könnyebb-e megvédeni, hanem a hozzáállásban. Felmerült a napi sajtó szintjén az is, mint kiemelt téma, hogy mi lesz a FRONTEX jövője? Ez a téma szervesen illeszkedik a konferenciához, sőt a nap folyamán lesz is előadás a FRONTEX-műveletekről, ami nyilván pontosabb képet fog adni.

Ugyanakkor felmerül a kérdés a FRONTEX esetében, hogy anno az EU vezetése eldöntötte, hogy legyen egy 1.500 fős úgynevezett készenléti létszám. Ezt akkor mindenki elfogadta, és most a Bizottság egy újabb javaslatot tett a létszám tekintetében, mondván, hogy erre szükség van. Sok mindent be lehet vállalni. A kérdésre nehéz választ adni, hiszen ismert, hogy az 1.500 fős létszám alkalmazására mind a mai napig nem került sor, tehát mi-

ből állapították meg, hogy újabb 10.000 főre van szükség? Nagyon érdekes az is, hogy mi lesz a nemzeti hatáskörrel, mennyit vesz át, vagy nem vesz át ebből a FRONTEX? Ez a kérdés még mindig nem dőlt el. Nézzük meg a migrációt is! Ennek van egy legális része és van egy illegális része. Nyilván mind a kettőnek más a megközelítése. A konferencia során hallunk majd a francia gyakorlatról. Valószínűleg mindenki kíváncsian várja majd, hogy milyen tapasztalatai vannak a francia szakértőknek az illegális migráció kezelésével kapcsolatban? Úgy tűnik, hogy egyre inkább egységes az álláspont abban, hogy az illegális migráció ellen fel kell lépni, ezt nem szabad ebben a formában továbbra is így hagyni, hiszen a társadalom minden egyes területére kihat, és nincs olyan szegmens, amelyet ne érintene. Egy állam esetében a jobbiztonság abból is lemérhető, hogy milyen a jogkövető magatartás, illetve hogyan tud az állam érvényt szerezni a különböző jogszabályoknak, és hogyha már azt mondjuk, hogy illegális migráció, akkor nyilván ebben az esetben valamilyen szabálysértő cselekményre gondolunk. Az embercsempészet kapcsán meg kell jegyezni, hogy a FRONTEX-statisztika alapján 2015-ben 1,8 millió körüli létszámban érkeztek migránsok az Európai Unióba. Az EUROPOL jelentésekben viszont az olvasható, hogy a migrációs mozgásokat 90%-ban az embercsempészek segítik. Felmerül a kérdés, hogy itt azért elég nagy lemaradásban vagyunk, hogy egy olyan bűncselekmény, mint az embercsempészet, ami mindenkit érint, 90%-os támogatottsága továbbra is jelen van, és miért nincs előrelépés annak ellenére, hogy ebben a kérdésben az egyes országok között nincs nagy véleménykülönbség. Egyetért mindenki abban, hogy az embercsempész hálózatokat meg kell törni, fel kell számolni. Kérdés, hogy miért nem vagyunk hatékonyabbak, miért nem tudjuk az embercsempész hálózatokat felszámolni? Ezek olyan fontos kérdések, amelyeket Európában, a mi közösségünkben meg kellene tudni válaszolni.

A programban szerepel egy V4 együttműködésről szóló előadás is. Ez nagyon fontos, hiszen az látható, hogy az aktuálpolitika szerint Magyarország egy kicsit magára maradt az EU-ban, és csak a V4 egység az, amire számítani lehet. Annak idején 2015-ben Magyarország elsősorban innen kapta a támogatást, különösen a határvédelem tekintetében akkor, amikor még ez nálunk igazán nagy kihívás volt. A Földközi-tengeri migrációs mozgás vonatkozásában is bejelentették a V4-országok miniszterelnökei a nyáron, hogy 35 millió euróval támogatják a migrációkezelést és a határvédelmet. Ennek már minden eleme létezik és remélhetőleg minden elem meg is fog maradni a jövőben is. Nem kell nagy jósnak lenni ehhez, csak kérdés, hogy ezeknek az elemeknek a megközelítése milyen lesz? Mindenki keresi a megoldást, a kutatók, a gyakorlati szakemberek is, s azt kell mondani, hogy lehet ezen vitatkozni, de bízni kell abban is, hogy egy ilyen rendezvény,

mint a mai konferencia is hozzájárul ahhoz, hogy a különböző szempontok szélesebb körben minél jobban ismertté váljanak. Legyenek viták, hogy minél jobban megértsük a másik gondolkodásmódját.

Az emberek a saját szemüvegükön keresztül látják a világot, ezt tükrözik a kérdéseik is. Migrációs területen nincs és egy darabig nem is lesz feltétlenül egységes a gondolkodás, de Európa sem egységes. Így ebben a kérdésben nagyon nehéz lesz megoldást találni, de bízni kell abban, hogy a szakemberek és a kutatók legalább egymást meg tudják győzni arról, hogy az egyik vagy a másik irány a helyesebb vagy hasznosabb.

Az Előadó meg egyszer megköszönte a meghívást, a konferenciát hasznosnak tartja és megköszönve a figyelmet eredményes tanácskozást kívánt.

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszöni a helyettes államtitkár szavait és azt, hogy megcsillantotta a kutatói érényeket és logikai rendszerben mutatta be a fogalmakat, amely viszonyulás közel áll a konferencia szellemiségéhez.

**Dr. Balogh Csaba Sándor**

*közigazgatási államtitkár, Külgazdasági és Külügyminisztérium*

## **Köszöntőbeszéd<sup>14</sup>**

MRTT nemzetközi konferencián

Budapest, Andrásy Egyetem, 2018. szeptember 19.

### **Tisztelt Hölgyeim és Uraim!**

Az utóbbi évek tapasztalatai megmutatták, hogy az irreguláris migrációs áramlatok komoly kihívást jelentenek a származási, a tranzit és a befogadó országok számára is. A mai konferencia teret és lehetőséget biztosít arra, hogy a migráció kezelésének különböző – politikai, rendészeti, vagy konzuli – aspektusaival kapcsolatos tapasztalatainkat megosszuk egymással és európai uniós partnereinkkel.

A KKM közigazgatási államtitkáráként irányításom alá tartozik a Konzuli és Állampolgársági Főosztály, így kérem, engedjék meg, hogy elsősorban a migráció vízumpolitikai aspektusairól szóljak néhány szót. A témáról a délelőtti folyamán részletesen beszél majd önöknek dr. Szacsúri János kollégám az említett főosztály képviselőjében.

Az Európai Unió közös vízumpolitikája szerves részét képezi az EU-nak a globális mobilitási és migrációs kihívások kezelésére irányuló eszközrendszerének. A közös uniós vízumpolitika két jól elkülöníthető részterületből áll: egyrészt a szűkebb értelemben vett vízumpolitika, amely a vízumkötelezettség- és mentesség eseteit határozza meg harmadik országok tekintetében; másrészt a vízumrendészet, amelynek tárgya a vízumeljárás, és számos pontján kapcsolódik az idegenrendészethez, határellenőrzéshez.

Tekintve, hogy az EU-ba irányuló határátlépések nagy része vízumkötelezettség alá esik, a mobilitásra és a határok átlépésének szabályozására tett erőfeszítések kiemelkedő szerepet játszanak az európai biztonság fenntartásában.

A vízumpolitika sokáig a bel- és igazságügyi szakpolitikák közül a legállandóbb területe volt, az azt megalapozó kódexek és rendeletek éveken át lényegében változatlanok maradtak. Eközben persze például a vízummentes harmadik államok köre változott, de a migrációs válság ezt a területet kevésbé érintette. Ugyanakkor itt is megjelent a korszerűsítés, az EU előtt álló migrációs kihívásokhoz való igazítás igénye és sürgető szükségessége.

---

<sup>14</sup> A rendezvényre készült szöveg változatlan formában történő közlése, az Előadó a rendezvényen nem tudott részt venni.

Az utóbbi egy évben az Európai Bizottság a vízumpolitikai területen is számos új javaslattal állt elő.

A Bizottság a vízumpolitika jövőbeni irányainak kijelölésére jelentette meg 2018. márciusában Közleményét, melynek címe: „A vízumpolitika új kihívásoknak való megfeleltetése”. Ebben négy fő cselekvési területet jelöl meg, ahol fejlesztés szükséges: 1.) a Vízumkódex kisebb mértékű módosítása, 2.) előrelépés az informatikai rendszerek interoperabilitása terén, 3.) a vízumpolitika és más szakpolitikák közti koherencia erősítése, 4.) valamint hosszabb távon az E-vízum (digitális vízum) bevezetése felé tett lépések.

A Vízumkódex tervezett módosítása viszonylag előrehaladott állapotban van. Ennek kapcsán az egyik legfontosabb, és magyar szempontból is kiemelt érdeknek tekinthető lépés a vízumpolitika és visszafogadási politika közötti jogi kapcsolat intézményesítése. Ez a vízumeljárásban biztosítható kedvezmények megvonását lehetővé tévő mechanizmust irányoz elő abban az esetben, ha a harmadik államok a visszafogadási megállapodások végrehajtása terén nem működnek együtt megfelelően.

Nem teljesen új eleme a tervezetnek a többszöri belépésre jogosító vízumok (*multi entry visa* - MEV) kiadásának egységesítése. Ez egy olyan multiplikátor-szabályt vezetne be, ami három korábbi szabályosan felhasznált vízum esetén automatikusan egy évig érvényes MEV kibocsátását írja elő a kérelmezőnek. Amennyiben a kérelmező ezt szabályosan felhasználta, egy két-éves, majd ennek szabályos felhasználását követően a szabály szerint, öt-éves MEV - hez juthatna hozzá. Végezetül a Vízumkódex tervezett módosítása számos eljárási könnyítést tartalmaz a turizmus elősegítése céljából: pl. lehetővé teszi a kérelem benyújtását már 6 hónappal a tervezett utazást megelőzően, lehetővé teszi a kérelem elektronikus kitöltését és aláírását, vagy rövidebb eljárási határidőket szab meg, stb.

A Külgazdasági és Külügyminisztérium értékelése szerint a Vízumkódex tervezett módosítása magyar érdeket nem sért, vagyis támogatható, azonban a vízumkiadás jelenlegi gyakorlata során kialakult és tapasztalt problémákra kevésbé ad választ. A vízumkiadás betölti feladatát, az eljárás túlnyomórészt gyorsan és jól működik – ugyanakkor folyamatosan jelen van a „*visa shopping*” jelensége és fennáll a migrációs kockázat, illetve a túltartózkodás veszélye is.

A csalárd módon történő vízumkérelmezés, a személyazonossággal való visszaélés esetei elleni küzdelemben sokkal hatásosabb eszköznek ígérkezik a VIS-rendelet szabályozásának átfogó módosítása, amelynek révén megvalósul a létező központi uniós adatbázisok egyszerre történő lekérdezhetősége. Ez nagyban megnöveli majd annak esélyét, hogy a konzuli tisztviselő előtt álló vízumkérelmező személy háttéréről a vízum kibocsátása előtt megfelelő képet nyerjünk. Ennek a jelenleg tárgyalt javaslatnak a megvalósítása



informatikai fejlesztéseket igényel központi és hazai szinten egyaránt, azonban ez elengedhetetlen feltétele annak, hogy a 21. századi informatikai környezetben is hatékony módon tudjon működni a vízumrendészet, és ezzel együtt a határokat átlépő harmadik országbeli személyek szűrése, ellenőrzése.

A KKM részéről úgy látjuk, hogy egyrészt a mobilitás igénye és a hozzá kapcsoló – különösen a magyar gazdasági – érdekek érvényesítése, másrészt a hazánk és a schengeni térség biztonságának garantálásához fűződő igény között megfelelő egyensúly kialakítására van szükség. Ez a jövőben is differenciált megközelítést igényel a vízumpolitikában is, azaz gyorsan kell tudni reagálni a felmerülő új biztonsági kihívásokra és kockázatokra, de a kedvező fejleményekre, lehetőségekre is. Ennek érdekében a központi vízumkiadó hatóság, valamint a konzuli tisztviselők és vízumkiadással foglalkozó külképviseletek közötti munka- és hatáskörmegosztásnak a jövőben is az eddigiekhez hasonló hatékonysággal kell működnie.

Végezetül engedjenek meg néhány szót a Konzuli Szolgálat területén végrehajtott legutóbbi fejlesztésekről és tervezett jövőbeni lépéseinkről. A Konzuli Szolgálat területén véghezvitt fejlesztéseink megmutatkoznak a személyügyi és infrastrukturális/informatikai területen is. A nagyobb területi lefedettséget biztosító külképviseleti nyitásokon túl, megerősítjük a már működő konzuli hivatalokat, adott esetben migrációs szakkonzulokkal is. A jövőben is nagy hangsúlyt helyezünk a vízumkiadó konzulok megfelelő képzésére és továbbképzésére, amelyeket részben a Belső Biztonsági Alap által támogatott projektek keretében valósítunk meg. Példaként említhető az okmánybiztonsági és migrációs tanfolyam szervezése a harmadik országokban tevékenykedő konzulok és felkészülő konzulok részére, valamint a regionális továbbképzés konzuli tisztviselők számára. Ezen képzések során továbbra is számítunk a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság szakértőinek közreműködésére. Az informatikai fejlesztések közül kiemelendő a külgazdasági és külügyi működést támogató kiemelt alapfolyamatok fejlesztése és szolgáltatási kapacitásuk bővítése című KÖFOP-projekt, amelynek keretében megvalósul többek között a vízumkérelem kitöltésének elektronizálása (online kérelem-kitöltés), valamint a KKM és a külképviseletek internetes időpont-foglalási rendszerének korszerűsítése – mindez egy egységes ügyintézési felületen.

Zárásként, kérem, engedjék meg, hogy köszönetemet fejezzem ki a mai konferencia szervezőinek és résztvevőinek, akik munkájukkal és közös gondolkodásukkal minden bizonnyal hozzájárulnak a majd e rendezvény sikeréhez.

## **Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Mint a konferencia programjából ismert, két blokkban tervezték az előadásokat. Az első blokk címe: *”A mobilitást ösztönző európai uniós szabályrendszer alakulása, fejlődésének irányai.”* Ennek a blokknak első előadója dr. Töttös Ágnes, brüsszeli szakdiplomata lesz, aki otthonosan mozog a tudományos területen is. A mobilitás magyarul mozgást jelent, ha mozgás van, akkor van súrlódás is, és ha súrlódás van, akkor hő is keletkezik, ahol hő van, akkor ott vita is van. Felkéri az előadót az előadásának megtartására.



**A konferencia elnöksége (Foto: Kürti Ákos)**

## 1. blokk:”A mobilitást ösztönző európai uniós szabályrendszer alakulása, fejlődésének irányai.”

**Dr. Töttös Ágnes**

*migrációs szakdiplomata*

*Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képviselete, Brüsszel*

### **A mobilitás értelmezése, elmélete<sup>15</sup>**



Az Előadó megköszönte a bemutatást, valóban nem először szerepel előadóként ilyen típusú konferencián és egyben köszöntötte a szervezőket, a kollégákat, s mindezt angolul is megtette. A legális migrációs panel elején kifejtette, hogy a szervezők egy nagyon nagy-lelkű témaszabást biztosítottak a számára a migráció és mobilitás értelmezését, elméletét az előadása témakörként jelölve. Ez a gesztus mindamellert komoly kihívást is jelent, mert elvárás, hogy a konferencián valami új kerüljön

hozzáadásra az eddigi ismeretekhez. A mobilitási, a migrációs elméletek kapcsán el kell mondani, hogy azokat már eddig is számos tudós elemezte. Az Előadó azonban úgy gondolta, hogy a migrációs szakdiplomataként Brüsszelben végzett mindennapi munkájából kiindulva megpróbálja a migrációs elméleteket úgy bemutatni, hogy ahhoz kritikai észrevételeket fűz a jelenlegi uniós folyamatok és jogalkotás tükrében. Ezen elemzés során megpróbál minden olyan témát érinteni, ami a napirendben is szerepel, ezzel is muníciót biztosítva az egyes kérdéskörök továbbgondolásához. Ennek megfelelően a migrációs elméletek bemutatása és elemzése után a legfrissebb európai uniós gondolkodásban megjelenő reformjavaslatok és az azoknak a migrációs elméletekhez kötődő vonatkozásait kívánta bemutatni, végül pedig a jelenleg fennálló kérdéseket tervezte beazonosítani. Az előadás szerkezetének bemutatása után az Előadó utalt arra, hogy felkészüléskor egy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán készült

---

<sup>15</sup> Tartalmi összefoglaló, az Előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult. *Fotó: Bódi Bálint*

olyan egyetemi jegyzetet<sup>16</sup> használt forrásként, ami megfelelően bemutatja a legfontosabb migrációs elméleteket.

Az elméletek sorában az Előadó az úgynevezett push és pull elmélettel kezdett. A push és pull elmélet lényege, hogy taszító tényezőkként azonosítja a küldő országban tapasztalható negatív életkörülményeket, míg vonzó tényezőkként a befogadó országban várható életkörülményeket. A migránsok a lehető legkisebb távolságot teszik meg annak érdekében, hogy jobb körülményeket találjanak, így az elmélet szerint jellemzően szomszédos országokba vándorolnak. Az elmélet hiányossága, hogy nem adja vissza, hogy valós vagy vélt tényezőkön alapul-e a döntés. Továbbá az elmélettel szemben közelebb áll a valósághoz az, hogy a szomszédos országok helyett szomszédos régiókban/kontinensekben gondolkodhatunk már a globalizáció eredményeképp. Ebből következik, hogy például Afrika, mint szomszédos kontinens tendenciáinak figyelembe vétele nagyon fontos lehet és kell, hogy legyen az uniós politika szempontjából. Az EU szempontjából fontos alapvetés, hogy a gazdasági fejlettség miatt az EU mindig is céltérség lesz. Az EU feladata, hogy csökkentse, illetve kiiktassa a szabályozási rendszerekben rejlő pull faktorokat, ha a gazdasági pull faktorok adottak.

Az Előadó áttért a neoklasszikus elméletek bemutatására. A neoklasszikus elméletek lényege, hogy az egyéni döntést veszik alapul, az elmélet szerint pedig a nemzetközi migráció a munka globális keresletének és kínálatának alakulásával függ össze. A makrogazdasági modell szerint az alacsony bérszínvonalú, de munkaerőtöbbletet produkáló országokból a magasabb bért kínáló helyekre vándorolnak az emberek, ez a kiegyenlítődéssé az egyensúlyi állapot eléréséig tart. A kormányok ekkor a munkaerő-piaci szabályozókon keresztül ellenőrzik a folyamatot. A mikrogazdasági modell (emberi tőke elmélet) szerint az egyén akkor dönt a migráció mellett, ha az nettó hasznot hoz számára józan megfontolás eredményeképpen. A beruházás nem tisztán pénzügyi jellegű (nyelvtanulás, új kultúra, stb.), továbbá illegális munkavállalás esetén ez is beárazandó rizikófaktor. Költség-haszonelemzést feltételez, számba veszi a rizikófaktorokat és a megszereszhető előnyöket, ami alapján végül meghozzák a migrációs döntést. Az elmélet hiányosságaként azonosította az Előadó, hogy valójában nincs abszolút józan megfontolás

---

<sup>16</sup> Lásd részletesen: Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete, Új Széchenyi Terv, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014. ISBN 978-615-5305-54-2

[http://real.mtak.hu/16634/1/w207.bat\\_session%3D1164013711%26infile%3D%26sobj%3D8961%26cgimime%3Dapplication%252Fpdf](http://real.mtak.hu/16634/1/w207.bat_session%3D1164013711%26infile%3D%26sobj%3D8961%26cgimime%3Dapplication%252Fpdf) (Letöltve: 2018. 09.25.)

(híresztelések, reklámok, stb.). Álláspontja szerint továbbá az ellenőrzés nem korlátozódhat csupán munkaerő-piaci szempontokra. Az Előadó szerint továbbá nem alakul ki általában egyensúlyi állapot, hiszen nincs véges mértékű népesedés a kibocsátó országokban, nincs gazdasági kiegyenlítődés sem. Az EU szempontjából kiemelte az információs kampányok fontosságát a kibocsátó és tranzit országokban. A kibocsátó és tranzit országokban fel kell hívni a figyelmet a migráció veszélyeire, illetve hogy milyen kötelezettségeik lesznek a befogadó országokban. Az Előadó felhívta a figyelmet arra, hogy a schengeni térség miatt csökken az illegális tartózkodás/munkavállalás kapcsán beárazandó rizikófaktor a térségbe jutást követően, így különösen fontos a külső határokon való fellépés, illetve a legális migrációs csatornákkal való visszaélés ellen fokozottabb fellépés szükségessége. Még nemzetközi védelemre jogosultság esetén is fennállhat a valótlan „józan megfontolás”: hazatérő menekültek kérdése.

Az Előadó áttért az új közgazdasági elméletekre, amelyek szerint a migrációs döntéseket nem egyének, hanem családok, közösségek hozzák a kockázat-minimalizálás, mint elsődleges szempont (az előreküldött családtag támogatja az otthon maradtakat) érvényesítése érdekében. Az alaptétel az, hogy maga a közösség kockázatminimalizálást próbál megteremteni azzal, hogy valakit a közösségből előre küld, aki támogatja majd az otthon maradt családokat. Nyilván ez egy plusz ösztönzőt ad annak, aki útnak indul: a megtorpanást ellensúlyozza az, hogy akárhogy, de a „missziót” az előreküldött migránsnak teljesítenie kell, mert őt a közössége megbízta, és presztízavesztéssel járna a visszatérés. Az EU szempontjából fontos üzenete az elméletnek, hogy az embercsempészek elleni fellépést fokozni kell, ugyanis egyetlen útvonal elvágása, egy határszakaszon való feltartóztatás nem fogja elrettenteni az ily módon egy közösség által előreküldöttet. Az illegálisan tartózkodó migránsok önkéntes hazatérésének elérését az otthonmaradt közösség elvárása is megnehezíti. .

A következő elmélet tovább lép a közösségektől, mivel a duális/szegmentált munkaerő-piaci elmélet osztársadalmi szintet vizsgál. Kiindulópontja, hogy a modern ipari államok gazdasága eleve meghatározott szintű bevándorlásra rendezkedett be (primer és szekunder munkaerőpiac). A szekunder munkaerőpiacra való belépés nyitottabb és kívánt is a fejlődés érdekében. A migráns munkaerő iránti állandó kereslet így állandó a fogadó országokban, ez ösztönzi a bevándorlást elsődlegesen. Az elmélet hiányosságaként azonosította az Előadó, hogy az egyetlen pull faktorra fókuszál, kizárólag gazdasági igényeket vizsgál, társadalmi vonatkozásokat nem. Az Előadó meglátása szerint ezen elmélet szerinti megközelítés adja az egyik legnagyobb ellentétet a jelenlegi migrációs diskurzusokban is és igen nagy feszültséget teremt az EU nyugati és keleti tagállamai között. A kizárólag gazdasági haszonel-

vű, versenyképességi szempontú migrációs politikaformálás veszélyeket hordozhat a társadalmi berendezkedésre tekintettel.

A kapcsolathálózati megközelítésre áttérve az Előadó elmondta, hogy ez az elmélet a migráns kapcsolathálóknak és a kapcsolati tőkének tulajdonít nagy jelentőséget. Az információk és az általuk elérhető erőforrások befolyásolják a migrációs döntést, illetve a kapcsolatháló tartják működésben a küldő és fogadó ország közötti migrációt. Egyéni szinten ez azt jelenti, hogy nagyobb eséllyel vándorol ki, aki rendelkezik a fogadó országban kapcsolatokkal, közösségi szinten pedig azt eredményezi, hogy gyakrabban vándorolnak el onnan, ahonnan már korábban többen elvándoroltak. A hálózat fontos mind az elindulásnál, mind a beilleszkedésnél. A költség-haszon elv itt is érvényesül, hiszen a hálózatok növelik a migráció valószínűségét és csökkentik a kockázatát: öngerjesztő és terjeszkedő folyamat a migráció. A kormányok irányítása a migrációs folyamatok tekintetében csökken az öngerjesztő hatás eredményeképpen. Az EU szempontjából fontos következtetés lehet, hogy a migráció mértéke önmagától nem csökken, sőt önmagát gerjeszti, így például a legális migráció fokozásával nem csökken az illegális migráció (nem egy adott egzakt halmaz a migránsok száma). További konklúzió, hogy a jogalkotás kevésbé fejt ki hatását a hálózatok miatt. A hálózatok kapcsán az Előadó kiemelte, hogy a diaszpóra szerepe felértékelődik az üzenettovábbításban, ugyanakkor a migrációt segítő hálózatok e tevékenységet akár illegalitásba hajlóan is végezhetik. A 2015-ös a migrációs válság során is láthattuk, hogy a kapcsolatok elindítják és a későbbiekben is mozgatták, ösztönzik, fokozzák a migrációt: információkat szolgáltatnak, de akár az erőforrásokat is biztosítják.

A intézmény elméletre áttérve az Előadó kiemelte, hogy nemcsak az informális hálózatok, hanem magán és társadalmi intézmények is előmozdítják a migrációt. Az intézmények szerteágazó formája létezik (formális, informális és akár illegális is) és funkciójuk is változatos lehet (tanácsadás, jogi és ügyintézési segítségnyújtás, stb.). A migránsok nemzetközi áramlása egyre inkább intézményesedik és függetlenné válik azoktól a tényezőktől, amelyek elindították. A szigorúbb bevándorlási szabályok a feketepiac fokozását szolgálhatják. Az Unióban is lehet találkozni lobby-tevékenységgel, sőt tulajdonképpen ez egy mindennapos jelenség. Fontos, hogy ezen intézményeknek a tevékenysége ne váljon illegálissá. Az úgynevezett magánszponzorációs rendszer alkalmazhatóságát is vizsgálja a Bizottság a nemzetközi védelemre jogosultak esetében.

Az Előadó áttért az előadása következő elemére, az Unió legújabb reformtörekvéseire, és hogy vajon azokban milyen mértékben, milyen formában jelennek meg az elképzelések. Elsőként utalt az Európai Bizottság 2018. szeptember 12-énén kiadott közleményére a legális migrációs útvonalak

kapcsán,<sup>17</sup> amelyben az Uniónak azon törekvése, hogy fokozza a legális migrációt, világosan megjelenik. Az elképzelés szerint ez majd csökkenti többek között az irreguláris migrációt. Ez azonban nem feltétlenül állja meg a helyét, hiszen nem veszi figyelembe, hogy a migráció nem egy véges jelenség, hanem egy öngerjesztő folyamat. Ráadásul a legális migráció fokozását kizárólag a versenyképesség, a gazdaság szempontjából vizsgálja, ugyanakkor nem veszi figyelembe a társadalmi hatásokat. A magasan képzett harmadik országbeli személyek tartózkodásának szabályait harmonizáló ún. „Kék Kártya irányelv” reformját is sürgeti a bizottsági közlemény. Az irányelv módosításával a Bizottság kizárólagossá tenné az uniós szabályozás érvényesülését. Kérdés azonban, hogy tényleg ez szolgálja-e a tagállami érdekeket és az Unió versenyképességét? A tagállami mozgásteret az uniós harmonizáció szinte kizárólag a munkavállalás céljából érkező harmadik országbeli állampolgárok volumenének, plafonszámának meghatározása kapcsán őrizné meg, míg a munkaerőpiacra lépés szabályait sok tekintetben korlátozná. A Bizottság közleményében jelenik meg a legális migrációs útvonalak fokozásának célja, illetve a Bizottság a nemzetközi védelemre jogosultak, tehát a menekültek magánszponzorációs rendszerének az ötletét is vizsgálja.

A menekültügyi reformok kapcsán az Előadó kiemelte, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformját célzó jogalkotási javaslatokat már 2016 óta tárgyalják a társ-jogalkotók, nem sok eredménnyel. 2016-ben két jogalkotási csomag keretében összesen hét jogalkotási javaslatot terjesztett elő az Európai Bizottság, amelyeket az uniós jogalkotók azóta is tárgyalnak: (1) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalról (EASO) szóló rendelet módosításával összefüggésben az EU Menekültügyi Ügynökség (EUAA) létrehozása; (2) az európai ujjnyomat-azonosító „EURODAC” rendszerről szóló rendelet módosítására vonatkozó tervezet; (3) az uniós áttelepítési keretrendszer létrehozására vonatkozó rendelettervezet; (4) a kvalifikációs irányelv reformja (kvalifikációs rendelettervezet); (5) a befogadási irányelv reformja (befogadási irányelv-tervezet); (6) az eljárási irányelv reformja (eljárási rendelettervezet); (7) a Dublin IV. rendelettervezet. Az lenne a cél, hogy a reformok során csökkentsék azokat a pull faktorokat, amik eddig a nem megalapozottan menedéket kérők számára a vonzást jelentették, így többek között csökkenteni tervezik a túlságosan hosszú menekültügyi eljárást (jelenleg 21 hónap). A menedékkérők és a relokáltak másodlagos mozgása elleni fellépés is fontos cél. Jó példa erre, hogy az egyes, főleg kisebb tagállamokban, például a balti országokban a relokáció során átvett mene-

---

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-legal-pathways-europe-communication-635\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-legal-pathways-europe-communication-635_en.pdf) (Letöltve: 2018. 09. 25.)

kültek hiába kapják meg a menekültkénti elismerést, gyorsan elhagyják az elismerést biztosító országot, és más tagállamba utaznak tovább.

A migrációs politikát illetően felértékelődik a külső dimenzió is, vagyis a harmadik országokkal való együttműködés. Az Európai Tanács 2018 júniusában elfogadott következtetéseiben megjelenik egy új koncepció, az ún. kikötői platformok létesítése harmadik országok területén.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Őrségről szóló új rendelettervezet lehetővé teszi a műveleti együttműködést a harmadik országokkal ezen országok területén is földrajzi korlátozás nélkül, beleértve a visszatérési célú együttműködést. Elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása, a tervezet egyes elemei azonban hatással lehetnek a nemzeti hatáskörök gyakorlására. Emellett a visszatérési irányelv módosítása is napirenden van, amelynek egyik fő eleme egy határmenti eljárás létrehozása a menedékkérelmek határon lefolytatott elbírálását és elutasítását követő gyorsított kiutasítás céljából.

Kérdés tehát e reformtörekvések során is, hogy az öngerjesztő migrációs folyamatok közepette az illegális migráció elleni fellépés módja mi legyen: megerősíteni a tagállami feladatellátást vagy több hatáskört átadni az uniós ügynökségeknek? Fontos továbbá uniós szinten is az illegális kapcsolathálózatok és intézmények elleni fellépés, így különösen az embercsempészet és emberkereskedelem elleni fellépés hatékonyságának növelése. Mindközben az információ fontossága uniós szinten is felértékelődött, e tekintetben az Előadó kiemelte az ún. IPCR („*integrated political crisis response*”) keretében a 2015-ös migrációs eseményeket követően elindított, a tagállamok és uniós ügynökségek által végzett információgyűjtést és adatcserét a migrációs tendenciák vonatkozásában. Az elméletek áttekintését és a legújabb uniós javaslatok rövid bemutatását követően a fennmaradó kérdések körében az egyik elsődlegesként jelölte meg az Előadó azt a kérdést, hogy vajon a tagállami hatáskörök megőrzése vagy annak az elvonása és uniós szintre való delegálása szolgálja-e jobban Európa megerősítését, amely kérdés napi szinten merül fel az uniós jogalkotási viták során. Juncker bizottsági elnök szeptember 12-én az Unió helyzetéről tartott éves beszédében egyértelműen az uniós fellépést helyezte előtérbe, az egyhangúság helyett a minősített többségű döntéshozatal kiterjesztését további területekre. Mindez azonban a BREXIT kontextusában is vizsgálandó, amely megkérdőjelezi, hogy valóban a leghatékonyabb megoldás-e az uniós összefogás elérése érdekében a hatáskörök központosítása, amely nagymértékben hozzájárult az Egyesült Királyság kilépési döntéséhez.

További kérdésként merül fel, hogy a rendkívül szerteágazó tagállami megközelítések miatt hogyan lehet kompromisszumra jutni az eltérő megközelítésekkel? E differenciált, sőt nem ritkán kifejezetten egymással ellentétes



álláspontok egyrészt a Tanácson belüli, azaz a tagállamok közötti egyeztetések során felszínre jutnak, illetve a társ-jogalkotó Európai Parlamenttel való kompromisszum kialakítása során is nagy kihívásokat eredményeznek. A megállapodást nehezíti továbbá az a bizalmi válság is, amely tulajdonképpen visszavezethető a 2015-ben megfogalmazott európai tanácsi következtetéseket felülíró, kötelező relokációt tartalmazó bizottsági javaslatra és az az alapján megszületett tanácsi határozatra is. Mindez máig érezteti hatását a napi vitákban.

Az Előadó megköszönte a figyelmet és további eredményes munkát kívánt.

### **Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszöni az előadást. A hármas szerepkör jól tetten érhető volt az előadásban, a brüsszeli szakdiplomata, a magyar hazafi és a tudományos munkatárs szemlélete, s mindezt sikerült mértéktartó határok közt tartani. Érdekes volt a tipológia, amit az előadásban hallhattunk. Érdekes jelenség, hogy ugyanazok a szavak, kifejezések más népek esetén más-más tudattartalmat hordoznak. Ugyanaz a fogalom más képet vetít a más nemzetek képviselői elé. Ez összefügg a történelemmel is. A nézeteltéréseknek sokszor szemiotikai és szemantikai oka van, mert más képek villannak fel az elhangzásukkor az eltérő történelem, a más tudattartalom kapcsán is. Jó lenne tisztázni a fogalmakat. Máskor értetlenül állunk a politika oldaláról nézve a tudomány előtt, mert a tudományban köztudott, hogy egyedül a sejtek képesek a szaporodásra és az evolúció szintjén is az egyedek képesek szaporodni, a faj nem képes erre. Össze lehet állni politikai konglomerátumokká, de egy konglomerátum sem képes szaporodni, csak az őt alkotó egyedek. Ebből következően bizonyos horizontális szabályok automatikusan sérteni fognak bizonyos szereplőket. És ezeket be kell kalkulálni a történelemben, mert más-más fejlettségi fokon, más-más érdekek mentén élünk.

Arisztotelészhez nyúl vissza, aki szerint a dolgok nem önmagukban léteznek, hanem térben és időben. Nekünk, Magyarországnak, más a tér és az idő, mint a nyugat-európai országoknak. Ha ezt gondolattartalomban fel tudjuk fogni, közelebb lehetünk a megoldáshoz. Kérdés, hogy a tudomány meddig mehet el, a tudomány nem mond értékítéletet. A tudomány számára megközelíthetetlen az Arisztotelészi hármas fogalomrendszer, a jó és rossz, a szép és a csúnya, az igaz és hamis. Ezek nem tovább bontható fogalmak, a tudomány számára megközelíthetetlen fogalmak. Ezek nem bonthatók tovább, ezek értékítéletek. A tudomány nem használ értékítéleteket. A tudomány tényekkel dolgozik. Ezért kell lehetőség szerint száműzni a tudományos konferenciákról a politikai kifejezéseket, mert akkor eltávolodunk a valóságtól. Az előbbi előadás mentes volt a politikai értékítéletektől. Tovább haladva a programban, felkéri a következő előadót, dr. Szacsúri János

urat, a vízumpolitikával, a legális migrációhoz kapcsolódó szűrőmunkát bemutató előadásának a megtartására. Nagy érdeklődéssel tekint előre, hogy a tavalyi évhez képest milyen új dolgok tapasztalhatók a témában.

**Dr. Szacsúri János**

*Külgazdasági és Külügyminisztérium, Konzuli és Állampolgársági Főosztály, Vízumfelügyeleti és Schengeni Ügyek Osztálya*

**A vízumpolitika a legális migráció segítésében  
vagy szűrésében”**

Az Előadó az előadásának megtartását megkezdte, mivel azt a konferencia időtervének tartása miatt meg kellett szakítania, nem volt lehetősége a mondanivalóját teljes egészében kifejteni és a tervezett előadását befejezni.

A fentiek alapján az Előadó nem járult hozzá az előadása semmilyen – sem a szóbeli prezentáció, sem PPT – formában való közléséhez. Ezt a tényt kérte a konferenciáról szóló kiadványban is megjelentetni.

**A konferencia Szervezői, a kiadvány Kiadója, Szerkesztője az Előadó kérését tudomásul veszik, és annak ezúton tesznek eleget.**

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszöni a sok új információt. Kávészünet következik. Ha van kérdés, azt fel lehet tenni most, vagy inkább célszerű lesz a blokk végén is. Jó pihenést kívánt!

**KÁVÉSZÜNET**

-----

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Egy érdekes téma következik, amely ebben a formában nem nagyon ismert. A harmadik országok polgárainak jogszerű tartózkodásáról lesz szó. Ez is összefügg a mobilitással. A BMH idegenrendészeti igazgatója következik.

**Dr. Konyhás Szilvia**

*igazgató, BMH, Idegenrendészeti Igazgatóság*

## **A harmadik országok polgárainak jogszerű tartózkodása, lehetőségei a gyakorlatban az EU területén<sup>18</sup>**



Az Előadó köszöntötte a résztvevőket és utalt arra, hogy hallgatva az előtte szólókat, inkább a gyakorlati oldalról fogja az előadásában megközelíteni a témát, amit PPT prezentációval tett szemléletessé. A gyakorlati példákon és az adatokon keresztül látni lehet, hogy az elméletek hogyan érvényesülnek a gyakorlatban. Érdekes kérdés, hogy a magyar tartózkodásra jogosító engedélyekkel hogyan gyakorolják a mobilitási lehetőségeiket a külföldiek. A mobilitás személyi köre az előadás

tekintetében az EGT és magyar állampolgárok harmadik országbeli családtagjaira, az EGT állampolgárokra és harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki.

A mobilitás eszközei: az EU „Kék Kártya”, a vízum, a tartózkodási engedély, a letelepedési engedély, az állandó tartózkodási kártya, a regisztrációs igazolás, a mobilitási igazolás, a tartózkodási kártya, a mobilitási engedély. A megjelenített személyi kör ezen tartózkodásra jogosító engedélyek birtokában szabadon mozoghat a tagállamok területén. A mobilitás gyakorlása tekintetében nagy az értéke egy magyar állampolgárral kötött házasságnak, vagy a magyar állampolgár gyermekre tekintettel kiadott tartózkodási kártyának. A tartózkodásra jogosító engedélyek ugyan százalékos arányban igen alacsony elutasításának az indokai a legtöbb esetben a nem, vagy nem megfelelően igazolt tartózkodási cél, a tartózkodás anyagi fedezetének a hiánya, hamis, vagy meghamisított dokumentumok felhasználása, vagy pl. a családi kapcsolatok tekintetében a hatóság félrevezetése (érdekkapcsolat), valamint lehet a közrendi, közbiztonsági és nemzetbiztonsági kifogások megléte is.

---

<sup>18</sup> Tartalmi összefoglaló, az Előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult. *Foto: Kürti Ákos*

Az elmúlt években, pontosabban 2010-ig visszamenve, a tartózkodásra jogosító kérelmek számának egyre nagyobb arányú növekedése volt tapasztalható. A 2018. évre elmondható, hogy gyakorlatilag július 31-ig a kérelemszám (58.803) már elérte a tavalyi kérelemszám-szintet a tartózkodási engedélyek tekintetében. 2017-ben mintegy 60.000 (pontosan 58.923) kérelem érkezett a BMH-hoz. Azért is prognosztizálható a nagyobb emelkedés a kérelmek számában, mert a fenti adat július 31-i állapotot tükröz, az még nem tartalmazza pl. a diákok kérelmeit, akik elég nagy számban, főleg augusztusban és szeptemberben fogják a kérelmeiket benyújtani. Az állampolgársági körben a legnagyobb arányban az ukrán állampolgárok kérelembenyújtása nőtt, de emelkedett a kínai, a szerb, az iráni állampolgárok kérelmeinek száma is. Az előadásban részletesen kifejtésre kerül majd, hogy mi az oka ennek a kérelemszám-növekedésnek. Figyelmet érdemel a munkavállalási célú engedélyek számának évről évre történő fokozatos emelkedése is, de jelentősen nőtt a diákok kérelmeinek a száma is. A munkavállalási célú tartózkodási engedély kérelemszám növekedésének hátterében egyrészt azok a kormányzati döntések húzódnak meg, amellyel a hiányszakmák betöltését kívánja a Kormány ilyen módon is segíteni, a gazdaság fenntarthatósága és élénkítése érdekében. Főleg az ukrán, a szerb munkaerő tekintetében biztosítottak a jogszabály által kedvezmények, de érzékelhető, hogy más térségekből is egyre nagyobb arányú munkaerő áramlik be Magyarországra, főként Mongólia, Vietnam, India, Pakisztán sorolható ide. Magyarországi viszonylatban igen magas a tartózkodási engedéllyel rendelkező ukrán állampolgárok száma. 2018. július 31-i állapot szerint 15.453 fő rendelkezett tartózkodási engedéllyel. Vannak kevésbé népszerűbb tartózkodási célok is, amikhez ugyancsak kapcsolható lenne mobilitás, mint pl. az EU Kék Kártya, vagy a kutatási célú beutazás. A gyakorlati tapasztalatok és a statisztikák alapján is látszik, hogy a kérelmezők nem részesítik előnyben ezen típusú engedélyek megszerzését. Ezek közül a magasan képzettek részére kiadható EU Kék Kártya tekintetében nyilván várható majd változás, hogyha az előző Előadó által is említett EU Kék Kártya-rendelet módosításra kerül és ezen engedélytípus is, hasonlóan a vállalaton belül áthelyezett kategóriához kizárólagosságot fog élvezni. Most az tapasztalható, hogy sokkal inkább az egyszerűbb irányba mennek a külföldi kérelmezők, és munkavállalás céljából kérelmezik a tartózkodás engedélyezését, s mivel az EU Kék Kártyának kicsit bonyolultabb a feltételrendszere, ezért nem is annyira népszerű engedélytípus. Ha azt nézzük, hogy hányan tartózkodnak tartózkodási engedéllyel Magyarországon, ez a 2018. július 31-es állapot szerint mintegy 65.000 főt tesz ki, a legtöbben ukránok, kínaiak, szerbek, irániak, akik itt tartózkodnak, ezen belül az ukrán és kínai állampolgárok tekintetében inkább munkavállalási célról lehet beszélni elsődlegesen, az irániak

esetében inkább a tanulmányi célú beutazásokról van szó. Egyre több vietnámi állampolgár nyújt be kérelmet, így már ők is benne vannak a top 10 állampolgársági kategóriában. Jelenlegi Top 9-10= (1) ukrán; (2) kínai; (3) szerb; (4) iráni; (5) amerikai; (6) török; (7) indiai; (8) vietnami; (9) orosz.

A munkavállalási és a jövedelemszerzési célú beutazás kapcsán legjelentősebb mértékben az ukrán állampolgárok munkavállalási célú tartózkodási engedély kérelmezéseinek a száma növekszik, 2018. július 31-ig meghaladta a 32.000-et. Ezen kérelemszám emelkedés a könnyített feltételek mellett történő beutazási lehetőségnek köszönhető, amelyet a Magyarországgal szomszédos országok harmadik országbeli állampolgárainak tekintetében biztosít a jogszabály, vagyis az ukrán és a szerb állampolgárok részére. Emellett jelentős kérelemszám-növekedés mérhető a vietnami állampolgárok munkavállalási célú beutazása esetében is, és némi csökkenés tapasztalható a kínai állampolgárok tekintetében. Ezeknek a munkavállalási célú tartózkodási engedély kérelmeknek a nagy része gondosan elő van készítve, és egy sajátos sablon érvényesül. A beutazási kérelmeknél például a kínai és a vietnami kérelmezők esetében az a bevált módszer, hogy már itt megalapított kínai, illetve vietnámi tulajdonú cégekhez érkezik be a munkaerő. Nem is feltétlenül olyan munkaerő érkezik, ami bármely magasabb szakképzettséghez lenne kötve, inkább szakképzettséget nem igénylő munkakörökre érkeznek, például rakodómunkás, vagy árufeltöltő, de akár piaci árus is. Érdekes módon pl. nem szakácsok érkeznek, hanem konyhai kisegítők. Ennek nyilván az a háttere, hogy ezen munkakörökhöz nem kell képzettséget igazoló dokumentumot becsatolni. Korábban jellemző volt, hogy bár becsatolták ezeket a dokumentumokat, de ezek többé-kevésbé hamisnak bizonyultak az eljárás során. A végzettség igazolása nélkül ugyanis még egyszerűbb teljesíteni a tartózkodási cél igazolását és megkapni a munkaügyi hatóságoktól a munkavállaláshoz történő hozzájárulást.

Egyébként a konzuli interjúkon ezen kérelmezők mindig szinte pontosan ugyanazokat a válaszokat adják, hogy például ismerős cégekhez jönnek dolgozni, nagyon tetszik nekik Magyarország. Egyébként a munkakörre vonatkozóan semmilyen információval nem rendelkeznek, azaz nem tudják hol fognak lakni, hol fognak dolgozni és milyen munkát fognak végezni.

Jellemző erre a két állampolgársági körre, hogy a behozott munkavállalókat nem sokkal a tartózkodás esetleges engedélyezése után már másik cégben kezdik el foglalkoztatni és hogy a korábbi céghez, ami már átesett úgymond a vizsgálatokon és jónak bizonyult ahhoz, hogy az alkalmazni kívánt külföldinek a tartózkodási engedélyt kiadják, oda hozzák be az újabb munkaerőt és érdekes módon mindig külföldről hoznak új munkaerőt. Tehát az a gyakorlatban nem fordul elő, hogy egy már Magyarországon élő kínai vagy vietnami állampolgárt vegyenek fel, mert mindig újabb, külföldről jövő

munkaerőre van „szükség”. A bérezésük is gyakorlatilag ugyanazon körben mozog, mindig bruttó 130.000-150.000 Ft a jövedelem, ami a hosszabbítás idejére leesik 110.000-120.000 Ft-ra. A kínai állampolgárokra inkább jellemző, hogy az őket foglalkoztató cégek be is jelentik ezeket a munkavállalókat, addig a vietnami körnél nagyon sok tapasztalat van arra, hogy a NAV nem tudja igazolni a járulékfizetéseket a bérek után.

A szerb és a koszovói munkaerő tekintetében elmondható, hogy ők a klaszszikus pékségek üzemeltetői, és rájuk is jellemző hogy nem pékként, hanem sütőipari segéd munkásként kérnek munkavállalási engedélyt szintén azért, hogy az iskolai végzettséget ne kelljen igazolni az eljárások során, azonban az ellenőrzések során bebizonyosodik, hogy valójában pékként dolgoznak. Ha logikusan megnézzük, kevésbé életszerű, hogy olyan pékségek működjenek, ahol egy vagy egy képzett pék sem dolgozik, csak nagyobb számú sütőipari segéd munkás. Így nem működhetnek szabályosan pékségek. Ennél a körnél is jellemző, hogy az ügyvezetők gyorsan váltakoznak a cégek élén és nagyon gyorsan cserélik ők is a munkaerőt. Egyre több céget is alapítanak. Jellemző, hogy az ügyvezetők nem jövedelemszerzési célú engedélyt kérnek, mint a gazdasági társaság ügyvezetői, hanem szintén munkavállalóként kérelmeznek tartózkodási engedélyt. Ennek is az a praktikus oka, hogy a munkavállalási célú engedélyek megszerzése jóval könnyebb, mivel a jövedelemszerzési kérelem kapcsán alapos vizsgálat alá esik a cég működése és jövedelmező képessége, vagyis az, hogy mennyire tudja a kérelmező külföldi megélhetését biztosítani.

A speciális munkavállalói kör most már Pénzügyminisztérium közleményében meghatározott úgynevezett hiányszakmákban foglalkoztatottakat jelenti, akik jelenleg csak a Magyarországgal szomszédos harmadik országok harmadik országbeli állampolgárai lehetnek, vagyis ukrán és szerb állampolgárok. Az ukrán állampolgárok aránya ebben a kérelmezői körben kimagasló. A kérelmezők több mint 80%-a ukrán és valamivel 20% alatti a szerbek aránya. Egy nyolc napos, egyszerűsített eljárás keretében kerül sor a munkavállalás és a tartózkodás engedélyezésére, ebben az esetben ugyanis nem vesz részt munkaügyi hatóság szakhatóságként az eljárásokban, tehát a BMH saját hatáskörében dönt. Ebben a nyolc napban kell lefolytatni a külföldi bizton-sági, közbizton-sági, nemzetbizton-sági szűréseket is.

Ebben a körben engedélyezett és ez egy specialitás, hogy a munkaerő-kölcsönzők is benyújthatnak kérelmeket. A munkaerő-kölcsönzés a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében alapvetően nem engedélyezett, csak ennek a személyi körnek van rá lehetősége. A tapasztalatok szerint a külföldi kérelmezőket a munkaerő-kölcsönzők toborozzák Ukrajnában és ők is hozzák be őket és terjesztik elő a kérelmeket. 2018-ban, vagyis idén ugrott meg kimagaslóan a kérelemszám, a 2017-es 10.000 alatti kérelemszám-

hoz képest már most, augusztus végére több mint 16.000 kérelmet terjesztettek elő ukrán állampolgárok. Meg kell jegyezni, hogy ez a kérelemszám még tovább növekszik.

Maguk a munkaerő-kölcsönzők akár 40.000-es kérelmezői számot is prognosztizálnak. A tapasztalatok szerint a helyzet azonban olyan szempontból kaotikus, hogy a munkaerő-kölcsönzés jellegénél fogva nagyon sűrűn cserélődik a kölcsönbe vevő munkáltató és gyakorlatilag nehezen követhető az, hogy valójában hol is kell keresni az ukrán munkavállalókat és hol is lehetne őket ténylegesen megtalálni? Sokszor maguk a munkaerő-kölcsönzők is „futnak” a saját klienseik után, hogy képesek legyenek a hatóságoknak megadni az egzakt információkat. Vannak arra utaló visszaélések is, hogy a Magyarországon megszerzett engedéllyel pl. szlovákiai vagy németországi munkára vinnék ezt a munkaerőt. Szerencsére e téren a szlovák kollégák is folytatnak ellenőrzéseket és a jó együttműködés keretében jelzik az ilyen típusú visszaéléseket, hogyha magyarországi tartózkodási engedéllyel találnának ukrán munkaerőt. Meg kell jegyezni, hogy főként a szerbek vonatkozásában indult el ez a tendencia, alakultak olyan munkaerő-kölcsönzők, amelyek már egyből szlovákiai munkára közvetítették volna ki a szerb munkaerőt. Erre viszont a magyar tartózkodási engedéllyel nincsen lehetőség, mert az összevont engedély egy adott cégnél, adott munkakörben és munkavégzési helyen betöltött munkára vonatkozik. Megfigyelhető, hogy sűrűn váltogatják főleg a képzettséget nem igénylő munkaköröket, pl. a segédmunkások esetében, de jelenleg az újabb és újabb kérelmek benyújtásának megkövetelése okán még nyomon követhető.

Szerencsére, a kérelemszámokat tekintve olyan nagyarányú visszaélés nem fordult elő. A BMH úgy tapasztalja, hogy összességében ez a munkaerő itt dolgozik Magyarországon. A cégek többsége, és pl. a kormány stratégiai partnerei és a nagyobb cégek is nagyon bíznak ebben a lehetőségben, tekintve hogy kevés az alkalmas munkaerő Magyarországon. Gyakorlatilag nem telik el úgy egy hét, hogy egy multi ne jelentkezne azzal, hogy hány száz, vagy akár ezres nagyságrendű új foglalkoztatottra lenne szükségük egy projekt teljesítéséhez, vagy a megfelelő termelési szint biztosításához. Elgondolkodtató azonban, hogy most már nemcsak az ukrán munkaerővel számolnak a cégek, hanem ugyanilyen tömeges munkaerő-behozatalra lehet számítani az aktuális jelzések szerint akár Vietnamból, Indiából és Pakisztánból is. Van olyan építőipari cég, aki jelenleg több száz vietnámi építőipari segédmunkásra vonatkozó tartózkodási engedély kérelmet nyújtott be. A tanulmányi célú tartózkodási engedély a másik olyan engedélytípus, ami- ben szintén nagyarányú a kérelemszám-növekedés. Ennek egyik oka az is, hogy működnek a kormány által támogatott ösztöndíj programok. Ilyen pl. a Stipendium Hungaricum Ösztöndíjprogram, vagy a keresztény fiataloknak

szóló ösztöndíjprogram és egyre növekszik az ösztöndíjasok száma. 2017-ben 4.500 fő körüli Stipendium ösztöndíjas volt, 2018-ban a kérelmezői szám 5.000 fölötti lesz.

A tanulmányi célú kérelmek esetében a probléma évek óta az, hogy a felsőoktatási intézmények a toborzásra és a szűrésre nem fordítanak kellő hangsúlyt. Ez azért is gond, mert a migráció szempontjából a legveszélyesebb térségekből is jönnek a diákok, mint pl. Pakisztán Nigéria, Afganisztán. Ezen térségekben élők számára könnyű bejutási lehetőséget jelent az EU-ba a tanulmányi célú tartózkodási engedély, kiemelten olyan felsőoktatási intézmények tekintetében, ahol nagyon alacsony a tandíj, vagy nincs felvételi vizsga. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy a felsőoktatási intézmény által semmilyen szűrés nincs, éppen ezért ezzel vissza is élnek a külföldiek. A nem megfelelő kérelmek természetesen elutasításra kerülnek. A fő elutasítási ok, a nyelvtudás teljes hiánya, de az oktatás nyelvét egyáltalán nem beszélő diákok is igen nagy számban kérelmeznek. A tanulmányi célú kérelmek vonatkozásában a pakisztániak körében nagyarányú a növekedés, a nigériai kérelmezők száma 2017-ig növekedett, de az idén már nem nyújtottak be olyan nagy számban kérelmet.

Új tartózkodási célok – mobilitási engedélyek, igazolások és tartózkodási engedélyek:

EU Kék kártya; Vállalaton belüli áthelyezés keretében hosszú távú mobilitási engedély; Vállalaton belüli áthelyezés keretében rövid távú mobilitás; Kutatói mobilitási tartózkodási engedély; Kutatói mobilitási igazolás; Kutató családtagja mobilitási tartózkodási engedély; Kutató családtagja mobilitási igazolás; Hallgató mobilitási tartózkodási engedély; Hallgató mobilitási igazolás.

A fenti, mobilitást biztosító engedélyek közül 2018-ban 22 hallgatói mobilitási igazolási kérelmet adtak be, az egyéb mobilitást biztosító engedélyekre vonatkozó kérelem nem érkezett.

Ezen engedélyek lehetőséget biztosítanak a mobilitásra a magasan képzetteknek, a vállalaton belül áthelyezetteknek, a kvázi a kiküldötteknek, a kutatóknak és a tanulóknak is. Egyik kategória sem él igazán ezzel a lehetőséggel, hogy más tagállam által kiadott tartózkodási engedéllyel Magyarországra jönnének, ez sem a vállalaton belüli áthelyezés tekintetében, sem a kutatóknál nem jellemző, egyedül a diákoknál indult el ilyen kérelmezés. Ez is olyan személyek körében, akik uniós programokban vesznek részt, pl. Erasmus ösztöndíjasok. Ez adódhat abból is, hogy nem megfelelő a tájékoztatás a többi tagállamban, illetve lehet, hogy e tekintetben a hazai gyakorlaton is javítani szükséges. A kevésbé népszerű, de mobilitást biztosító tartózkodási engedélyek közül az EU Kék Kártya igénybevétele nagyon minimális, mindössze 14 kérelem volt idén. A vállalaton belüli áthelyezés, kiküldetés



esetében, magasabb, de 500 alatti a kérelemszám. Számítani kell arra, hogy az EU Kék Kártya kizárólagossága esetén nem lesz alternatíva arra, hogy a vállalatban belüli áthelyezési célra Kék Kártya helyett munkavállalási célú kérelmet nyújtsanak be.

A határozatlan idejű tartózkodásra jogosító letelepedési engedélyek között is létezik olyan típus, ami szintén mobilitási jogot ad. Klasszikus nevén a huzamos tartózkodási jogállás, ami Magyarországon az EK letelepedési engedély. Az EK letelepedési engedélyek alacsony ütemű növekedésének az oka az lehet, hogy a nemzeti letelepedési engedély feltételrendszerében van egy plusz feltétel, csak az kaphat nemzeti letelepedési engedélyt, akinek a letelepedése Magyarországnak az érdekében áll. Ennek elég sokan nem tudnak megfelelni. Erre válaszul pl. a kínaiak már felismerték, hogy egy kicsivel több várakozási idővel, (mert a nemzeti letelepedés 3 év után, a huzamos tartózkodási jogállás 5 év után kérhető,) be tudják nyújtani az EK letelepedési engedélyt és itt nincs az előbb említett speciális feltétel.

Végül olyan kérelem típusról lesz szó, amely esetében talán a legrafináltabb, legsokrétűbb visszaéléseket lehet tapasztalni, mégpedig a magyar állampolgárok harmadik országbeli családtagjairól. Átlagosan évi 1.600-1.800 kérelemről van szó. Az EGT családtagok esetében néhány száz kérelem érkezik éves szinten. A tartózkodási kártya öt éves érvényességi idejű tartózkodásra jogosító engedély. Az uniós irányelveknek megfelelően, ez esetben a családi kapcsolat keletkezteti a szabad mozgás és tartózkodás jogát, amit minimális hatósági elvárási rendszerrel lehet érvényesíteni. Vannak olyan állampolgársági kategóriák, akik előszeretettel ki is használják ezen könnyű feltételrendszerű tartózkodási jogosultságszerzést, és létesítenek családi kapcsolatot csak azért, hogy egy könnyen megszerezhető engedély birtokába juthassanak. Az Európai Unióban ezzel Magyarország nincs egyedül, főként nigériai, egyiptomi, tunéziai állampolgárokra jellemző, de itt is a legrafináltabbak a kínai és a vietnami állampolgárok. Míg az előbbi állampolgársági kategóriánál az érdekházasság egy általános megjelenési forma, amit hatósági oldalról meglehetősen könnyen lehet kezelni, pl. egy párhuzamos meghallgatással könnyen bizonyítható, és a hatósági jogalkalmazást a bírói jogalkalmazás is támogatja. Addig a vietnamiak körében inkább magyar állampolgár gyermekekhez fűződő családi kapcsolattal élnek vissza. Egyik visszaélési forma, amikor vietnámi férfiak magyar állampolgár gyermekekre teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot tesznek, ezáltal magyar állampolgár családtagjuk/gyermekekük lesz. A jogszabály alapján a feltételek vizsgálata nélkül az engedélyt megkaphatják. A korábbi jogszabályok alapján a kiskorú meghallgatására nem volt lehetőség, de 2018. január 1-je óta van. Az bizonyítható hatósági oldalról, hogy a férfi nem tart kapcsolatot a gyermekkel, nem gyakorolja a felügyeleti jogát semmilyen formában.

Újabb tendencia azonban, hogy a vietnámi nők gyermekeit magyar állampolgár férfiak ismerik el teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal. Ezzel a vietnámi anyának magyar állampolgár gyermeke van. Ebben az esetben végképp nem támadható a családi kapcsolat, ugyanis azt nehéz kétségbe vonni, hogy ki az anyának a gyereke. Azt pedig nem engedi a bíróság vizsgálati körbe vonni, hogy a magyar állampolgár milyen okból tett apai elismerő nyilatkozatot. Ezek általában rendszerint egyszeri-kétszeri találkozást követően tett elismerő nyilatkozatok. A magyar férfiak semmilyen információval nem rendelkeznek a gyerekről, azt sem tudják hol él, milyen betegségei vannak stb. A férfiak legtöbbször fel sem kutathatók, mert fiktív lakcímen szerepelnek, a személyi nyilvántartásban nem találhatóak. Az ilyen típusú magatartás ellen nehéz a hatósági fellépés. Több esetben is bebizonyosodott, hogy végül nem a magyar állampolgár az apa, mert az eredeti apa is jelentkezett. Mindez sejthető abból is, hogy kevéssel az engedély kiadása után, rendszerint felbukkan a vietnámi család, tehát van vietnámi férj is, és gyerekek, akik bejönnek Magyarországra a korábban kiadott tartózkodási kártya okán, amit a vietnámi hölgy szerzett meg.

A hatóságok kezében lévő eszköz nem mindig elég a hatósági fellépésre. Ugyanezen visszaélési magatartások tapasztalhatóak az állandó tartózkodási kártyakérelmek elbírálása során is. A hosszabb távú, tehát a tíz évre szóló tartózkodási engedélyt is kedvezményes keretek között szerezhettek a magyar állampolgárok családtagjai. Itt is látszik kérelemszám-növekedés. Azok a vietnámiak, akik az előbb említett visszaéléssel tudtak engedélyt szerezni, azok nagyon gyorsan megszerzik az állandó tartózkodási jogot is.

Az Előadó az előadás összegzéseként rátért azokra kihívásokra és az azokra adandó lehetséges válaszlépésekre, amelyek az elhangzottak tekintetében a szakterület előtt állnak.

A kérelmek számának drasztikus növekedését leghatékonyabban az elektronikus ügyintézés bevezetésével és az egyre szélesebb körű használatának biztosításával lehet kezelni. A fentiek mellett az ügyfélszolgálati tevékenységet a létszámhoz igazodóan ki lehet helyezni, pl. felsőoktatási intézményekbe, ahol a diákok tartózkodási ügyeit hatékonyan lehet kezelni. Az új mobilitási célok, ezekhez köthető engedélyek népszerűsítése érdekében a tájékoztatási felületeket folyamatosan fejleszteni kell. A folyamatosan változó uniós szabályozásra és jogi környezetre és a nem egységes bírói jogalkalmazásra reagálva, továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani az érdekeltek és érintettek tájékoztatására, fórumok rendezésére, a jogszabályok megértésére, és remélhetőleg ehhez ez a konferencia is hozzájárult.

Az Előadó megköszönte a figyelmet, ha kérdés lenne, szívesen válaszol rá.

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Nagyon érdekes volt a statisztikai adatokat hallgatni. Bár kissé az előadó is túllépte a megadott időkeretet, nem szólt közbe, nehogy gender-ügyileg diszkriminatív dolog kerekedjen belőle. Érdekes lenne a nemzetközi adatokkal összevetni az elhangzottakat. A következő, nagyon várt előadást a francia nagykövetség munkatársa fogja tartani.



**A konferencia résztvevői 1. (Foto: Kürti Ákos)**



**Thibaut Lespagnol**

*első tanácsos, Francia Nagykövetség*

## **Az új francia bevándorlási törvény és a beilleszkedési folyamat ismertetése<sup>19</sup>**



Az Előadó köszöntötte a résztvevőket. Elmondta, hogy nem migrációs szakértőként, hanem egyszerű diplomataként áll a mikrofon előtt és PPT-prezentáció segítségével kívánja a témakört bemutatni. 1973-tól napjainkig egy grafikon mutatja, hogy a menekültügyi kérelmek hogyan alakultak Franciaországban 2017-ig. 1973-ban 1.620 menekültügyi kérelmet regisztráltak Franciaországban. Egy lassú növekedés mutatható ki, bár az 1970-es évek végére némi visszaesés is látható.

1976/77-ben Chiléből, Argentínából és Indokinából érkeztek menekültek, a regisztrált kérelmek ekkor sem érték el a 20.000 főt. 1982-re, főleg a lengyel menekültek miatt a kérelemszám 22.000 főre kúszott fel, az 1980-as évek közepén Srí Lankáról és a szubszaharai övezetből érkező menekültekkel együtt a kérelmek már súrolták a 30.000 főt, és az évtized végén a Zaire-ből és Törökországból kiinduló menekültekkel már 61.422 főt értek el. Ez viszonylag nagy létszámot jelent. 1990-től az elfogadott Dublini Egyezmény éreztette a hatását, ekkor zajlott a francia menekültügyi szabályozás reformja is. A csökkenő tendencia 1996-ig tartott, 17.405 főre csökkenve, majd egy komoly emelkedés következett 2002-2003-ig, amikor a bosnyák, algériai, csecsen menekültekkel a kérelemszám az 52.204 főt is elérte. 2007-2008-ig újabb csökkenés következett, 23.804 fővel, majd ettől kezdve a növekedés folyamatos volt. 2010-től a bangladesiek, örmények, koszovóiak, albánok, kínaiak érkeztek tömegesen. 2017-ben a menekültek száma elérte a 73.802 főt. A helyzetet elemezve még nem lehet biztos prognózist felállítani, egy viszont biztos, hogy nem várható csökkenés a migrációban. A migrációkezelés vonatkozásában el kell mondani, hogy a francia közigazgatás hatékonyan teszi a dolgát. A menekültek/oltalmazottak állampolgársági

---

<sup>19</sup> A tartalmi összegzés az angolul elhangzott előadás szinkrontolmács általi fordítása alapján készült. *Foto: Kürti Ákos*

megoszlása a top 10 szerint az alábbi volt. A 2017-es szám mögött zárójelben szerepel, hogy a 2016-os adathoz képest mekkora a változás. Albán 7.633 (+65,9%); afgán 5.969 (+6,1%); haiti 4.939 (+2,2%); szudáni 4.498 (-23,9%); guineai 3.781 (+61,9%); szíriai 3.319 (-8,2%); elefántcsontparti 3.246 (+112,0%); dem. kongói 2.942 (+15,3%); algériai 2.459 (+24,7%); bangladesi 2.411 (+5,9/). 2017-ben 2016-hoz képest +16,6%-os növekedés mutatható ki a menekültügyi kérelmek vonatkozásában.

A fentiek is tükrözik, hogy a francia menekültügyi rendszer komoly kihívásokkal áll szemben. Talán a számok is jelzik, hogy miért kellett változtatni bizonyos dolgokon. Először is túl hosszadalmas volt a menekültügyi eljárás. Akár 14 hónap is lehetett. A kérelmet benyújtók körében a lassú ügyintézés miatt erős bizonytalansági érzés alakult ki, hogy megkapják-e a státust vagy nem? Az elutasított kérelmek esetében a menekülők nem hagyták el az országot, a származási országok meg nem fogadták vissza őket. A megnövekedet menekültszám komoly erőforrásokat igényelne, lakóhely, nyelvtanulás, stb. Az erőforrások hiánya az integráció folyamatát is lassította, akadályozta. Odáig növekedtek a problémák, hogy öt prioritás meghatározására került sor. (1) az európai és nemzetközi szintű migrációs áramlások hatékonyabb ellenőrzése; (2) az adatok feldolgozásának és a befogadási feltételek javításának köszönhetően biztosítani, hogy a menedékjog ismételten hatékonyan érvényesüljön; (3) az illegális bevándorlással és a kiutasítással kapcsolatos hiteles és hatékony menekültügyi politika végrehajtása; (4) meg kell reformálni a politikát; (5) jobban odafigyelni a tehetségek és jól képzett személyek vonzására.

Az Előadó kitért arra is, hogy a nemzeti akaraton túl a nemzetközi környezetnek is komoly befolyásoló ereje van a migrációt illetően. Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy nincs végleges nemzeti megoldás. A legitim eljárást kell preferálni, ehhez megalapozott szakpolitikára van szükség. A 2018-a francia törvény három célt tűzött ki maga elé. (1) meg kell erősíteni az egyének védelmét; (2) a jogszabály megfogalmazáskor figyelembe vették az európai gyakorlatot, nemcsak a brüsszeli akaratot; (3) javítani kell a francia menekültügyi rendszer hatékonyságán.

A francia kormány komolyan képviseli a jogszabályban foglaltakat és lépéseket tett a megvalósítás érdekében. Nemzetközi és hazai bírálatot is kaptak a jogszabály tervezet miatt<sup>20</sup>. Az Előadó bemutatta a jogszabály-előkészítési folyamatot, 2017.07.12-től indulva és várhatóan 2019.01.01-én lép majd hatályba. Megjegyezte, hogy a Francia Alkotmánybíróság elé 2018.09.06-án

---

<sup>20</sup> Példa a sajtóvisszhangra, magyar forrásból. <http://www.jogiforum.hu/hirek/38904> , (Le-töltve: 2018.09.23.)

került az anyag, de a politikai hangulat arra utal, hogy nem gördít akadályt a jogszabály kihirdetése elé.

Jelenleg kiemelt feladatnak tekintik az eljárások felgyorsítását, ezen belül is az integráció kezelését.

2017. óta erőfeszítéseket tesznek a menekültügyi eljárás 14 hónapról 6 hónapra történő (átlagosan) csökkentésére. Például átlagosan 21 napig tartott a menedékkérelem nyilvántartásba vétele, ez most 3 napig tart. Sajnos teljes mértékben nem sikerült még megvalósítani. A menedékkérelem benyújtásának határidejét 120 napról 90 napra csökkentették.

A kérelmek elbírálásakor már nem kell utaztatni a kérelmezőket, vagy az ügyintézőket, mert lehetőség van az interjúk videokonferenciával történő megvalósítására (természetesen tolmáccsal).

Jobb kommunikációra törekednek az OFPRA<sup>21</sup> és a rendőrség között, amikor a menedékkérelmet elutasítják. Előfordultak párhuzamos intézkedések is.

A fellebbezések felfüggesztő hatályának korlátozásával meggyorsítható az eljárás. Nincs felfüggesztés, ha kérelmező biztonságos származási országból érkezett, a közrendet veszélyezteti vagy másodsor nyújtotta be a kérelmet.

A francia kormány figyelembe véve a működési realitásokat a szabálytalan bevándorlás elleni küzdelem érdekében több lépést is tett.

Korábban 16 óráig lehetett az idegeneket személyazonosságuk megállapítása végett rendőri őrizetbe venni, ezt kiterjesztették 24 órára.

A szabályozás lehetővé teszi a személyek ruházatának alapos átvizsgálást is. Javítják a hatóságok, ezen belül a hírszerző szolgálatok és az OFPRA közötti együttműködést, különös tekintetben az adatok megosztására. Az eljárás alá vont migránsokat korábban 45 napig lehetett őrizetben tartani, de olasz és portugál tapasztalatokra hivatkozva ezt kiterjesztették 90 napra.

Ezzel párhuzamosan jobban odafigyelnek a menekültek igényeire, a velük kapcsolatos tevékenységre.

A menekültek (vagy a kiegészítő védelemben részesülők) első letelepedési engedélye 1 év helyett 4 évre lesz érvényes, a második esetben benyújtott, és az elmúlt négy évben bizonyított jogkövető magatartásra hivatkozva, a tartózkodási engedély 10 évig lesz érvényes.

A menekülteként elismert kiskorúak számára lehetővé teszik, hogy a szüleik és családtagjaik is Franciaországba érkezzenek (ez nem húzó/pull tényező, csak 350 ilyen esetben volt 2017-ben)

---

<sup>21</sup> OFPRA = Office française de protection des réfugiés et apatrides – A Francia Külügyminisztérium felügyelete alatt működő, a menekültek és hontalanok védelmével foglalkozó francia hivatal

A bizonyítékokat szigorúbban ellenőrzik, hogy a menedékjogot benyújtó személy valóban a védett kiskorú szülője-e?

Minden menedékkérővel egy ún. "köztársasági integrációs szerződés"-t íratnak alá, hogy a jogok és a kötelezettségek egyensúlyát garantálni lehessen. A következőkben felsorolt tevékenységeket nem egyedül a francia állam végzi, hanem ebbe bevonják a NGO-kat és más önkéntes, segítő szervezeteket is, ezzel is elősegítve a beilleszkedést. Az Előadó kifejtette, hogy Magyarországon is komoly értelmezés alá esik, hogy mikor segít az NGO mind a menekülteknek, mind a befogadó társadalomnak, és mikor dolgoznak az állam ellen?

Az integráció elősegítése érdekében a befogadottaknak 400 óra ingyenes francia nyelvoktatáson lesz kötelező részt venni, a korábbi 200 óra helyett.

Minden befogadottnak a korábbi 12 óra helyett 24 órás, a francia értékekre, törvényekre és szokásokra felkészítő tanfolyamon kötelező részt venni.

A befogadottaknak a munkához való joga 6 hónappal a menedékjog vagy a kiegészítő védelem megadását követően lép érvénybe.

Világosabbá teszik a migránsok számára, hogy mi a valós humanitárius segítségnyújtás és mi az illegális határátlépés segítése. Ez utóbbit a hatóságok nem tolerálják.

A fentekből látható, hogy komoly változások következtek be a francia hatósági szemléletben és gyakorlatban. A „*fraternité*”(testvériség) nem csak egy eszme, vagy elméleti kinyilatkoztatás, komolyan állnak hozzá. A Francia Alkotmánybíróság döntése alapján az államhatár jogellenes átlépésének segítése bűncselekmény, de ugyanakkor, ha valaki bármi módon bejutott Franciaország területére, akkor alaposan és törvényesen ki kell vizsgálnia körülményeket. Akik a francia Alpokon keresztül jönnek, komoly fizikai és pszichés igénybevételnek vannak kitéve, rajtuk segíteni kell, és csak azt követően dönteni. A szervezett átjuttatás kiemelt bűncselekménynek minősül és szigorúan büntetik.

Az Előadó utalt arra, hogy az öt prioritás között szerepel a tehetséges emberek vonzása is. Erre egy magyar vonatkozású példát mutatott be François Fejtő (Fejtő Ferenc) publicista és történész, Cziffra György (Georges Cziffra) zongoraművész, Catherine de Károlyi (Károlyi Katalin) divattervező és Szabó László színész és rendező személyében, akik francia állampolgárságot szereztek és új hazájuk kiemelkedő polgárai lettek. A nevezettekén kívül a vállalatok is komoly erőfeszítéseket tesznek a szakemberek vonzása érdekében. Emiatt számos bírálat is elhangzik. A francia kormány eltökélt az új szabályozások megvalósításában, amelyeket hatékonyan, de méltányosan kíván kivitelezni.

Az Előadó megköszönte a figyelmet és jelezte, hogyha vannak kérdések, szívesen áll rendelkezésre.



**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Köszöni a magyar vonatkozásokat is bemutató előadást. Érdekes a francia törvény gondolkodása. Tudjuk tartani az időtervet. Ebéd következik.

**EBÉD**

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Bejelentette, hogy a második blokkal folytatódik a konferencia, amelynek a címe: *„Az EU tagállamok együttműködésének lehetőségei és tapasztalatai az illegális migráció fékezésében”*.

Felhívta a figyelmet arra, hogy az MTA minden évben, novemberben tartja a Tudomány Hónapját. Az idén a mottó: a Határtalan Tudomány lesz. Ez asszociáció volt arra, hogy a konferencia is a határokról szól. Tudjuk, hogy a határtalanság egyfajta illúzió, ugyanakkor a tudomány autonómiáját sem szabad elfelejteni. Azok kedvéért, akik most érkeztek a második blokkra, elmondta, hogy a konferencia a Hanns-Seidel-Alapítvány, az MRTT Migrációs Tagozata és BMH szervezésben került megrendezésre. Felkérte a második blokk első előadóját, dr. Bakondi Györgyöt, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadóját előadásának megtartására.



## 2. blokk: „Az EU tagállamok együttműködésének lehetőségei és tapasztalatai az illegális migráció fékezésében”.

**Dr. Bakondi György**

*a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója*

### **Kormányzati stratégia a migrációs helyzet vonatkozásában<sup>22</sup>**



Az Előadó köszöntötte a szervezőket és a résztvevőket. Elmondta, hogy a felkérést követően kísérleteztek azzal, hogy milyen címet adjanak az előadásának, de látva a további előadásokat, úgy döntöttek, hogy maradnak a migrációs helyzet belpolitikai áttekintésénél, egy kis kitekintéssel a nemzetközi politikai összefüggésekre. Megköszönte a meghívást, és kiemelte, hogy nem első alkalommal van módja itt felszólalni, majd hangsúlyozta, hogy megítélése szerint a kérdések, amik a konfe-

rencia napirendjén szerepelnek, nemcsak a hazai rendészeti tudomány területén dolgozóknak fontosak, hanem a társadalom számára is, és nyugodtan kijelenthető, hogy a hazai és a nemzetközi politika homlokterében állnak.

Az Előadó felhívta a figyelmet arra, hogy a címben szerepel a stratégia kifejezés, de kérte, hogy ne úgy képzeljük el, hogy 2015-ben valami nagy stratégiaalkotás folyt volna. Visszaemlékezett, hogy 2015-ben miként vett részt a hazai döntési folyamatokban, tulajdonképpen a stratégia kialakulásában. Elmondta, hogy akkor nem beszéltek stratégiáról, csak tényekről, amelyek arról szóltak, hogy nagyon sok migráns érkezik Magyarországra Szerbia felől. Összehasonlítóképp elmesélte, hogy amerikai tanulmányai keretében járt az USA-Mexikó közös határszakaszon, ahol megtudta, hogy a határőrök napi 120-130 illegális migránst fognak el. Akkoriban egy évben összesen nem volt ennyi határsértő Magyarországon. 2015-ben azonban azzal kellett szembesülni, hogy Magyarországon 7-10 ezer fő lépte át naponta illegálisan a magyar határt. Biztonságpolitikai szempontból elérkeztek egy olyan pillanathoz, amikor dönteni kellett. Ezt még nem nevezték stratégiának, de kor-

---

<sup>22</sup> Tartalmi összefoglaló, az Előadó a megjelentetéshez hozzájárult. *Foto: Kürti Ákos*

mányzati szintű döntések születtek, amelyek megalapozták a későbbi stratégiai irányokat.

Az első nagy kérdés az volt, hogyan lehetséges, hogy néhány hónap alatt 400.000 olyan illegális határsértő lépte át a magyar határt, aki több mint száz országból érkezett? Nyilvánvaló volt, hogy nem mindegyik országban volt éppen háború, de valahogy az ott élők tudomást szereztek arról, hogy Európának nyitva vannak a határai és az itteni jogszabályok könnyű belépést tesznek lehetővé. Ezen túl az ellátórendszerben való juttatások eléréséről is meglepően tájékozottak voltak.

Az Előadó itt hangsúlyozta, hogy látva a kialakult helyzetet tulajdonképpen azt a kérdést kellett feltenni, hogy ki indította el ezt a tömeges migrációs hullámot? Ezt azóta sem sikerült pontosan megválaszolni, de sejtések természetesen vannak.

Következő lépésként a Magyar Kormány szembesült azzal kérdéssel, hogy mit tegyen? Hagyja-e nyitva az államhatárt és a hatóságokkal semmi fajta együttműködési készséget nem mutató, soktízezres tömeget – mert akkor már naponta 8-10 ezres tömeget kellett kezelni – beengedje? És az is komoly kérdés volt, hogyan történjen ilyen feltételek mellett a menekültté nyilvánítás. A migránsok ugyanis gyakorlatilag saját magukat zárták ki a menekültügyi eljárásból azzal, hogy nem működtek együtt. Ráadásul a Genfi Konvenció világosan fogalmaz: a menekültek az első biztonságos országban kérjenek védelmet és maximálisan együtt kell működniük a hatóságokkal, igazolniuk a személyazonosságukat, stb. Ez azonban 2015-ben nem így történt. Magyarország nem az első biztonságos ország volt a menetvonalakon, és nem mutattak semmiféle együttműködési készséget.

Az volt a fő kérdés, hogy átengedjék-e Magyarországon keresztül Ausztriába ezt a nagy tömeget, és Ausztria mit kezd velük? A Magyar Kormány úgy gondolta, hogy ez az elgondolás nem járható. Magyarország szuverenitása és a belső biztonság iránti nagyfokú lakossági igény okán sem. Továbbá az Európai Unió jogszabályaira tekintettel sem megy, hogy ellenőrzés nélkül százezrek áramoljanak Magyarországon át az EU-ba, beláthatatlan közbiztonsági, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, szociális és egyéb problémákat idézve elő. Természetesen idővel számolni kellett azzal is, hogy Németország és Ausztria, előbb-utóbb élni fog a „zárás” lehetőségével és akkor ezek az emberek Magyarországon maradnak. Ezen a ponton világossá vált, hogy nem lehet megengedni a tömegek ellenőrizetlen mozgását, amivel a magyar és a schengeni szabályokat egyaránt semmibe veszik. A magyar nemzeti és az EU-s jogszabályokat be kell tartani, ez mindenkire vonatkozik, aki itt tevékenykedik, aki itt él vagy itt tartózkodik.

Tulajdonképpen elmondható, hogy a stratégia első elemeként döntés született arról, hogy Magyarországon keresztül a továbbiakban nem fognak szá-

zezrek ellenőrzés nélkül áthaladni. Ekkor felmerült a következő jogos kérdés, hogyan lehet megállítani a határon a migrációt? Akkoriban az volt a hír, hogy a szárazföldi határokon az illegális migrációt nem lehet megállítani. Kicsit később kiderült, hogy mégiscsak lehetséges. Erre azt mondták az illetékesek, hogy a szárazföldön lehet, de a tengeren biztosan nem. Később kiderült, hogy ott is meg lehet állítani a migránsokat. Ezt követően nem volt szó kvótáról, de utóbb kiderült, hogy mégiscsak van. Most meg a nemzeti határőrizetet leváltó FRONTEX-kérdés került előtérbe.

A stratégiánál maradván a migránsokat meg kellett állítani az államhatárnál. Az Előadó elmondta, hogy a döntés megszületett, ebből eredt a következő kérdés, hogyan lehet lezárni a zöldhatárt? Felvázolta, hogy megvizsgálták a világban erre a célra alkalmazott műszaki akadályok típusait. Az amerikai és izraeli megoldások ismertek voltak, így az Európában létesített megoldásokra helyezték a hangsúlyt: a bolgár-török határra, a görög-török határra és a spanyol-marokkói enklávék védelmi rendszereire. Felmérték a francia-brit határon, illetve az Alagút bejáratánál telepített műszaki akadályokat. Az Előadó emlékeztette a hallgatóságot, hogy ezek a műszaki akadályok a „jó kerítések” közé tartoznak, a magyar kerítés viszont „nem jó kerítésnek” minősül a nyugat-európai politikában. Akkor döntés született, hogy műszaki zár szükséges az államhatár lezárásához, mert azokban az országokban, ahol ezt nem tették meg, hanem csak a határőrség, a rendőrség tevékenykedett és esetleg a hadsereget vezényelték ki a határra, azok műszaki akadály nélkül nem tudták feltartóztatni az érkezők áradatát. Ez bebizonyosodott a horvát és szlovén határon is. Lehetett látni olyan jeleneteket, hogy műszaki akadály nélkül a tömeg elsodorta azokat, akik meg akarták őket állítani.

A következő lépés az volt, hogy ha műszaki határzár telepítésére kerül sor, akkor ahhoz szögesdrót kell. Sok szögesdrót. A piackutatás kapcsán egy nagy nyugat-európai cég közölte, hogy Magyarországnak nem ad el szögesdrótot olyan célra, hogy ott kerítés épüljön belőle a migránsok megállítására. A magyar kormány lépéskényszerbe került, ezért megfelelő berendezéseket szerzett be, ezeken az egyik magyar börtönben azóta is szögesdrótot állítanak elő, ami az egyik legjobb exporttermékké nőtte ki magát. Amikor megépítettük a kerítést, világossá vált, hogy ez még önmagában nem elégséges. A feltartóztatáshoz kellett rendőri és katonai erők is, akik a kerítés üzemeltetését garantálni tudják. Ez is megtörtént, a jogszabályi háttér megteremtése eredményeként, a magyar rendőrök és a Magyar Honvédség végzi a fizikai határvédelmi feladatokat. Hamarosan kiderült, hogy ez a megoldás sem teljesen elégséges, mert azok a migránsok, akik mégis átjutottak a határon és feltartóztatta őket a rendőrség, azonnal menedékjogot kértek. Ennek intézési időtartamára valamelyik nyílt táborba kerültek, tekintettel arra, hogy az EU szerint zárt táborba nem szabad vinni migránsokat. Ebből az követke-

zett, hogy már másnap továbbszöktek a menedékkérők Ausztriába és eltűntek a hatóság látóköréből. Nyilvánvalóvá vált, hogy az ilyen típusú migrációs mozgást is le kell állítani. Ennek megoldását jelentette a visszakisérés jogintézménye, amihez tranzitónákat hoztunk létre.

Az Előadó itt újból hangsúlyozta, hogy fokozatosan, a helyzethez igazodva, nagyon gyakran az Európai Unió felvetései ellenére vagy azok figyelembe vételével, kompromisszum-készen kereste a Magyar Kormány a megoldásokat arra, hogy Európa külső határát meg lehessen védeni. Ezzel együtt a biztonsági helyzetet, amely Magyarországot jellemzi, fent lehessen tartani, meg lehessen óvni a magyar polgárok nyugalalmát.

Elmondta, hogy ez volt tulajdonképpen a stratégia lényege. A következő nagyon fontos döntés és lépés akkor vált szükségessé, amikor a szerb határszakaszon elkészült a kerítés, erre a migránsok azonnal Horvátország felé fordultak, hogy aztán a horvát-magyar határszakaszon lépjenek országunk területére. Az Előadó személyes tapasztalatát osztotta meg a konferenciával, amikor migránsokat szállító autóbuszok megjelenéséről számolt be. Horvátországnak állítólag volt egy hárompilléres elgondolása a helyzet rendezésére, egy ún. „A-B-C”-terv. Az „A” és „B” verzióról nem tudjuk mit takart, nem derült ki sosem, de a C-variáns megvalósult. Az volt a lényege, hogy amint a migránsok átlépték a szerb-horvát államhatárt, a horvát hatóságok a magyar fél értesítése nélkül, azonnal a horvát-magyar zöld határra irányították őket. Így a stratégiai elgondolásokat ki kellett bővíteni a magyar-horvát határra építendő műszaki akadályrendszer kérdésével.

A kerítés kapcsán az Előadó emlékeztette a jelenlevőket az akkori osztrák vélekedésekre, az akkori osztrák kancellár szavaira. Elmesélte, hogy Miniszterelnök Úr kíséretében jelen volt a magyar-osztrák tárgyaláson, ami udvarias légkörben zajlott. Nem sokkal azután Ausztria koordinációjával a balkáni útvonalat lezárták, majd az osztrákok is kerítést építettek. Igaz, ők azt mondták, hogy határkaput építettek „szárnyakkal”, és nem kerítést. Ez valóban érdekesség volt, tudniillik egy kapu említésekor – ha valóban a kapura gondolunk – mindannyiunk előtt egy olyan dolog jelenik meg, amelynek funkciója, hogy át lehessen lépni rajta. Az osztrákok szerint azért van a kapu, hogy azt udvariasan kinyissák, tehát azért építettek kaput, hogy legyen mit kinyitni az érkező migránsok előtt. A „szárnyak” és tulajdonképpen a „kerítés” pedig csakis azért van, hogy ha valamelyik migráns nem találna meg a kaput, akkor a kerítés mellett mégis odataláljon.

Ezeket a gondolatokat továbbfűzve az Előadó elmondta, hogy a hazai határvédelmi rendszeren is vannak kapuk a tranzitónáktól távolabb, amelyeken több nyelven ki van írva, hogy a kerítés túloldalán merre található a tranzit-zóna, ahol az érkező benyújthatja menekültekérelmét. Tulajdonképpen a Ma-

gyar Kormány is alkalmazta a kapuk módszerét, hogy a visszakísért személyeket segítse a jogszabályoknak megfelelő menedékkérelem beadásában. Az Előadó ezt követően kiemelte, hogy a „kapuk” felállítása óta eltelt időszakban komoly változás figyelhető meg Európa-szerte. A változások elérték a politika szintjét. Kérdés, hogy miért történt ez a változás? Válaszában kifejtette, hogy Európa eljutott oda, hogy a közeledő európai parlamenti választások fő törésvonalai, fő politikai kérdései aszerint oszthatók két részre, hogy miként alakul majd a vita a migrációt támogató és a bevándorlást ellenző országok között. Az Előadó megemlítette, hogy annak idején a liberálisok többször is mondták milyen kár, hogy az európai parlamenti választásokon nincs egy olyan összeurópai kérdés, amely alapján szavazhatnának az állampolgárok. Akkor kifejtették, hogy milyen rossz, ha a lakosság a nemzeti, hazai politikai megfontolások alapján szavaz egy európai szintű intézményről. Most itt van ez a rendkívül fontos kérdés és minden szavazó megfontolhatja, hogyan képzeli el Európa jövőjét! Mi a szándéka az EU-nak a határokkal kapcsolatban, hogyan értékeli a kialakult biztonsági helyzetet, milyen az emberek biztonságérzete? A nyugat-európai országokban lezajlott választások eredményei az elmúlt években már azt jelzik, hogy a politikai változások ténylegesen elkezdődtek. Gondoljunk Nagy-Britanniára, Franciaországra, Ausztriára, Olaszországra. Sőt még Svédországban is vannak változások. Vagyis az állampolgárok valóban egy választút elé kerültek, és valóban komolyan elkezdtek foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy mi lenne a jó, a biztonságos megoldás. Mikor vagyunk szolidárisak, ha segítséget nyújtunk ott, ahol bajban vannak, vagy beengedünk mindenkit?

A magyar megoldás közben kezd elterjedni. Ha a migráció elsőrangú politikai kérdéssé vált, akkor Magyarország a 2015-ben kialakított stratégiájával sikeres volt. A Magyar Kormány Nyugat-Európával ellentétben megkérdezte a magyar lakosságot népszavazáson, megkérdezte nemzeti konzultáción és most a legutóbbi választásokon is kikérte az emberek véleményét. A legutóbbi közvélemény-kutatások azt jelzik, hogy jelenleg a magyarok mintegy 80%-a úgy gondolja, hogy ez a migrációs politika helyes. Ezt kell folytatni, és a Magyar Kormány többször tanácsolta, hogyha nálunk működik, esetleg más országokban is lehetne alkalmazni. Most éppen a francia elnök „találta fel”, hogy valamilyen lakossági fórumokat szervezzenek. Ez nagyon jó hír, majd kiderül, hogy mi lesz az eredménye.

Az Előadó ezt követően – a határzár kérdéséhez kapcsolódóan – beszélt arról, hogy miért fontos kérdés a közös határvédelem. A magyar rendőri erők külföldön is besegítenek, és külföldi erők is részt vesznek a magyar déli határszakasz őrzésében. Voltak, akik a FRONTEX keretében, de önálló nemzeti kontingensek formájában is érkezett segítség. Elmondható tehát, hogy egyfajta szolidaritás alakult ki a külső határőrizet tekintetében. Ez kö-

vetendő példának tekinthető, ugyanakkor az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, a FRONTEX további működésével kapcsolatos elképzeléseket illetően felmerült néhány tisztázandó kérdés. Az eredeti elképzelés az volt, hogy hozzanak létre egy komoly felhatalmazással rendelkező határvédelmi ügynökséget, amely a bajban lévő kritikus határszakaszokon nyújthat határőrizeti segítséget a külső határokon. Erre tekintettel létre is jött egy 1.500 fős kontingens, aminek az összetételét olvasva, láthatóvá vált, hogy alacsony az igazi határőrök létszáma, és aránytalanul magas a kiszolgálói létszám. Most az EU új tervvel állt elő, amelyről vita zajlik. Ez egy új elgondolás, amely szerint az ügynökség létszámát 10.000 főre megemelik, hogy azután Spanyolország, Portugália és Olaszország határát lezárják és természetesen még a magyar határra is jöhessenek. Ehhez társulna az a megoldás is, hogy a FRONTEX akkor is részt vehetne valamely nemzetállam határőrizetében, ha az ezt nem akarja. Ez egy aggályos megközelítés, mert a nemzeti szuverenitásnak itt egy újabb elvétéről lenne szó. Az Előadó meglátása szerint még sok vita lesz erről, de azt kijelentette, hogy ebben a formában a Magyar Kormány biztosan nem fogja támogatni.

2015-ben (az *Előadó utalt a 2016-os migrációs konferencián tartott előadására*<sup>23</sup>) a Magyar Kormány javaslatokat tett a helyzet megoldására, amelyeket az Előadó most tételesen nem sorolt fel, de hangsúlyozta, hogy már akkor is törekvés volt európai kontextusba helyezni a kérdést. A 2015-ös kezdeményezések után 2016-ban reform javaslatokat tettünk (Schengen 2.0) – mondta el, kiemelve, hogy már akkor felmerült az EU-n kívüli hotspotok létesítésének kérdése, amit napjainkban újra megoldási alternatívaként emlegetnek.

Mi a stratégia a jelen helyzetben? – tette fel a kérdést. A Magyar Kormány azt gondolja, hogy elsődleges fontosságú az európai határok védelme a szárazföldön és a tengereken egyaránt. A nyugat-európai politikusok is kezdik ezt mondani, de nem lehet tudni, hogy mit értenek alatta. Mindenki azt mondja – több helyen megjelent írásban is –, hogy „menedzselni” akarják a migrációt. Ezt vajon úgy értik, hogy szervezetté kell tenni a migrációs beáramlást, vagy arra utalnak, hogy valóban őrizni kell a határt és csak azok jöhetnek be, akik egy előzetes szűrésen átestek? Ez nem tisztult még le. A Magyar Kormány úgy gondolja, hogy minden továbbinak – így a közös

---

<sup>23</sup> 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. Szerkesztette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérő tanulmányt írta: Dr. Teke András PhD, ISBN: 978-963-88484-5-1;



megoldásnak is – az alfája és omegája az, hogy a külső határokon az Európába irányuló tömeges illegális beáramlást meg kell állítani.

Mindaddig, amíg nyitva vannak a határok, bárki jöhet és a szociális ellátórendszerbe kerüléssel a sokszorosát kapja szociális juttatás révén annak, amit otthon esetlegesen munkával keresne. A szívó hatás újra és újra érvényesülni fog, ezzel újabb és újabb százezrek fognak jönni. E tömegnek az Európába történő, kontroll nélküli bejutása oda vezet, amit már láttunk 2015-ben. Hogy azóta mi történt? – tette fel a kérdést az Előadó. A nagy befogadó országok biztonságát, nemzetbiztonságát és közbiztonságát fenyegető kritikus elemként jelent meg, hogy a jogtalanul az országban tartózkodók visszaküldése miként valósítható meg. Nagyon nagy számról beszélünk, azokról van szó, akiknek valahol már megtagadták a menekültkérelmét. Az Európából történő kiszállítások azonban nem nagyon sikerülnek. Erre sajnos jó példa, a szaúdi milliárdos testőrének esete, akinek köze volt az amerikai ikertornyok elleni támadáshoz. Menekültstátuszban élt Németországban, jólétben, jelentős szociális juttatásokkal. Eltartotta a német állam, majd amikor megpróbálták kiutasítani – több alkalommal sikertelenül, majd végül sikeresen – a német bíróság döntést hozott, hogy vissza kell szállítani Tunéziából, mert jogtalan volt a kiutasítás, ugyanis ott őt kínzás fenyegeti. Vélelmezhető, hogy senki sem kínoztta volna meg. A tunéziai médiának azonban azt nyilatkozta, hogy most már úgy látja, hogy Németország nem demokratikus ország, ha így utasítanak ki bárkit. Van magyar példa is, ami az abszurditás netovábbja. Magyarországot elítélte egy bírósági határozat, miszerint egy erőszakos közöszlést elkövető kérelmezőnek nem lehet csak úgy elutasítani a menekültkérelmét, ugyanis neki segítségre van szüksége.

Összegezve az eddigieket, az Előadó hangsúlyozta, hogy az EU-ban elfogott, jogtalanul tartózkodók kiszállításának előfeltételeként rendezni kell az európai migrációs és menekült politikát. Emellett szükség van EU-n kívüli hotspotok létrehozására, ahol a megfelelő kontrollt el lehet végezni és ki lehet deríteni, hogy valaki valóban jogosult-e a menekült státuszra. Ezután, és kizárólag önkéntes alapon történhet a befogadás valamelyik európai országban.

A Magyar Kormány mindezek érdekében a biztonságot, a szolidaritást, az együttműködést, a felelősséget és a közös elveket tekinti kiindulásnak.

Zárógondolatként az Előadó hangsúlyozta, hogy a migráció folytatódik, a három fő útvonal továbbra is funkcionál. Fontosak az olasz törekvések, de aggasztóak a görögországi adatok, illetve a balkáni útvonal átrendeződése is. Mindezt a Sargentini-jelentés kérdésköre súlyosbítja. A Magyar Kormány megtette a maga javaslatait. A közeledő európai parlamenti választások tükrében az európai politika fő kérdése a tömeges és illegális migráció-

hoz való hozzáállás lesz. A magyar álláspont az, hogy Európa akkor erős, ha erősek a tagországok, a nemzetek, amelyek az Európai Uniót alkotják.

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Adott esetben a politikamentességet mindig a kontextus biztosítja, egy adott pillanatban még egy lélegzetvétel is politikai tett lehet, vagy egy sóhajtás. Az előadáson ezt sikerült megoldani. Amennyiben jövőre is lesz konferencia, már most meghívta arra az Előadót. Az európai kitekintés és a magyar migrációs politika összevetése jegyében egy olyan előadás következik, amelynek előadója maga is kutatta a migrációt. Felkérte dr. Orbán Balázs miniszterhelyettest az előadásnak megtartására.

**Dr. Orbán Balázs**

*miniszterhelyettes, Miniszterelnökség*

## Válaszút előtt. Az európai migrációs politika<sup>24</sup>



Az Előadó az előadás megkezdése előtt megköszönte a szervezőknek a kedves meghívást és a résztvevőknek a szíves részvételt. Megemlítette, hogy az elmúlt években, mint a Migráció Kutató Intézet igazgatója komoly szakmai háttért szerzett a migráció kapcsán. Korábban elsősorban szakmai és tudományos szemmel vizsgálta a migrációt azonban ma már, mint politikus van jelen ezen a rendezvényen. A politika világán keresztül szemlélve kicsit más a migráció, de abszolút legitim a

migráció politikai megítélése is. Ezért előadásában szeretné ötvözni a két megközelítést, a tudományost és a politikait.

Bár sokan azt állítják, a migrációs válságnak már vége van, az aktuális fejleményeket megvizsgálva jól látható, hogy ez koránt sincs így. A témával tehát továbbra is kifejezetten érdemes foglalkozni, ezért is hasznosak az olyan közös „gondolkodások”, mint amilyen ez a rendezvény is. Az Előadó az előadás során alapvetően négy gondolatívet járt körbe: (1) hol vagyunk? (globális áttekintés); (2) mi az európai hozzáállás és kiindulási pont ebben a helyzetben?; (3) mit kellene tenni?; (4) ehhez képest mi is történik?

Az első gondolatívánél maradva érdemes lehet egy kicsit arról beszélni, hogy hol tartunk most? A nemzetközi migráció tekintetében sajnálatosan kevés igazán használható, egzakt adat áll rendelkezésre. Az ENSZ és szakosított intézményeinek migrációs háttéradatai alapján mintegy 258 millió migrációs háttérrel rendelkező ember él a Földön, ami a népességnek 3,3-3,4%-át teszi ki. Ez elsőre talán nem hangzik jelentős számnak. Jogosan merülhet fel tehát a kérdés, hogy akkor, miről is beszélünk, miért vagyunk itt, hiszen ez nem tűnik globális problémának. Azonban ha jobban szemügyre vesszük a számokat, akkor láthatóvá válik, hogy az elmúlt 15 év alatt ez az arány mintegy 57%-kal nőtt. Sőt egy korábbi ENSZ-prognózis szerint, ami 15 évvel ezelőtt

---

<sup>24</sup> Tartalmi összefoglaló, az Előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult. *Foto: az Előadó bocsátotta rendelkezésre*

készült, a Föld lakosságának 2050-re kellett volna elérnie a 230 milliós migrációs háttérű népességarányt. Ezzel szemben a legújabb ENSZ-prognózis szerint már 2025-re 405 millió ilyen személlyel kell majd számolni. Ehhez azt is érdemes hozzá tennünk, hogy az előző prognózishoz hasonlóan nem tudjuk, mennyire pontosak ezek az előrejelzések tehát a valóságban sokkal több is lehet majd ez a szám!

További probléma, hogy a migrációs folyamatok vizsgálata esetén sokszor nem az okokat vizsgáljuk és azt, hogy mennyi lehet a jövőben migrációt választó népesség száma, hanem csak azokat vizsgáljuk, akik már effektíve elhagyták a lakóhelyüket. Pontosán ezért az abszolút számok helyett érdemes lehet megvizsgálni azokat, akik potenciálisan készülnek arra, hogy elhagyják a lakóhelyüket. Így máris nagyobb arányokat látunk. A GALLUP amerikai közvélemény-kutató cég felmérése alapján például a potenciális migráció mértéke 710 millió főre nő. A világon tehát jelenleg ennyien vannak azok, akik a jövőben tervezik elhagyni saját országukat. A potenciális és a tényleges migráció persze nem azonos, de erős a korreláció.

A migrációs veszély ráadásul közelebb van hozzánk, mint gondolnánk! Itt van a szomszédban, Afrikában. Számos adat szól arról, hogy egyes afrikai országokban akár a népesség 40-60%-a is tervezi elhagyni az adott országot. Ezek a „hard” adatok. De léteznek „soft” adatok is. Afrika és a Közel-Kelet egyaránt instabilitási gócpontnak tekinthető. E térségek stabilizálására sajnos nincs igazán esély, egy olyan veszélyes elegyről van szó, ami szinte kezelhetetlen (demográfiai, etnikai, vallási, gazdasági problémák, klímaváltozás hatásai, a gyarmati örökség), a népességmegtartó képesség pedig csak egyre rosszabb lesz. Sok esetben ráadásul csak megyünk az események után. Szíriáról például a konfliktus után csak évek múlva jelentek meg az első olyan elemzések, hogy a megjelenő demográfiai, etnikai és vallási konfliktusok mögött valójában a klímaváltozás áll. Tudomásul kell venni, hogy egy adott térségen belül is más a város és más a vidék. Ez is eleme a konfliktusoknak. Ugyanazokat a mintázatokat találjuk: a vízhiány miatti fegyveres konfliktusok aránya egyre nő. Napjainkban nagyjából 200 fegyveres konfliktus van a Földön a vízhiány miatt. Az Előadó nemrég járt a Csád-tó mellett, ahol volt lehetősége a helyszínen tanulmányozni az ottani viszonyokat, így a migrációt kiváltó okokat is. Tévedés azt hinni, hogy a Boko Haram a migráció fő oka, a szervezet nem ok, hanem okozat. Lehet, hogy jelenleg a terror miatt is menekülnek az emberek, de ez csak a jéghegy csúcsa, ami mögött komoly geopolitikai és társadalmi tényezők vannak. Mi csak így szembesülünk ezekkel a problémákkal, de a mélyben számos egyéb számkra kevésbé látható ok van, mint például a vízhiány. Ez egy komoly globális probléma. Azt is hozzá kell tenni, hogy a percepciók ellenére nagyon is közeli konfliktusról van szó. (Szubsahara, Közel-Kelet.) A mai

globalizált világunkban ezek a távolságok már nagyon könnyen leküzdhetők, ezért is veszélyesek számunkra ezek a konfliktusok, hiszen gyakorlatilag itt vannak a szomszédban.

Áttérve a második gondolatívré, felmerül a kérdés, hogy hogyan fogadjuk mindezt? A közös európai menekültügyi politika már egy lejárt rendszer. Egy belső határok nélküli térségben az úgynevezett „*fórum shopping*” jelensége miatt már nem működnek a régi megoldások. Ezért találták ki a Dublini rendszert, ami tulajdonképpen egy integráció nélküli kérdésre adott integrációs válasz, amely ezzel még inkább mélyíteni akarta az integrációt. A jelenlegi integrációs válasznak az alapja a kvóta-rendszer. Ez a folyamat egy spirált képez, ami egyre mélyebbre tolna bennünket az integrációba. A Dublini rendszert kiegészíti a Genfi Menekültügyi Egyezmény. Ez egy 1951-ből eredő dokumentum, ami eredetileg választ keresett a Kelet- és Nyugat-Európa problémájára, a keletről nyugatra menekülő üldözöttek gondjaira. Tehát ez egy elsősorban Európán belüli problémára adott menedékes logikán alapuló egyezmény volt. A korszakban azonban még sokkal világosabban el lehetett különíteni a migránst és a menekültet. Mára azonban teljesen megváltozott a helyzet. A rendszer maradt, de a migráns és menekültté válás körülményei és ezek megítélése alaposan megváltoztak. Ma már sokkal nehezebb eldönteni a különbségeket és meghúzni a választóvonalat. Az Előadó egy volt kollégája nemrég két hónapig volt Szíriában. Mindenki, aki Szíriából érkezett, az vagy menekült, vagy oltalmazott, az arányuk jóval 90% fölött van. Úgy tűnik azonban, hogy Szíriában a helyzet kezd normalizálódni és itt jön az ellentmondás! Ha ugyanis az afgán helyzetet nézzük, akkor az afgánok ma már nem tekinthetők hivatalosan menekültnek. Szíriában olyan a helyzet, amilyen, és bár hivatalosan Afganisztánban nincs menekülésre okot adó állapot, azért a nyugodt szívvel nem küldenénk el senkit Afganisztánba sem. Ebből a kis példából is jól látható, hogy a jelenleg működő menekültügyi rendszer nem objektív. Ezt sajnos ki kell mondani. Hadd hozzak egy másik példát! Ausztrál kutatások szerint, ha megnézzük a srí lanka-i polgárháború idején, az 1990-es években a Tamil Tigrisek elől menekülőket, akkor azt látjuk, hogy míg az Egyesült Királyság 0,2%-ukat Kanada 94%-ukat ismerte el menekültnek. Ugyanabból az országból, ugyanakkor érkező, azonos sorsú emberekről van szó! Akkor miről is beszélünk? Az igazság az, hogy nagyon súlyos leegyszerűsítések vannak. Mind a szakmai, mind a tudományos diskurzusban.

Felmerül jogosan az a kérdés is, hogy: jó vagy rossz-e a migráció? A migráció valóban egy lehetőség? A nyugat-európai statisztikák szerint a migráció hozzájárulhat az EU fejlődéséhez. Ugyanakkor más képet kapunk, ha elválasztjuk az EU-n belüli és az EU-n kívülről érkező bevándorlást. Az Európán kívülről jövők már rontják a statisztikát, például az Afrikából érkezők

már gazdaságilag „sem érik meg” az EU-nak, a közbiztonsági kihívásokról már nem is beszélve. Ha csak azt vesszük, maga a kulturális mintázat is más. Egy Európán belülről érkező migráns mutatói egészen jók a befogadó országhoz képest is. A migráció hasznainak vizsgálatakor tehát nem mindegy, hogy egy magyar embert vizsgálunk, aki Ausztriában dolgozik, vagy egy Svájcban élő szomáliait. Ezekkel a kérdésekkel sok esetben nehezen áttörhető dogmákat kérdőjelezünk meg, de szerencsére ezek a kérdések egyre inkább megjelennek a tudományos és politikai diskurzusban is. A kulturális háttérre azonban még mindig nagyon nehéz megfelelő kutatást végezni. Áttérve a harmadik gondolatívré: mit kell tenni? A holland, alapvetően liberális indíttatású kutatások alapján a határvédelem, mint olyan nem jó, nem működik jól, mert nem ad lehetőséget a cirkuláris mozgásra, vagyis arra, hogy a személyek bármikor oda és visszaingázzanak az országok között. Ennek ellenére a határvédelem igenis logikus, csak a holland kiindulás téves. Ki kell jelenteni, hogy a határvédelem működik a maga valójában, fizikailag, egyszerre valóságos politikai eszköz és szimbólum is. A határvédelem a határ lezárását jelenti. Érdekes helyzet alakult ki azonban az EU-ban hiszen jelenleg azokat jutalmazták, akik az irreguláris csatornákat használják, a legális csatornákon mozgókat pedig büntetik. Csak egy példa. Egy afgán személy nem kap vízumot, hiába kopog be egy német követségre, de ha illegálisan eljut Németországba, akkor már azonnal több mint 50%-os esélye lesz valamilyen védett státusz megszerzésére. Ez így egy kényszerhelyzet is. A liberális gondolkodók szerint a legális csatornákat kell erősíteni. El kell érni azt, hogy ne érje meg senkinek sem az illegális migráció, ez azonban nehéz, amikor a gyakorlatban az EU részéről nem ez történik. Szintén szükséges egy jól körülhatárolható hely, ahol a kérelmeket el lehet bírálni. Az optimális az lenne, ha még az EU-n kívül el lehetne bírálni a kérelmeket, az elbírálás alatt azonban a szabadságot mindenképp korlátozni kell. A határon történő elbírálás kommunikációját is meg kell változtatni. Erről vannak elemzések is. Például arab nyelvű kommunikációs csatornák nélkül az EU-s üzenetek nem jutnak el az érintettekhez. De például hiába mondjuk mi is itt a konferenciateremben, hogy ne jöjjenek a migránsok, ezt pontosan azok nem hallják meg, akikhez szólna. A kommunikációs szint nem megfelelő. Fel kell erősíteni a hangerőt. Az Előadó tavaly a törökországi Izmirben járt egy menekült táborban. A sírek, akikkel beszélt, pontosan tudták, hogy kerítést építettek a magyar határon. Ebből is látható, hogy a kedvezőtlen sajtó migrációs szempontból, akár kedvező is lehet Magyarországnak. Azonban sajnos azt is tudják a sírek, hogy Angela Merkel várja őket. Azt is érdemes megemlíteni, hogy ezen emberek többsége nem nézi az Euro-News-t, és nem olvassák a Sargentini-jelentést sem...

Végezetül következzen a negyedik gondolatív: mi történt? Ami legnagyobb probléma az a közös európai uniós stratégiai gondolkodás hiánya. Ennek köszönhetően a válság során csak a nemzetállami megoldások voltak hatékonyak. Ezek a megoldások is azonban főként a válságmenedzselésre fókuszáltak. Amit néhány tagállam tett, az végül működött, de továbbra is nagy a nyomás, ami keresi a réseket. Az EU jelenleg azonban szemellenzős módon, direkt elszabotálja a stratégiai választ a migrációs problémákra. Az Európai Tanács legújabb döntése alapján kikötői platform és határvédelem erősítés már van, de a szeptember 12-i migrációs jogalkotási csomag még sem reagál a főbb problémákra. Továbbra sem látunk semmilyen korrelációt. A FRONTEX létszámának 10.000 főre emelése és a szuverenitás kérdése azonban azt is felveti, hogy mi mihez viszonyul és továbbra sem foglalkoznak megfelelően azzal, hogy ezek a megoldások hogyan fognak megvalósulni a gyakorlatban. A visszatérési irányelv például önmagában jó gondolat, ahogy az is, hogy őrizetbe lehet venni a kitoloncolásra ítélt személyt. Az is előremutató, hogy a személyek a döntés végéig maradnak őrizetben. A kiutasítottak kitoloncolási hatékonysága azonban továbbra is csak 30% körül van. A személyek mozgási szabadságát a rendelkezésre állás miatt tehát korlátozni kell. Azokat is, akiket még nem bíraltak el és azokat is, akiket éppen ki akarnak utasítani. A FRONTEX - szuverenitás kérdése is. A jövőben pontosan mit fog csinálni a szervezet, milyen irányban fog fejlődni? Amíg ezt nem tudjuk és nem ismert, hogy merre megyünk, addig nem lehet jól informált döntést hozni a kérdéstről. Azt már tudjuk, hogy az EU-ban fokozni szeretnék az áttelepítéseket. Ez nem azonos a kvótával, ugyanis hivatalosan ez teljesen önkéntes lenne a tagállamok számára. Mi ugyanakkor a szuverenitásunk megsértéseként éljük meg, ha kényszerből, vagy gazdasági nyomásként álcázott önkéntes alapon idegen népességet kellene betelepítenünk Magyarországra. Ebben a kérdésben tehát jelenleg az EU az egyik oldalon van, Magyarország pedig a másikon. Magyarország stratégiai célja azonban az, hogy megpróbálja a saját szempontjait a lehető legjobban érvényesíteni és „kibekkelni” a rá nehezedő nyomást.

Nem szabad engedni, hogy az EU leterelje Magyarországot a kijelölt stratégiai irányáról. Remélhetőleg a 2019-es EP választások megváltoztatják az Unió vezetőinek jelenlegi összetételét. Jól látható, hogy egyre több európai országban ismerik fel, hogy a magyar kormány által 2015. óta hangoztatott álláspontok a mérvadók a migráció kérdése kapcsán. Bár a 2019. májusi választás fontos mérföldkő lehet, de azt is látni kell, hogy a választások eredményétől függetlenül 2019. júniusában is jönnek majd a migránsok, amelyre fel kell készülnünk.

Az Előadó az előadás végén megköszönte a résztvevők szíves figyelmét, érdeklődését és türelmét.

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Nagyon érdekes a fogalmi rendszere az EU-nak és a hazai politikának is egyben. Sokszor találkozunk kiváló migrációs szakemberekkel, akik jól képzettek, bárhol járunk a világban, okosak és tehetségesek is, működnek a kapcsolatok is, de akkor miért nincs megoldás, miért nem áll össze a kép? Valószínűleg azért, amire már utalt a konferencia elején is, hogy vannak bizonyos szerveződések, amelyek nem alkalmasak az életfolyamatok folytatására. Anyagcseréje csak a sejtnek van, a szövetnek nincs, hiába állnak össze a sejtek, nem lesz anyagcsere. Lehetetlen vállalkozásról van tehát szó. Ugyanakkor az előadásokból komoly muníciót lehet kapni, ami kihat a következő időszak gondolkodására is. Felkérte a következő előadót az előadása megtartására.



**A konferencia résztvevői 2. (Foto: Kürti Ákos)**



## A FRONTEX műveletek 2017. és 2018 évi tapasztalatai, új elemek az illegális migrációban<sup>25</sup>.



Az Előadó köszöntötte a résztvevőket és megköszönte a lehetőséget a tevékenységük bemutatására. Hallgatva az előadásokat, úgy ítélte meg, hogy nagyon magas tudományos-szakmai megközelítéseket hallott, ami neki is meghatározza a mércét. **Ő és a csapata kifejezetten terepmunkát végez.** Az előadás az EU-s külső határokról fog szólni, ezen belül is a FRONTEX-műveletekről. Ezeket térképen jelölte. A színek a növekedés intenzitását jelzik 2018.01.01. és 2018.08.23. között.

Érdekesek a működési körzeteik is. „*Central Mediterranean*” tengeri, növekedés a mozgásban; „*Eastern Mediterranean*” tengeri és szárazföldi, növekedés a mozgásban; „*Western Mediterranean*” tengeri és szárazföldi, radikális növekedés a mozgásban (Spanyolország térsége); „*Western Balkans*” szárazföldi stagnálás; „*Eastern Mediterranean Bulgaria-Turkey*” szárazföldi, stagnálás; „*Eastern Mediterranean Greece-Land-Turkey*” szárazföldi, növekedés; „*Eastern Land Border*” szárazföldi, növekedés; „*Cirkular Route to Albania*”, szárazföldi, növekedés. Úgy értékeli, hogy Bulgáriára most nem nehezedik nagy nyomás. Fontos szerepet játszanak a FRONTEX tevékenységében a közös műveletek. (*Joint operations*). A közös műveletek előkészítésének és lefolytatásának kialakult a munkamene- te és a módszertana. Az egész a kockázatelemzéssel kezdődik. (*Risk analysis*). Lényegi kérdés, hogy honnan jutnak hozzá az adatokhoz és információkhoz. Ezeket az EU-s tagországoztól, saját FRONTEX-adatokból, a közös műveletek tapasztalataiból, a nyílt elektronikus sajtóból, és minden- honnan, ami hasznosítható erre a célra. Természetesen nem azonos súllyal kezelik a különböző forrásokat, de mindenre figyelnek. Jelen helyzetben Spanyolország és Görögország érdemel kiemelt figyelmet, a többi terület is

---

<sup>25</sup> A tartalmi összegzés az angolul elhangzott előadás szinkrontolmács általi fordítása alapján készült. Foto: Kürti Ákos

fontos, de nem kiemelt fontosságú. A kockázatelemzést egy külön csoport végzi. Az elkészült elemzés a tagországi konzultációs folyamatba kerül becsatornázásra (*Consultations with Member States and Partners*). Az érintettek észrevételeket, javaslatokat tehetnek. A végén ennek alapján kialakításra kerül a Műveleti Terv (*Operational Plan*), amely a műveleti egységek meghatározását, a kapacitások felmérését és egyeztetését követően áll össze, alapegység a terület/fő/technika. A terv elkészítésekor mindig mérlegelni kell, hogy honnan hova, mikor mit küldenek. Tudomásul kell venni, hogy nem lehet minden technikát és embert Spanyolországba küldeni. Meg kell állapodni a vendéglátó vagy befogadó országgal az ottani tevékenység körülményeiről. Fontos kérdés, hogy álljanak rendelkezésre angolul jól beszélő tisztviselők. Sokszor kérdés, hogy vannak-e ilyen emberek? Sajnos állandó probléma, hogy a közös műveletekhez nincs mindig elegendő, alkalmas ember. A másik kérdés, hogy az adott ország mit tesz a saját határvédelméért? Ettől is függ, hogy az adott országban szükség van-e a FRONTEX-re? Ha ezeket számba veszik a tervezők, akkor lehet meghatározni, hogy milyen kapacitást kell tervezni. A műveleti terv tartalmazza: alkalmazási terület megjelölése, tevékenységi idő, alkalmazási létszám, a támogató erők jogsítványai, szabályok ismerete, hozzáférés az adatokhoz és a kapacitásokhoz. Fontos, hogy a hozzáférés hogyan valósul meg, önállóan megteheti ezt a FRONTEX, vagy az adott ország határrendészeti szervén keresztül? A fentiakat be kell dolgozni a műveleti tervbe. Ha megvan a közös alkalmazás jogi alapja, akkor következik maga a művelet (*implementation*). (Ember, anyag, technika bevetése.) A végrehajtás során folyamatosan gyűjteni kell az információkat, hogy javítani lehessen tevékenységen. Fontos az értékelés is. Minden alkalmazási ciklusban javítani kell a műveleten.

Ezt követően az Előadó áttért a műveletekre. (*Operational response*). Rugalmas műveleti tevékenységeket folytatnak szárazföldön és a levegőben (*Flexible Operational Activities at Land and Air*), továbbá többcélú tengeri tevékenységeket (*Multipurpose Maritime Activities*), ehhez szárazföldi, tengeri és légi fókuszpontok és koordinációs pontok kerültek kialakításra. Műveletek: pl. Minerva, Hera, Indalo, Themis, Poseidon. A szárazföldi műveletekhez kevés élőerő áll rendelkezésre, ezért inkább a rugalmas műveleteket helyezik előtérbe. Észak-Európában a FRONTEX műveletileg nincs jelen, de Dél-Európában, főleg a Délkelet-Mediterrániumban, a migráció miatt nagy szükség van rá. A norvég határon volt egy kisebb migrációs megnyilvánulás orosz oldalról, de sikerült megoldani. Görögországban komolyabb segítség kellett. Az Előadó ismertette a főbb műveleteket:

- Szárazföldi Műveleti Fókuszpontok (*Joint Operation Focal Points Land*). Ez gyakorlatilag az EU keleti határa. Helyszín országok:

- BGR, EST, FIN, GRC, HUN, HRV, LVA, LTU, NOR, POL, ROU, SVK. Végrehajtás: 2018.01.31.-2019. 01.30. 17 fókuszpontot érint.
- Közös Rugalmas Műveletek a Határőrizet Terén (*Joint Operation Flexible Operational Activities on Border Check*). Helyszín országok: BGR, EST, HUN, HRV, LVA, LTU, POL, GRC, ROU, SVK. Résztvevők: AUT, BGR, CZE, EST, ESP, ITA, LVA, POL, ROU, SVN. Végrehajtás: 2018.01.31.-2019. 01.30.
  - Közös Rugalmas Műveletek a Határfelügyelet Terén (*Joint Operation Flexible Operational Activities on Border Surveillance*). Helyszín országok: GRC, BGR, HUN, HRV, ROU. Végrehajtás: 2018.01.31.-2019. 01.30. (Magyarország Szeged és Kiskunhalas helyszínnel érintett.)
  - Közös Műveleti Koordinációs Pontok (*Joint Operation Coordination Points Land*). Helyszín országok: ALB, BIH, MACEDONIA, MDA, MNE, SRB, UKR, KOSOVO (összesen 18 résztvevő ország). Végrehajtás: 2018.02.27.-2018. 12.04.
  - Közös Művelet THEMIS 2018. (*JO THEMIS 2018*). Érintett: ITA. Végrehajtás: 2018.02.01.-2019. 01.31.
  - Közös Művelet POSEIDON 2018. (*JO POSEIDON 2018*). Érintett: GRC. Végrehajtás: 2018.02.01.-2019. 01.31.
  - Közös Művelet INDALO 2018. (*JO INDALO 2018*). Érintett: ESP. Végrehajtás: 2018.02.06.-2019. 01.31.
  - Közös Művelet MINERVA 2018. (*JO MINERVA 2018*). Érintett: ESP. Végrehajtás: 2018.07.20.-2018. 09.18.
  - Közös Művelet Légi Fókuszpontok 2018. (*JO FOCAL POINTS AIR 2018*). Helyszín országok: AUT, BEL, BGR, CHE, CYP, CZE, DEU, ESP, FIN, FRA, GRC, HUN, ISL, ITA, LTU, LVA, NLD, NOR, POL, PRT, ROU, SVK, SVN, SWE. Résztvevők: AUT, BEL, BGR, CHE, CZE, DEU, FIN, FRA, GRC, HUN, ITA, LTU, LVA, MLT, NLD, NOR, POL, PRT, ROU, SVK, SVN, SWE. Résztvevő harmadik országok: ALB, AZE, BIH, BLR, CAN, GOE, MACEDONIA, KOSOVO, MDA, MNE, SRB, UKR. Végrehajtás: 2018.01.31.-2019. 12.31.
  - Közös Művelet Koordinációs Pontok 2018. (*JO COORDINATIONAL POINTS AIR 2018*). Helyszín országok: ALB, AZE, BIH, BLR, GEO, MACEDONIA, MDA, MNE, SRB, UKR, KOSOVO, 15 repülőtér. 13 résztvevő EU-s ország. Végrehajtás: 2018.02.05.-2018.12.31.
  - Közös Művelet ALEXIS 2018. (*JO ALEXIS 2018*). Helyszín országok: AUT, BEL, BGR, CZE, FIN, FRA, HUN, ITA, LVA, LTU,

NLD, POL, PRT, ROU, SVK, SLO, ESP, SWE, CHE. Résztvevő: 23 ország, résztvevő harmadik ország: 7. Végrehajtás: 1-4. fázis. 2018.02.20.-2018. 11.28.

- Közös Művelet PEGASUS 2018. (*JO PEGASUS 2018*). Helyszín ország: AUT, BEL, DEU, FRA, ESP. Végrehajtás: 2018.02.21.-2018. 12.31.
- Közös Művelet VEGA CHILDREN 2018. (*JO VEGA CHILDREN 2018*). Helyszín országok: AUT, BEL, BGR, CHE, CZE, ESP, FIN, FRA, ITA, LTU, LVA, NLD, POL, PRT, ROU, SWE. Résztvevő országok: AUT, BEL, BGR, CHE, CZE, ESP, FIN, FRA, GBR, ITA, LTU, LVA, NLD, POL, PRT, ROU, SWE. Résztvevő harmadik országok: ALB, GEO, MDA, MACEDONIA, UKR, KOSOVO. Végrehajtás: 1-2. fázis. 2018.05.29.-2018. 10.09.

A műveletek mellett meghatározó a probléma típusa is, a FRONTEX igyekezik mindig a megfelelő szakembereket kiválasztani és a helyszínre küldeni. Pl. az ukrán határra gépkocsi-lopás elleni szakemberek kellenek, egyes repülőterekre okmányszakértők, stb. Mindig a fenyegetettség típusa határozza meg a tevékenységi profilt. Mindig minden a kapacitástól függ. Magyarországon három fókuszpont működik. Az integrált határigazgatási rendszer platformként működik más tevékenységek esetében. Ez egy biztos bázis. Pl. a közös műveletek esetén a határőri-rendőri kooperációs központon is történhet az információcsere. Az ilyen központokban lévő szakemberek (*agents*) más területeken is alkalmazhatók. A FRONTEX keretében történő kiküldetéseknek sok haszna van, mert a szakemberek kapcsolatokat tudnak létesíteni, tapasztalatokat szereznek, stb. A fent említett platformok számát növelni akarja a FRONTEX 2020-tól. A FRONTEX műveletei közt sajátos helyet foglalnak el az ún. rugalmas (*flexible operation*) műveletek. Ezekben az esetekben a FRONTEX küld szakembereket. Ez a megoldás kapcsolódik a FRONTEX létszámának az emeléséhez 10.000 főre.

A határellenőrzés vonatkozásában a FRONTEX három tevékenységi körzetet, zónát alakított ki. Elsődleges az illegális belépés megakadályozása az EU területére. Ez elsősorban a török-görög határra, és a bolgár határra vonatkozik. A második elem a Görögországba, Bulgáriába bejutott migránsok továbbjutásának megakadályozása. Ezt a tevékenységet már egy éve végzik. A fenti tevékenységbe 2015-től lépett be a FRONTEX. Albánia és Montenegró alternatív migrációs útvonalként van jelen, erre is figyelni kell. Az utóbbi időben, a bolgár-macedón relációban is alacsony az aktivitás. A harmadik fontos elem a Nyugat-Balkán útvonal, ezen belül is a szerb-magyar határ. Ebben az elemben 5

EU-s tagország vesz részt aktívan. A kiküldött FRONTEX-tisztviselők elsősorban a járőr profilt alkotják, de vannak szűrési és kihallgatási szakértők is. Korábban szó volt az információ és adateseréről. Mindig a műveletet befogadó ország az adattulajdonos, konkrétan Magyarországon a magyar hatóságok. A FRONTEX csak segíti az adatok átadását és nem vesz át semmilyen hatáskört. A szárazföldi műveletek tervezését és megvalósítását nehezíti, hogy kevés a használható és felajánlott szakember. Ezért is gondolkodik a FRONTEX saját személyzetben. Gyakran előfordul, hogy a FRONTEX és a kiküldő ország eltérő módon viszonyul a kiküldött szakemberek megítéléséhez. A harmadik országokban nincs végrehajtó kapacitás, csak tanácsadói vagy megfigyelői státusban és szinten van jelen a FRONTEX. Fontos a multifunkcionális elemek szinten tartása. Fontos a hatásköri szintek meghatározása.

Az Előadó beszélt az EU politikák tervezési ciklusáról. Négy logikai elemre épül: (1) Műveleti Akcióterv, (2) Szervezett bűnözés veszélyei, (3) Éves tervezés stratégiai elemei, (4) Európai Multidisziplináris Platformok a bűnözés ellen.

Három harmadik országba terveztek műveleteket, ez 4-5 országot érint összesen.

A FRONTEX 2018-ban három műveletet koordinál:

Danube-III. = Bulgária, Litvánia júniusban, Olympus = Franciaország októberben, Mobile= Németország, Lengyelország, Görögország, EUROPOL szeptember-október. A jelenlegi tervezés 2022-ig szól. A közös műveletekre irányelveket dolgoztak ki, amelyek megvalósítása a már említett platformokra épül.

Röviden, ennyiben szeretne volna kifejteni a témát. Ha van kérdés, szívesen válaszol rá.

### **Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Ha van valakinek kérdése, most élhet a lehetőséggel. Ha nincs kérdés, akkor azt szeretné mondani, hogy ne várják el, hogy összefoglalja a rendkívül alapos előadást, de egy általános megjegyzést szeretne tenni az előadás kapcsán. Magyarország a FRONTEX-et mindig is egy nagyon fontos szervezetnek tekintette és megalakulásától kezdve támogatta azt, kiállt mellette, kiváló határőrtiszteket delegált a FRONTEX törzsébe. A mai napig nagyon jó az együttműködés a szervezettel. Azok a vádak, amelyek Magyarországot támadják, hogy nem ért egyet a FRONTEX elkövetkező megerősítésével, nem valóságok. Rossz megközelítések. Nem a FRONTEX gyakorlati működéséről van szó, hanem arról a jövőbeni bizonytalanságról, amely a szervezet helye és szerepe kapcsán a nemzetállami szuverenitást is érinti. Kizáró-

lag erről van szó. Megköszönte a FRONTEX-ben dolgozók munkáját és kérte, hogy tolmácsolják a nagyrabecsülésünket a kollégáknak. Felkérte a következő előadót, hogy tartsa meg előadását az illegális migráció kezelésével kapcsolatos magyar tapasztalatokról.

**Dr. Balázs László r. ezredes**

*főosztályvezető, ORFK, Határrendészeti Főosztály*

## **Az illegális migráció kezelésének legfrissebb tapasztalatai Magyarországon<sup>26</sup>**



Az Előadó megköszönte a meghívást a konferenciára és a lehetőséget, hogy beszélhet a magyar rendőrség tapasztalatairól az illegális migráció kezelése kapcsán. Üdvözölte a résztvevőket. Jelezte, hogy nincs könnyű helyzetben, mert a korábbi előadók is a lényegi kérdésekkel foglalkoztak az illegális migrációt illetően, illetve igyekeztek azokra válaszokat adni. Teljes mértékben egyetértett Orbán Balázssal abban, hogy valóban nagy válságban van az illegális migráció kezelése. Folyamato-

san érkeznek illegálisan az emberek, de úgy tűnik, hogy az EU képtelen megtalálni a megfelelő megoldást. Az Előadó Henry Fordra utalt, a tőle származó idézettel: „*A kudarc az egyetlen lehetőség arra, hogy még okosabban kezdjük újra.*” Az illegális migráció kezelésében fel kellene tárni a problémákat, be kellene látni azokat a hibákat, az elmulasztott lehetőségeket és a következtetések alapján reális, hosszú távú megoldási javaslatokat kellene kidolgozni. Ezt az újratekintést még nem látni, a kudarc nem azokra az országokra, hatóságokra vonatkozik, akik megfelelő módon próbálták, próbálják kezelni az illegális bevándorlást. Ki kell mondani, hogy arculat- és módszerváltás nélkül nem lehet kiszabadulni a migrációs szorításból. Ha mindenki csak saját magával van elfoglalva, s bár nagyon sok megoldási javaslat van, és egyre újabbak is jelentkeznek, de ha nem lépnek ki az érintettek a saját szerepükből, soha nem fognak jó megoldásokat találni. Rendőrségi tapasztalat, hogy kulcskérdés a menekültügyi kérelmek elbírálása, a menekültügyi eljárások lefolytatása, valamint a visszafogadási egyezmények alkalmazása. Minden ezen eljárások körül forog, ezekre kell valamiféle, tényleg megfelelő megoldást találni. A 2015-ös migrációs válság kezelésében többen részt vettek, akik jelen vannak a mai konferencián is. Ismert,

---

<sup>26</sup> Tartalmi összefoglaló, az Előadó a szükséges korrekciókat követően a megjelentetéshez hozzájárult. *Foto: az Előadó bocsátotta rendelkezésre.*

hogy valamennyi magyar hatóság nagy energiát fektetett az aktuális helyzet megoldásába. Mindenki 2015-ről beszél, pedig már 2014-ben elkezdődött valami, amiről sokan elfeledkeztek. Koszovó. A koszovói válság. Az emberek folyamatosan érkeztek, ezt a tömeget nagy erőfeszítés volt regisztrálni, szűrni, ellenőrizni, elhelyezni, őrizetbe venni, illetve a menedékkérőket befogadó állomásokra szállítani. Ez volt a későbbi tömeges méretű migráció előszobája, ami 2015-ben teljeseedett ki. Folyamatosan bővítettük az infrastruktúrát, a feladatok ellátásához szükséges állományt. Ekkor, 2015. februárban 1.600 fő volt a legmagasabb napi migránsszám. Ebből is lehet látni, hogy mi vezetett ide. Koszovóban gazdasági-politikai válság volt. Akik jöttek, azok menekültnek mondták magukat, de senki nem üldözte őket, kivéve talán a romákat. A Belügyminisztérium és a Rendőrség vezetése a migrációs probléma megoldása érdekében együttműködött a szerb, az osztrák és a német hatóságokkal. A közös fellépés eredményeként a koszovói migráció 2015 tavaszára szinte megszűnt. Ezután jöttek a közel-keleti migránsok. A magyar határőrizeti rendszer állta a rohamot. Jelenleg, a 2018-as helyzetet nézve a mediterrán térségbe 78.954 migráns érkezett a konferencia idejéig. Ahogy Orbán Balázs is utalt rá, átgondolt és átfogó megoldás kell. A mediterrán térségben több, mint 10 éve olyan a helyzet, hogy onnan és rajta keresztül folyamatosan várható a migránsok érkezése. A migrációs probléma megoldásával nemzetközi szinten is sokat foglalkoznak, de kevés eredménnyel. Mindenki büszke az EU és Törökország közti 2016. március 18-i Nyilatkozatra. A Nyilatkozat kihirdetésekor Görögországban 70.000 migráns tartózkodott a szárazföldön, rájuk nem vonatkozott a kitoloncolás alkalmazása, így ott is rekedtek. Az EU-s ígéret és kötelezettség a kétszer három milliárd euróra, a vízummentesség ígérete, a visszafogadási egyezmény működési reménye nem hozta meg a várt eredményt. Az illegális migráció mértéke nem igazán csökkent. A görög szigeteken a migránsok elhelyezése nem megoldott, a menekültügyi eljárás lassú, ezért jelentős tömegek torlódtak fel. Ennek eredményeként rendszeres a migránsok átszállítása a szigetekről a szárazföldre, ahonnan már nem lehet őket Törökországba visszatoloncolni. A sokat dicséret EU-török Nyilatkozat alapján ebben az évben, 2018. szeptember 10-ig mindössze 228 főt sikerült visszatoloncolni az idén Görögországba érkezett közel 30.000 emberből. Ez az oka annak, hogy a Nyugat-Balkán irányába folyamatos az illegális migránsok áramlása. Az EU területére érkezők esetében lassú a menekültügyi eljárás. Sok visszaélés tapasztalható a migránsok részéről, nem működnek együtt a hatóságokkal, illetve a hatóságokat gyakran megtévesztik. Azok a migránsok, akik bejutnak a szárazföldre, szinte törvényszerűen a Nyugat-Balkán felé indulnak. Amióta felépült a műszaki határzár, Magyarország felé kevesebben jönnek. Érdekes helyzet alakult ki Bosznia-Hercegovinában. A Dayton-i béke óta az orszá-



gon belül köztársaságként működő *Republika Srpska* belső entitásként, saját rendőrséggel, szerencsére valamelyest visszafogja az északi irányba tartó migránsokat. Továbbra is kérdés, hogy hogyan lehetne gátat vetni a migrációs nyomásnak? Az emberjogi szervezetek a migránsok szabadságának nagyobb mértékű korlátozása ellen lépnek fel, de tudomásul kell venni, hogy e nélkül a helyzet még kezelhetetlenebb lenne. Magyarországon az illegális migráció megfékezésére és a menedéjjoggal visszaélés csökkentésére 2010-ben alkalmazott őrizetet, meg kellett szüntetni. Évekkel később az előzővel azonos célt szolgáló menekültügyi őrizet bevezetésre került és működik. A magyar határbiztonsági rendszer pillérei szilárdak: technikai feltételek, jogi háttér, határvédelmi erő, és ami mögöttük van. A rendszer működik. A befelé irányuló tiltott határátlépés 2017-ben 1.418 fő volt, 2018. szeptember 17-ig: 343 fő. Mindemellett 2018-ban 3.678 fő befelé irányuló határsértés megakadályozására és átkísérésre került sor. A határőrizeti rendszert már korábban több előadásban is bemutatták. A lényeg, hogy még a határterületen kell elfogni az illegális migránsokat, és jól működjön a többvonalas járőrözési rendszer. A tranzitónak a kritikák ellenére eredményesen funkcionálnak. Folyamatosak a technikai fejlesztések is, amelyek a gyors reagálást segítik. Vezetési központok kerültek kialakításra, amelyek egységes rendszerként fogják át a határvédelmi tevékenységet és azonnali információt juttatnak a járőröknek. 2016.07.05-től a jogi szabályozás biztosítja az eredményes működés hátterét. A magyar-szerb határszakaszon a koszovóiak aránya elenyésző, azt lehet mondani, hogy egy időre eltűntek, de kisebb csoportokban újra megjelentek. Az illegális migránsok ahonnan könnyebben tudják folytatni az útjukat Nyugat-Európa irányába, arra mennek, most Albánia, Macedónia, Koszovó, Szerbia illetve Montenegró és Bosznia és Hercegovina útvonalon haladnak tovább. A magyar hatóságok tevékenységét sok kritika éri, többek közt azzal is, hogy állítólag bántalmazták a migránsokat. Nemrég jelent meg egy terjedelmes újságcikk, amiben két évre visszamenőleg gyűjtöttek össze, sokszor teljesen életszerűtlen eseteket. Az előírások betartásán túl minden átkíséréskor videó-felvételt készítenek. A tények magukért beszélnek, de ennek ellenére tovább folyik a vádaskodás. A visszafogadási egyezmények nem működnek stabilan. Az országok bizalmatlanok, nem működik a visszaadási lánc. A Nyugat-Balkáni Konferencia Magyarországon, Budapesten, 2016. június 21-én került megrendezésre. Résztvevők: Ausztria, Bulgária, Cseh Köztársaság, Horvát Köztársaság, Lengyelország, Macedónia, Németország, Románia, Szerb Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Szlovén Köztársaság, valamint az EUROPOL és a FRONTEX. A Konferencia tevékenységét áthatotta az alábbi idézet mondandója: „(6) A határellenőrzés nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamennyi olyan

*tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést. A határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket.”* Forrás: Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex). Keresik a közös megoldásokat. Az Előadó fontosnak tartotta a határforgalom-ellenőrzés kérdését is a migrációkezelésben. Az illegális migránsok felfedése nemcsak a zöldhatáron történik, hanem a határátkelőhelyeken is. Jelentősen emelkedett a határforgalom 2013-tól 2017-ig. Szinte folyamatosan. Az elmúlt évben több mint 53 millió utast léptettek át a határátkelőhelyeken. Miután az utazási hajlandóság jelentősen emelkedett, ezzel együtt a migrációs cselekmények száma is megnőtt. Ez a megbúvások számában is érzékelhető, az előző évhez képest ez év első 8 hónapjában 42%-os növekedés tapasztalható a szerb, illetve a román határszakaszokon. A közúti határátkelőhelyeken elsősorban a tehergépjárművekben minden lehetséges módszert megpróbálnak kihasználni. A migránsok, elbújnak a leg lehetetlenebb helyeken is, hogy tovább tudjanak jutni nyugat felé. Nagyon fontos lenne, hogy megfelelő készülékkel, röntgennel tudják ellenőrizni minden átkelőhelyen a tehergépjárműveket. Bács-Kiskun megyében történt legtöbb vasúti megbúvásos felfedés. Szerencsére időben reagált a rendőrség és így 2016-tól a Kelebia vasúti határátkelőhelyen gyorsan felszámolták ezt a jelenséget. Gyakori volt, hogy a migránsok tartályokban bújtak el, ezzel a saját életüket is veszélyeztették. Sok esetben korábban mérgező anyagokat szállító járműben bújtak meg, ami bonyolítja az ellenőrzést is. A speciális tartálykocsikat nehéz kinyitni, kutatni csak megfelelő képzettséggel és felszereléssel rendelkező személyek tudják. Magyarországon működik egy komplex mélységi migrációt ellenőrző rendszert, aminek az a lényege, hogy sávokat kialakítva a schengeni külső határtól a belső határokig a mélységben ellenőrizni tudják azokat a pontokat, ahol a migránsok tovább akarnak haladni (hidak, csomópontok). Kiemelt figyelmet fordítanak a repülőterekre is. Az Előadó emlékeztetett a biztonság és a bizalom egyensúlyára. Fontosnak tartotta, hogy a bizalmat helyre kell állítani minden szinten. Ennek egyik formája a közös járőrözés is. Ilyenkor a kollégák a határ két oldalán váltakozva, közös technikai eszköz használatával tudják feladataikat ellátni és eredményesebbé tudják tenni a határ őrizetét. A magyar rendőrségnek valamennyi szomszédos, határrendészeti feladatot ellátó szervezettel jól működő kétoldalú megállapodásai vannak. A bizalomhoz tartozik, hogy a Budapestről Nyugat-Európába induló vasúti szerelvények ellenőrzése is megfelelő legyen, ezt eredményesen látják el az oszt-

rák, illetve a német kollégákkal, így biztosítva azt, hogy a mélységből se tudjanak továbbjutni a migránsok Nyugat-Európába.

A rendőrség határrendészeti szervei folyamatosan elemzik és értékelik a rendelkezésre álló adatokat. Az osztrák határrendészetért felelős szervtől rendszeresen megkapják, hogy mikor, hol, hány elfogás történt az ő területükön, akik magyar területről jutottak át. Ez is segít hatékonyabbá tenni a rendszert. Az elfogott határsértők meghallgatása további hasznos információval szolgál. Ezeket az ismereteket a nemzetközi együttműködés keretében a migrációs útvonalakon lévő országok illetékes hatóságainak is megküldték. Szerbiában több esetben sikerült ezek alapján csoportos, nagy létszámú elfogásokat is realizálni. Természetesen a fenti országok részéről is érkeznek hasznos információk. Kiemelte, hogy a macedón határon ebben az évben az előző évhez képest nyolcszorosára nőtt az elfogások száma.

Az illegális migráció rendőrségi kezelése csak egy része az átfogó rendszernek. Az Előadó remélte, hogy sikerült erről megfelelő képet adni az előadása során.

Megköszönte a figyelmet és eredményes tanácskozást kívánt.

### **Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszönte az előadást, megkérdezte, hogy van-e kérdés. Fontos kérdésről, témáról van szó, az érintett határszakaszok megyei rendőrfőkapitányai is jelen vannak. Megköszönte a munkájukat a migrációkezelés terén. Kávészünetet rendelt el.

## **KÁVÉSZÜNET**

### **Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Felszólította a résztvevőket a konferencia folytatására. Az illegális migráció háttéréről szóló előadást jelentett be.



**Balog Gábor r. alezredes**

*Készenléti Rendőrség, Nemzeti Nyomozó Iroda,  
Nemzetközi Bűnözés Elleni Főosztály*

## **Az illegális migráció hátterében működő embercsempészet aktuális kihívásai<sup>27</sup>**

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Köszönöm, hogy lehetőséget kaptam ezen a tudományos-szakmai konferencián, hogy elmondhassam a munkakörömhöz kapcsolódó gondolataimat. Az eddigi magas színvonalú előadásokat hallgatva, azt kell mondanom, hogy én inkább a gyakorlat oldaláról közelítenék a migráció problémájához, vagy inkább jelenségéhez. A migrációhoz, akár a focihoz, mindenki ért, de nem mindegy, hogy hogyan közelítjük meg a kérdést! Előadásomban a bűnüldözés oldaláról próbálom meg bemutatni,

hogy mi is történik a kulisszák mögött. A migrációval egy dolgot lehet kezdeni: kezelni kell. Dr. Orbán Balázs úr is hangsúlyozta az előadásában, hogy sok a hatás, ehhez hozzátenném, ezen belül számos sokk-hatás is van. Az emberek akkor kezdtek igazán foglalkozni a migráció kérdésével, amikor már közvetlenül érintette őket, pl. a Keleti pályaudvarnál a nagy migrációs tömeg, vagy az M1-es mentén vonuló migránsok menete. A déli határ mellett élők ennél előbb szembesültek a tényekkel. Mi történt a 2015-ös migrációs sokk után? Az, amit mindenki tapasztalhatott. A Magyarország részéről megtett komplex intézkedéssorozat és a jogi szabályozás szigorítása egyértelműen meghozta a várt eredményeket, ezáltal leszűkítette a csempészek tevékenységének lehetőségeit, az EU-ba irányuló tömeges méretű illegális migrációt ezen a szakaszon visszaszorította.

Az embercsempész útvonalak eltolódása érzékelhető Szerbia területén horvát és román irányba, ami Magyarország részéről az említett határszakaszokra irányuló fokozott erő-eszköz koncentrációt igényel, de egyúttal a

---

<sup>27</sup> Az Előadó által rendelkezésre bocsátott kézirat változatlan közlése. *Foto: az Előadó bocsátotta rendelkezésre.*

szerb szakaszon kialakított rendszer működtetését is fenn kell tartani. Minden egyes lépés, legyen az fizikai határzár vagy jogszabályi változás, egy-egy új ellenőrzési eszköz, jogszabályi környezet módosítása, az embercsempészek azonnali reakcióját vonja maga után, egyúttal új/más elkövetési módszereket generálva.

Az embercsempészségről fogok beszélni. **Az embercsempész nem teljesít humanitárius missziót, nem határsértő segítő, hanem óriási anyagi haszonra törekvő bűnöző.** Mindez szervezeten történik. Egy-egy ember Nyugat-Európába való csempészése esetén euró ezrekről kell beszélni, így az embercsempészsézből származó haszon a kábítószer kereskedelemhez hasonlítható. Az embercsempészek is alkalmazkodnak a változásokhoz, mindig újabb és újabb módszerekkel jönnek elő, reagálnak a hatósági intézkedésre, amíg haszon van a migrációból, addig kitartóan próbálkoznak.

A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény 2017. március 28-án lépett hatályba, ami lehetőséget biztosít az ország területén – tehát a schengeni külső határtól számított 8 km-es sávon túl is – illegálisan tartózkodó személyeknek az Ideiglenes Biztonsági Határzár túoldalára történő átkísérésére. Ennek eredményeként terelő útvonalak alakultak ki Románia és részben Horvátország felé. A bevezetett intézkedések eredményeként megváltoztak az elkövetési módszerek is.

2017 októberében és novemberében kisebb, 8-25 fős csoportok elszállítása volt jellemző, elsősorban ún. egy terű gépjárműveket (pl. Renault Espace, Chrysler Voyager, Kia Carnivale, Opel Zafira) használtak ténylegesen csempészjárműként, amelyben akár 14-27 főt is csempészték. Ezek a gépjárművek legtöbbször osztrák, illetve bolgár, szerb vagy cseh rendszámot viseltek. Minden esetben jelen volt egy előfutó jármű a csempészéseknél, hogy előre jelezze a rendőri ellenőrzést.

Az embercsempészségben fontos szerepet játszik a logisztika, azaz meghatározó mozzanat a migránsok (be-át-ki) szállítása. A leghatékotlenebbnek tűnő megoldásokhoz folyamodnak ezalatt. A migránsokat veszélyes körülményeknek teszik ki, sok esetben levegőtlen, szűk terekbe zsúfolva, légszomjjal küszködve helyezik el a határsértőket. A már említett módon történő szállításnál nem veszik figyelembe a gépjárművek megengedett legnagyobb össztömegét, képzetlen sofőrök, nagy sebességgel próbálják célba juttatni a sokszor csak hét személyes járműben a már említett, többszörös mennyiségű személyt. Ebből gyakran származnak tragikus kimenetelű balesetek. A balesetveszély önmagukra, és közlekedésben résztvevő vétlen személyekre nézve is fokozottan fennáll.

Vannak komoly eredmények is a bűnüldözés terén, amikor például egy 40-szeres pakisztáni gyilkos elfogására került sor 2017 októberében. Sok információ nyerhető a migránsok telefonjaiból előkerülő képekből, és összefüggésbe hozhatók olyan események is, amik akár 2015-re nyúlnak vissza, amikor Magyarországon keresztül tudott Nyugat-Európába jutni több olyan személy is, akik később a világot megrázó híru/hatású merényletek részesei lettek.

Mivel a migráció magyar viszonylatban a déli határszakaszon csapódik le elsősorban, nézzük meg a szerb-magyar határ helyzetét!

A szerb-magyar határtérségben 2018 augusztusáig jelenlévő, az államhatár őrzését végző nagyszámú rendőri és honvédségi állomány nagyfokú „problémát” okozott az embercsempészeknek, akik kézi hőkamerákkal, drónokkal és élőerővel folyamatos „ellenfigyelést” folytatnak szerb területről. A jelzett időponttól, a jelentősen lecsökkent migrációs nyomás miatt a Magyar Honvédség erői a határ menti szolgálatból kivonásra kerültek, már csak készenléletet látnak el, egy esetlegesen megnövekvő migrációs nyomás kezelésére.

Szerbia irányából az illegális migránsok határátlépési kísérletei a hármashatárok térségére (a szerb-magyar határszakasz két vége), valamint a természeti és terepjellemzőkből fakadóan a fizikai határzár által csak korlátozottan védett területekre koncentrálódnak.

Az embercsempész szervezők részére problémát okoz a szállító személyek toborzása, mivel ők vállalják a kiemelt kockázatot, melyet a mélységben jelenlévő rendőri erők hatékony tevékenysége is tovább növel.

Az elmúlt hetekben a szerb szakaszon történt embercsempész elfogások alapján megállapítható, hogy a kialakított, bűnügyi információkkal támogatott határellenőrzési rendszer alkalmas a Magyarországra Szerbia felől aktuálisan irányuló illegális migráció megfékezésére, mivel valamennyi esetben elfogásra került sor. Magyar területről migránsok továbbszállítása a szerb-magyar határszakaszcól nem történt. A szállítók a fokozott rendőri jelenlét miatt nem tudnak/mernek az Ideiglenes Biztonsági Határzár mélységéig közlekedni/mozogni.

A kamionok rakterében történő megbújás módszere folyamatosan jelen van a szerb határszakaszon, jellemzően Rösztke autópálya-határátkelőhelyen, esetenként Tompánál, 2-4 fős csoportok illegális határátlépési kísérletével. Egyes esetekben az ily módon próbálkozó illegális migráns csoportok létszáma akár 5-8 fő is volt. Felfedésüket a megrongált, nem megfelelően rögzített vámzár-zsinórok észlelése és a NAV mobil röntgenkapus ellenőrzése eredményezi.

A csempészek mozgásterének leszűkülése miatt az okmányhamisítás módszerével történő belépési kísérletek száma növekvő tendenciát mutat, melyet

befolyásol a szerb fél által megkötött vízummentességi megállapodás Kínával, az Iráni Iszlám Köztársasággal, a Vietnami Szocialista Köztársasággal, Suriname Köztársasággal, a Fülöp-szigeteki Köztársasággal és Indiával. A kölcsönös vízummentességi megállapodás 30 nap tartózkodást engedélyez pro és kontra. Az így szerb területre jutott – többségében iráni - személyek hamis, hamisított okmányokkal próbálkoznak Nyugat-Európába jutni.

A koszovói albán migránsok körében számolni kell a nyugat-balkáni országok útleveleinek ún. személycserés módszerrel történő felhasználásával a szerb viszonylatú határátkelőhelyeken.

Ezt követően nézzük meg a horvát-magyar határszakasz aktuális helyzetét!

A nyugat-balkáni útvonalon tapasztalt helyzettel összefüggésben az EUROPOL és a FRONTEX elemzései is kiemelik, hogy a megtett intézkedések az EU-ba irányuló klasszikus nyugat-balkáni útvonalon jelentős eltolódásokat, illetve módszerbeli változásokat is eredményeztek. Az elmúlt hónapok tapasztalatai alapján egybehangzóan említik a Szerbia-Horvátország-Szlovénia-Ausztria, valamint új elemként az Albánián és Montenegrón keresztül, Bosznia és Hercegovinába irányuló, majd onnan Horvátországon keresztül, Szlovénián és Ausztrián keresztül vezető alternatív migrációs útvonalakat.

Horvátországban 260 embercsempész szállítmány elfogása történt ebben az évben, mindet autókkal, kisbuszokkal, kisteherautókkal és kamionokkal kísérelték meg. Horvátország területéről hazánk felé minimális számban érkeznek migráns csoportok, amennyiben igen, azok horvát területen csekély mértékben jutnak el mélyégi területre, többnyire a szerb-horvát-magyar hármás határ térségében mozognak.

A már említett rugalmas embercsempész magatartás tükrében tekintsük át röviden a román-magyar határszakasz aktuális helyzetét!

Az elmúlt hetek eseményeit tekintve megállapítható, hogy ezen a határszakaszon, az ún. zöldhatáron történő „átsétáltatás” nem jelentkezik tendenciaszerűen, sőt kijelenthető, hogy csak elvétve történnek ilyen jellegű határátlépési kísérletek, ezen eseteknél sem jelennek meg a szervezett embercsempészsésre utaló adatok. A Magyarország részéről bevezetett intézkedések eredményeként az elkövetési módszerek körében folyamatosan jelen van a főként török vagy román honosságú szállítmányozási cégek kamionjaiban történő szervezett illegális határátlépés a román szakaszon, többségében Csanádpalota határátkelőhelyen, de megjelentek próbálkozások Biharkezes-Ártánd térségében is. A csanádpalotai határátkelőhelyet a jelentős intenzitású forgalom, valamint az ellenőrzés során a technikai eszközök (röntgen) alkalmazásának hiánya miatt részesítik a csempészek előnyben.

Azt gondolhatnánk, hogy az ukrán-magyar határszakaszon nem kell számolni a migrációval, de ez nem így van, ezt támasztják alá az aktuális ta-



pasztlatok: 2018-ban új elemként jelent meg az ukrán határszakaszon az embercsempészség aktivizálódása. Nem beszélhetünk tendenciaszerű emelkedésről, de mindenképpen számolni kell a déli határszakaszon megtett intézkedésekből fakadó útvonal-eltolódással. Ennek egyik extrém megjelenése volt, hogy 2018. január 15-én egy AN-2 típusú merev szárnyú utasszállító repülőgép repült be illegálisan Magyarország légtérébe Ukrajna és Románia irányából, majd Kállósemjén település külterületén szállt le. A berepüléshez köthetően, annak közelében később 6 fő vietnami és 3 fő afgán állampolgár került elfogásra, akik a géppel érkeztek hazánk területére.

A Magyarországról történő továbbszállítás tapasztalatai: Az osztrák féllel folytatott együttműködés, továbbá az általuk napi rendszerességgel megküldött napi jelentések adatai alapján megállapítható, hogy az elmúlt két hónapban összesen 4-5 alkalommal kezdeményeztek intézkedést a magyar-szlovák-osztrák hármashatár közelében illegális migránsok kisebb csoportjaival szemben, akik feltételezhetően embercsempész nélkül, gyalog haladtak Magyarország vagy Szlovákia irányából Ausztria mélysége felé.

A német partnerrel folytatott együttműködés alapján az embercsempészéssel összefüggésbe hozható román és török kamionok valamennyi esetben Csánádpalota Autópálya Határátkelőhelyen léptek Magyarország területére, és többnyire Szlovákia irányába hagyták el az ország területét Rajka, esetenként Parassapuszta, valamint Somoskőújfalu, korábbi határátkelőknél.

Az előzőekben említett tényekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy a Nyugat-Európába irányuló illegális migráció vonatkozásában Magyarország alapvetően tranzit országgént jelenik meg. A hazánk által az elmúlt években az illegális migráció visszaszorítása terén megtett intézkedések eredményesek voltak, a tömeges méretű illegális migrációt ezen a szakaszon megállította, annak útvonalában terelő hatást váltott ki. Minden egyes lépés, legyen az fizikai határzár, vagy jogszabályi változás, egy-egy új ellenőrzési eszköz, jogszabályi környezet módosítása, az embercsempészek azonnali reakcióját vonja maga után, új/más elkövetési módszert generálva. Az aktuálisan látókörben lévő embercsempész bűnszervezetek tagjai nem Magyarországon tartózkodnak, a bűncselekményeket külföldön szervezik meg, ezért még fokozottabb hangsúlyt kell fektetni a nemzetközi együttműködésre. A bűnszervezetek tagjai az esetek 90%-ban kizárólag az elkövetés idejére érkeznek Magyarország területére Ausztriából, Szlovákiából, Németországból. Ezen elkövetők körében jelentős számban vannak Ausztriában huzamosabb tartózkodási jogcímmel rendelkező pakisztáni, iraki, afgán és szerb személyek.

A migráció elleni fellépés integrált megközelítést igényel, ezért a teljes rendelkezésre álló eszköz és módszertár, a kapcsolatrendszer, a legfejlettebb

technikát és technológiát fel kell használni. Ha a migrációt menedzselő oldal előnyben van, akkor nem lehet hatékony és hatásos a migrációkezelés. Köszönöm megtisztelő figyelmüket, ha kérdésük van, szívesen állok rendelkezésre!

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszönte a nagyon informatív előadást. Bejelentette, hogy a következő előadót, aki a bolgár migrációkezelésről, a bolgár-török határ helyzetéről, a bolgár EU-s elnökség tapasztalatairól tart előadást.

**Aleksandar Manolchev**  
*Elemző és Jogalkotási Igazgatóság,  
Bolgár Köztársaság Belügyminisztériuma*

## **Az EU bolgár elnöksége migrációval kapcsolatos tapasztalatai, valamint a bolgár-török határon folytatott illegális migráció elleni küzdelem eredményei<sup>28</sup>**



Az Előadó köszöntötte a résztvevőket, megköszönte, hogy immár harmadik alkalommal vehet részt a szakmai-tudományos konferencián. Az előtte előadók komoly és izgalmas dolgokról beszéltek, ő az előadásban két blokkra osztva a bolgár EU-s elnökségről és a bolgár-török határon kialakult migrációs helyzetről és annak kezeléséről kíván beszélni. Bulgária 2018. január és június között töltötte be az elnökségi szerepet az ész-t-bolgár-osztrák trió tagjaként. A jelszavuk „Egységben az

erő!” („*United we stay strong!*”) volt, ami Bulgária jelmondata is. A prioritások közt a biztonságot és a stabilitást fogalmazták meg. Javítani akarták a migráció menedzsmentet a külső határokon. Ennek a lényege a közös döntésekben és a „védelmi unióban” fogalmazható meg. Felvetődhet a kérdés, hogy 2015 óta miért kérdés még mindig a migráció? Bulgária külső határai (Fekete-tenger, Macedónia) komoly kihívást jelentenek. Az ország 2013 óta van migrációs nyomás alatt. 2015-re 1.820.000 migráns haladt át az országon. (Ez utóbbi FRONTEX<sup>29</sup> adat, a külső határon áthaladó illegális migránsokról.)

A bolgár EU-elnökség ideje alatt a Migrációs Agenda-ban kiemelt helyen szerepelt az illegális migránsok kiutasítása, a Közös Európai Menekültügyi

---

<sup>28</sup> A tartalmi összegzés az angolul elhangzott előadás szinkrontolmács általi fordítása alapján készült. *Foto: Kürti Ákos*

<sup>29</sup> 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).

Rendszer (CEAS)<sup>30</sup> és a határtérsegi együttműködés informatikai rendszerei. Az ún. „Menekültügyi Csomag” (Dublin-i és egyéb szabályozások), Schengeni Határellenőrzési Kódex, az európai informatikai rendszerek közti interoperabilitás biztosítása, az ETIAS<sup>31</sup>, a Vízum Kódex átdolgozása, a SIS<sup>32</sup>-csomag. Nemcsak a migrációs kérdésekkel kellett foglalkozni, hanem a határellenőrzéssel is. Dublin kapcsán a bolgár elnökség átfogó mechanizmust javasolt, a tagországok elvileg egyet is értettek ezzel. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer dosszié-szintig jutott el. Komoly hangsúlyt kapott a migránsok minősítése és a visszatelepítés kérdése. Az EURODAC<sup>33</sup> esetében az adatrögzítés és tárolás határidejére tettek javaslatot. A Schengeni Határellenőrzési Kódex módosítása időszerűvé vált, a belső határon történő ellenőrzések visszaállításával is kiemelten foglalkoztak. Az Előadó úgy értékelte, hogy a bolgár elnökség ideje alatt komoly előrelépés történt az interoperabilitás területén, ami különösen a bűnüldözés és a biztonsági tevékenység vonatkozásában lényeges. Az ETIAS vonatkozásában a beutazás egységesítése és a biztonság garantálása melletti megkönnyítése volt a cél. (Ez nem vonatkozik a vízumköteles harmadik országbeli állampolgárokra!) Az engedélyezések és az utazás megtagadása esetében az egységesítés fontos, és főleg a késedelem kiküszöbölése kapott hangsúlyt. A Vízum Kódex esetében Tanácsi szinten megegyezésre jutottak. Az az európai álláspont, hogy a legitim beutazást kell támogatni. Az elnökség ideje alatt a rendőrségi és a bírósági együttműködésre is kiemelt figyelmet fordítottak. Azt az elgondolást támogatták, hogy a SIS-be újabb kategóriák kerülhessenek be. Az Előadó megjegyezte, hogy minden részletre most nincs ideje kitérni, minden eredményt nem tud részletesen bemutatni.

2018.05.17-én Szófiában tartották az EU-Nyugat-Balkán Csúcstalálkozót, amin az EU-tagországokon kívül hat nyugat-balkáni ország is jelen volt. (Albánia, BIH, Szerbia, Montenegró, Macedónia, Koszovó). A napirenden szerepeltek az EU-csatlakozási kilátások, a kapcsolatok erősítése, a szállítás szabályozása, az energiával összefüggő kérdések, a digitális gazdasági és a biztonsági együttműködés. Több nyilatkozatot is elfogadtak az EU és Nyugat-Balkán együttműködése kapcsán. A biztonsági együttműködésben természetesen első helyen szerepelt az illegális migráció, a terrorizmus, a korrupció és a szervezett nemzetközi bűnözés elleni fellépés. Az Előadó a vizsacsatolások és a hivatalos vélemény alapján a bolgár elnökség időszakát

---

<sup>30</sup> CEAS = Common European Asylum System

<sup>31</sup> ETIAS = European Travel Information and Authorisation System - Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

<sup>32</sup> SIS = Schengeni Információs Rendszer.

<sup>33</sup> EURODAC = Biometrikus adatokat (ujjnyomat) tároló, összehasonlító rendszer, a dublini rendszer támogatására.

sikeresnek ítélte meg. Ezt követően áttért az előadása második blokkjára, a bolgár-török határ biztonsági kihívásaira.

Mint említette Bulgáriára nehezedő migrációs nyomás már 2013-ban elkezdődött. Ismertette az elfogott személyek adatait: 2015-ben 31.281, 2016-ban 18.844, 2017-ben 2.989, 2018-ban a konferencia idejéig 1.453 fő. 2015 óta ez összesen: 54.567 fő. Bulgária rákényszerült a gyors intézkedésekre, a határőrizeti rendszere megerősítésére. Ennek keretében jogszabály módosításokra, a Bolgár Hadsereg határ menti alkalmazására, regionális és kétoldalú biztonsági és együttműködési megállapodások kötésére, a FRONTEX támogatás bevonására került sor. A FRONTEX-szel közös műveletekben vesznek részt, mind Bulgáriában, mind a bolgár szakemberek külföldön. A szomszédos országok határőrizeti szerveivel a szakmai együttműködés jó szintű. Közös rendészeti-vámközpontokat alakítottak ki. A nyomozati cselekményeket mind nemzeti, mind együttműködési szinten kiemelten kezelik. Az embercsempészet ellen próbálnak nagyon következetesen fellépni. Abból indulnak ki és ezt kommunikáció szintjén is tudatosítják a környezettel, hogy az embercsempész nem a migránsok barátja, az embercsempész az egész ügyletben üzletet lát és az emberi életet nem tiszteli. A fentiekkel összefüggésben módosították a Bolgár Btk. az embercsempész és az emberkereskedelem büntetési tételén úgy, hogy jelentősen megnövelték azt.

Az illegális migráció elleni fellépési kapacitás nőtt, így maga a migrációs volumen is csökkent. 2015-ben 31.281 főt fogtak el, 2017-ben 2.989-et. A csökkenés mértéke fokozatos volt és szembetűnő.

A Bolgár Köztársaság továbbra sem védett a migrációs, ezen belül az illegális migráció hatásaitól. Magyarország és Bulgária geopolitikai helyzete és a migrációkezeléshez való hozzáállása következtében sok dologban osztozik. Bulgária eddig sok segítséget kapott. Az Előadó úgy ítéli meg, hogy az egyes országok egyedül képtelenek kezelni a migrációs nyomást, ezért fontos az egymásnak nyújtott kölcsönös segítség.

Az Előadó megköszönte a figyelmet, jelezte, hogyha vannak kérdések, szívesen válaszol rájuk.

### **Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megköszönte az előadást. Gratulált a bolgár elnökség sikeréhez és a szervezéshez. Fontosnak tartotta a Szófia Konferencia eredményeit is, Magyarország már régebben betöltötte az elnöki tisztséget és tisztában vagyunk azzal, hogy mindez mivel jár. Mivel kérdés nem merült fel, felkérte a konferencia egyik fő szervezőjét a konferencia tapasztalatainak az összegzésére.



**A konferencia résztvevői 3. (Foto: Kürti Ákos)**

**Lesták Tamás**

*főosztályvezető,*

*Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,*

*Nemzetközi Együttműködési Főosztály*

## **Összefoglaló, a konferencia zárása<sup>34</sup>**

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!



Köszönöm a szót, főtítkár úr! Nem szeretnék hosszan visszaélni a hallgatóság egész napos türelmével. Ha visszatekintünk az egész napos konferencia eseményeire, úgy látom, hogy jó volt az az alapötlet, amire főtítkár úr és főigazgató-helyettes úr is utalt a nyitóbeszédében, hogy megpróbáltunk kicsit eltérni a korábbi évek konferenciáinak a tematikájától annyiban, hogy körülbelül egyforma időt szenteltünk mind a legális, mind az illegális migráció témakörének. Bár a hallgatóság

vegyes, de szerencsére elég széles szakterületi körből érkeztek a konferencia hallgatói, mindenki rendelkezik tapasztalatokkal a saját munkaterületén. Ugyanakkor ez a konferencia is megmutatta azt, hogy bizonyos esetekben még olyan területekről is lehet részletesebb és hasznos információkat szerezni, amiről egyébként nem is gondoltuk volna előzetesen. Ez az egyik pozitív hozadéka ezeknek a rendezvényeknek. Kiemelném az első blokkból, hogy megismerhettük a tematika szerint a jogi, jogalkotási háttérét mind EU-s szinten, mind hazai szinten a legális migráció jelenlegi legfontosabb témaköreinek, kihívásainak. Mind az elméleti részt és ennek az EU-ban több síkon és több intenzitással folyó vitának a vetületét megismerhettük, ami úgy gondolom, jó háttérrel adott a később jövő témáknak és elősegítette azok értelmezését. Ezt követően megismerhettük a hazai idegenrendészeti szakterület gyakorlati tapasztalatait, amelyek fontossága szintén vitathatatlan. Információkkal gazdagodhattunk és gazdagodhattak azok a kollégák, akik nem ezen a szakterületen dolgoznak, és ez jó háttérrel adhat a további munkájuk során. Külön kiemelném francia vendégeinknek az előadását, mert a

---

<sup>34</sup> A konferencián lejegyzett anyag alapján. *Foto: BMH.*

közelmúltban nem nagyon volt lehetőségünk arra, hogy a migrációnak mind a legális, mind az illegális oldalát Európa egyik legnagyobb gócpontjának, mint célországnak, azaz Franciaországnak a tapasztalatait minden minőségben, mind a francia jogalkotó, mind a jogalkalmazói oldalról, ide értve a gyakorlatát és elképzeléseit is megismerhessük. S bár nem közvetlen szomszédunk ez az ország, de az európai migrációs vitában és jogalkotásban mindenképpen kiemelkedő szerepet játszik. Ezért nagyon hasznos volt a legújabb fejleményeket meghallgatni. Ez a blokk alátámasztotta, vagy inkább alátámaszthatta, hogy a legális migráció, bár nem és még mindig nem szerepel olyan súllyal a hazai és a nemzetközi médiában, a tudományos életben, a hazai politikában, a hazai közbeszédben, mint ahogy azt mi, azok a kollégák, akik ezen a területen dolgoznak, tudjuk, hogy kellene. Fontos, hogy jó irányban alakuljon ez a kép, mert egy nagyon is lényeges területről, és egy egyre fontosabb területről beszélünk mind EU-s, mind hazai szinten. A második blokkra áttérve, a konferencia bizonyította azt is, mint ahogy kezdtem az összefoglalómat, hogy igyekeztünk a hangsúlyokat kiegyenlíteni a korábbiakhoz képest, de az illegális migráció továbbra is jelen van, és az ez elleni küzdelem, mint ahogy az utóbbi nagyon érdekes és izgalmas előadásokból láthattuk, továbbra is kiemelt jelentőséggel bír. Innen pedig azt emelném ki és köszönném meg a tisztelt előadóknak, hogy olyan aspektusokat világítottak meg, amiket talán az előző évek nemzetközi konferenciái nem érintettek, vagy nem olyan mélyen, mint a mai napon. Ezek mindenképpen nagyon hasznos információkat tartalmaztak, ha akár a Készenléti Rendőrség előadására, akár a FRONTEX képviselőjének az előadására utalok. Külön kiemelve a FRONTEX tevékenységét, s ahogy a főtitkár úr is megjegyezte az előadást követően, hogy a napi értelmezési viták mellett az ügynökségnek nagyon fontos szerepe lesz a jövőben is, természetesen ennek a megvalósítása és a mikéntje csak következő időszakban dőlhet el. Úgy vélem, ez az előadás megerősítette, hogy mind hazai, mind EU-s szinten az ügynökség munkája fontos, ezt nem vonja, és nem is vonhatja kétségbe senki. Külön megköszönném a rendőrségnek a már szokásosnak mondható magas színvonalú előadását, a rendőrség, mint egész, az illegális migráció elleni küzdeleméről nemcsak jelenleg, de 2015-től, és ahogy az előadó kiemelte, jóval korábról folytatott nagyon komoly munkát e kérdésben. Ezt külön köszönjük és az erről szóló beszámolót szintén. Majd pedig végül, de nem utolsó sorban a bolgár társszervünknek a már hagyományosnak mondható részvételét is szeretném megköszönni, különösen a bolgár EU-s elnökségi időszak migrációval kapcsolatos tapasztalatainak az ismertetését illetően. A soros EU-s elnökség sajátos kihívásokat tartalmaz minden esetben és mi, akik már szintén betöltöttük ezt a pozíciót, nagyon jól ismerjük ezeket, vagy ezek egy részét, és most a következő elnökségen a sor, hogy ők próbáljanak



megbirkózni ezekkel a kihívásokkal, amelyeket a mai nap során újra és újra érintettünk. A mai nap is bizonyította, hogy nem egyszerű megoldást találni és egy közös álláspont felé vinni a folyamatokat. Ez a feladat, ez a folyamat ismert, ezzel kell megbirkózni a jelenlevő kollégáknak a saját szakterületükön.

Végezetül, szeretném megköszönni minden előadónknak az előadásokat, a résztvevőknek a részvételt, külön kiemelve, hogy a korábbi konferenciákhoz képest a legmagasabb részvételi arány volt a mai. A mai rendezvény mindenképpen egy pozitív visszacsatolást jelent a tematika előzetes összeállítása kapcsán a témakörök érdekességére vonatkozóan. A jövőben is igyekszünk meghálálni ezt a bizalmat és hasonló színvonalú konferenciát szervezni.

Külön köszönöm főtitkár úrnak az egész napos segítséget, a konferencia lebonyolításában, az elnök úrnak az előzetes szervezésben nyújtott segítségét, a főigazgató asszony és a főigazgató-helyettes úr nevében is köszönöm a munkát, nem utolsó sorban köszönöm a tolmács kollégáknak az egész napos aktív segítséget. Köszönöm a saját kollégáim tevékenységét is, ami a konferencia előkészítését előzte meg.

Végezetül engedjék meg, hogy a program alapján meghívjam önöket egy vacsorára.

Köszönöm még egyszer a részvételt, a vacsorához jó étvágyat kívánok és remélem jövőre, ugyanitt, hasonló létszámban találkozunk!

Köszönöm szíves figyelmüket!

**Dr. Janza Frigyes, moderátor:**

Megjegyezte, hogy a tervezett program szerint még maradt kis idő az összegzésig, de ha nincs több tennivaló, akkor bezárja a konferenciát. Megköszönte az előadásokat, a részvételt. Hasznosnak ítélte meg a rendezvényt, sokat lehetett belőle tanulni és reményét fejezte ki, hogy a következő konferencián vagy más hasonló rendezvényen ismét találkozhatnak a résztvevők.

## Rövidítések jegyzéke:

ALB	Albánia
AN-2	(NATO-kódja: Colt) a második világháború után a Szovjetunióban, az Antonov tervezőirodában kifejlesztett egymotoros, kétfedelű szállító repülőgép.
AUT	Ausztria
AZE	Azerbajdzsán
BEL	Belgium
BGR	Bulgária
BIH	Bosznia-Hercegovina
BLR	Belorusszia
BM	Belügyminisztérium
BMH	Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
BREXIT	nemzetközileg elterjedt rövidítés az Egyesült Királyság tervezett kilépésére az Európai Unióból (British Exit)
CAN	Kanada
CEAS	Közös Európai Menekültügyi Rendszer (Common European Asylum System)
CHE	Svájc
COM	Európai Bizottság (European Commission)
CYP	Ciprus
CZE	Csehország
CSU	Keresztényszociális Unió (Christlich-Soziale Union)
DEU	Németország
EASO	Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (European Asylum Support Office)
EES	be- és kiléptetési rendszer (Entry-Exit System)
EGT	Európai Gazdasági Térség
EK	Európai Közösség
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezet
EP	Európai Parlament
ESP	Spanyolország
EST	Észtország
ETIAS	Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (European Travel Information and Authorisation System)
EU	Európai Unió
EUAA	EU Menekültügyi Ügynökség (EU Agency for Asylum)
EURODAC	Biometrikus adatokat (ujjnyomat) tároló, összehasonlító rendszer, a dublini rendszer támogatására (European Dactyloscopy)
EUROPOL	Európai Rendőrségi Hivatal
FIN	Finnország
FRA	Franciaország

FRONTEX	Külső Határok Igazgatásáért Felelős Európai Ügynökség (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)
GCM	A biztonságos, rendezett és rendszeres migrációról szóló globális compact (The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)
GEO	Georgia (Grúzia)
GIS	Földrajzi Információs Rendszerek (Geographical Information System)
GPI	Általánosított Szegénységi Index (Generalized Poverty Index)
GRB	Egyesült Királyság
GRC	Görögország
Harmtv.	2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
HDI	Emberi Fejlődési index (Human Development Index)
HDR	Emberi Fejlesztési Jelentés (Human Development Report)
HFI	Emberi Szabadság Index (Human Freedom Index)
HR	Human Relation
HRV	Horvátország
HSA	Humán Biztonsági Audit (Human Security Audit)
HSI	Emberi Biztonsági Index (Human Security Index)
HSR	Humán Biztonsági Jelentés (Human Security Report)
HUN	Magyarország
IBH	Ideiglenes Biztonsági Határzár
IHI	az Emberi Bizonytalanság Indexe (Index of Human Insecurity)
IPCR	politikai szintű integrált válsághárítás (integrated political crisis response)
ISL	Izland
ITA	Olaszország
JO	Közös Művelet (Joint Operation)
KERA	Közép-európai Rendőrakadémia
KKM	Külgazdasági és Külügyminisztérium
KÖFOP	Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program
LTU	Litvánia
LVA	Lettország
MDA	Moldova (Republica Moldova)
MEV	többszöri belépésre szóló vízum (multi entry visa)
MNE	Montenegró
MRTT	Magyar Rendészettudományi Társaság
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal

NGO	nem-kormányzati szervezet (non-governmental organization)
NEKAO	BMH-Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztály
NLD	Hollandia
NOR	Norvégia
ny.	nyugállományú
OFPRA	a Francia Külügyminisztérium felügyelete alatt működő, a menekültek és hontalanok védelmével foglalkozó hivatal (Office française de protection des réfugiés et apatrides)
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
PDCA-ciklus	tervezés, cselekvés, ellenőrzés, beavatkozás (plan, do, check, act)
POL	Lengyelország
PPT	prezentációkészítő, számítógépes program (Power Point)
PRT	Portugália
r.	rendőr
ROU	Románia
SIS	Schengeni Információs Rendszer (Schengen Information System)
SLO	Szlovénia
SMART	specifikus, mérhető, elérhető, releváns, időalapú indikátorok (specific, measurable, available, relevant, time-based)
SPD	Németország Szociáldemokrata Pártja (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)
SRB	Szerbia
SVK	Szlovákia
SWE	Svédország
SWOT	angol mozaikszó, elemzési módszer, magyarul GYELV néven is ismert; erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek. (strengths, weaknesses, opportunities, threats)
UKR	Ukrajna
UNDP	ENSZ Fejlesztési Programja (United Nations Development Programme)
USA	Amerikai Egyesült Államok
V4	Visegrádi négyek: Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia
VIS	Vízuminformációs Rendszer (Visa Information System)

## A migrációkezelés és a problématerkép dilemmája

(Kísérőtanulmány az előadásokhoz)

### A kísérőtanulmány felépítése

1. Bevezető gondolatok
  - 1.1. A konferencián elhangzott gondolatok vázlatos összefoglalása
2. A döntés-előkészítés problémái
3. Folyamatelemzés
4. Emberi biztonsági audit?
5. Problématérkép
6. Atipikus megoldások?
7. Strukturált migrációs és migrációkezelési problématerkép-vázlat
8. Befejező gondolatok

### 1. Bevezető gondolatok

A 2015. óta eltelt időszak migráció-megítélési és kezelési szempontból, mind a döntési szintekhez kötődően, mind az országokénti, mind az EU-s hozzáállásban, mind az emberi viszonyulásban, az érzelmek és a ráció arányát, a kapcsolódó kommunikáció fókuszpontjait is tekintve, eklektikusan vegyes, folyamatosan, esetenként hirtelen változó, és az aktuálpolitikai történéseket is számba véve, egyre nehezebben strukturálható összképet mutat. Nem megnyugtató, hogy jelentős számú, elvileg felelős döntéshozó személy és szervezet már „lecsengőnek” ítéli meg a migrációs folyamatot, mondván, hogy vannak hullámhegyek és hullámvölgyek, és most már túl vagyunk egy migrációs dömpingen, magához a folyamathoz meg „*hozzá kell szokni, mert tartósan fennmarad*”. Az ilyen véleményt képviselők szerint ezt egyszerűen tudomásul kell venni, különben is „*ők már megtették a szükséges intézkedéseket, és a migráció egy természetes dolog, aminek vannak pozitív hatásai is és ezt támogatni kell*”. Más vélekedések szerint a 2015-ös migrációs válság csak halovány előjele annak, ami Európára vár a klímaváltozás és egyéb tényezők hatására. Van, aki Európa teljes demográfiai, vallási, társadalmi átrendeződésnek a képét vetíti előre, még hozzá a közeli jövőben. Ez arra is utal, hogy valami nem a normál logika mentén kerül megítélésre, nem érdemi módon valósul meg a kapcsolódó és elvárható hozzáállás, kérdések merülnek fel a helyzetértékelés, vagy annak a kommunikációja kapcsán.

Felelős gondolkodásra alapozva, magát a migrációs folyamatot kellene megfelelő módon és konszenzusra épített módszertannal értelmezni, megérteni, megértetni és kezelni. A migrációs folyamat jelenlegi stádiumában egy olyan nyílt végű folyamatként (*flow*) fogható fel, amely differenciált időbeni és területi megoszlásban, prognosztizálható, de egyes vonatkozásokban már most determinált következményeket is hordoz.

**A migráció tekintetében a mennyiség és minőség kérdésén túl az értékrendek igazi harca is még csak most kezdődik.**

Nem tekinthető alternatívának az vélekedés és álláspont, hogyha nem kezelhető az illegális migráció, akkor legális mederbe „kell” terelni. Ez nagyjából megfelel annak a régi hatalomérvényesítési elvnek, „*hogyha valamit nem tudsz megakadályozni, akkor állj az élére*”, ami nem más, mint a laterális gondolkodás egy kifinomult, önigazoló változata, ami ebben a formában nem támogatja a problémamegoldást. A legális mederbe terelés egyik önigazoló és gyors módja a már sok befogadó ország, többek közt az USA által is alkalmazott „migrációs amnesztia”, amely akár milliós nagyságrendű is lehet, és az országban meghatározott idő óta illegálisan tartózkodók részére biztosít legalizálást, ha formálisan együttműködnek a hatóságokkal. Ez a tény már önmagában is migrációgerjesztő hatású lehet.

**A közelmúlt politikai történéseit figyelve aggodalmat kellene, hogy keltsen az a tény, hogy mintha a migráció a maga valójában már nem az a probléma lenne, mint ami a 2015-ös válság idején megfogalmazódott. Ma a viták elsősorban arról szólnak, hogy kinek, mi és hogyan sérti az érdekeit.**

A migrációkezelés is az érdekeknek kezd alárendelődni, és nem az eredeti problémára irányul. Az érdekek és az értékek ütköznek. Az érdekek dominanciája a migrációkezelésben már most nyilvánvalónak látszik. Ez az értékek harcának első, jól látható jele. (Keresztény-nem keresztény, európai-nem európai, fogyasztó-nemfogyasztó, stb.)

A hagyományosnak tekinthető politikai gondolkodás és az intézményi szemlélet sem preferálja az integrált probléma-megközelítést. Ami integrált, az gyakran bonyolult is. A bonyolult dolgokat pedig nehéz megértetni és fenntartás nélkül elfogadtatni az emberekkel. A globalizáció világában a leegyszerűsített információkra inkább fogékony a társadalom és az egyes ember is, mint az összetett „láncproblémákra”. Az a kommunikáció lehet sikeres, amelyik az egyszerűség, a közérthetőség mellett egyből kínálja is a választ. Egyszerű, közérthető, tovább nem bontható, hivatkozási alapul szolgáló választ. A bonyolult helyzeteket viszont nehéz bináris síkra terelni és „igen” vagy „nem”, „jó” vagy „rossz” kategóriákba sorolni. Ehhez hozzá-

tartozik, hogy egy „túlkommunikált társadalomban élünk.”<sup>35</sup> (Ennek a környezetnek a hatásmechanizmusai és kezelési protokolljai biztonsági, rendészeti szempontból még nem letisztultak.) Az a lényege, hogy ugrásszerűen bővül az emberek/szervezetek/intézmények tudása és elvi cselekvőképessége, ugyanakkor a több tudás több bizonytalanságot és kockázatot, gyakorlati korlátot is szül. Mi az oka? Mindenekelőtt a technikai-technológia lehetőségek és a hagyományos gondolkodásmód találkozása úgy, hogy az egyre növekvő strukturálatlan információhalmaz feldolgozása/dekódolása sem a társadalom, sem az egyén szintjén validálható keretek közt nem megoldott és a megoldási szándék/elv/gyakorlat nem mindig követi a változások valós természetét. Az új technikák/technológiák megjelenése lehetővé teszi a cselekvés új formáit/megoldásait/kombinálását, de egyidejűleg ellehetetlenítik/átalakítják/kiváltják a cselekvés régi formáit/megoldásait. Ezt egy paradox környezetben tapasztalhatjuk: a globalizáció támogatja az egységesítést/szabványosítást, ugyanakkor a globalizációra épülő főleg gazdasági stratégiák, éppen a különbségekben rejlő profitot célozzák meg, amire a biztonságot és a rendészetet érintő tényezők is visszavezethetők, és ebben a világban az egyén már, mint potenciális és globális fogyasztó jelenik meg. A fogyasztóra sok esetben nem a józanész, a társadalmi értékek, hanem a marketing, ezen belül is a globális, offenzív marketing szabályai hatnak. A migráció-marketing is működik. Az e-vagy információs/digitális/tudástársadalomban a leírható folyamatok egyszerre fejtenek ki pozitív és negatív hatást, sőt érvényesül a „bumeráng-hatás” is. Az információ tömege egyszerre lehetőség, egyszerre biztonsági és ugyanakkor korlátozó, bizonytalansági tényező is. Ha sikerül a releváns információkat megfelelő módon azonosítani, összegyűjteni, strukturálni, az versenyelőnyt, jobb megfelelést, mi több, biztonsági tényezőt jelent, az ellenkezője pedig kiszolgáltatottságot<sup>36</sup>. A „túlkommunikáltság” körülményei közt az információk leegyszerűsítése hatványozottan jelentkező veszélyeket generál, ami a migrációkezelésben direkt és indirekt módon is jelentkezik.

**A migrációkezelés problématerképének „megrajzolása” már önmagában is paradox helyzetet teremthet, mert ha valóban használható anyagot akarunk készíteni, akkor a megoldás keresését is ennek célszerű alárendelni, ez pedig nem mindig találkozik a prejudikált elképzelésekkel.**

---

<sup>35</sup> Jack Trout-Steve Rivkin: Az új pozicionálás, Térnyerés egy gyorsuló világban, Budapest, 1998. Bagolyvár Könyvkiadó, ISBN 963 9071 97 8. (12. old.)

<sup>36</sup> Teke András: Biztonság-rendészettudomány: ami a dimenziók, aspektusok, komponensek és kompetenciák mögött van, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. 2012.(15-28.old.)

A konferencián elhangzottak is visszatükrözték a migrációhoz való viszonyulás és a megoldáskeresés irányait, módját és kereteit. Míg az előző konferenciákon, a válságon volt a hangsúly, a várható következményeken, most a polarizált érdekérvényesítés, az öngazolás és motivációs (látszat) megoldáskeresés jelent meg. **A megoldáskeresésben az elvek érvényesítése gyakran nagyobb fontossággal bír, mint maga a megoldás.** Az elvek közül is azoknak az érvényesítése a lényeg, amelyek bizonyos érdekeket támogatnak, illetve igazolják magát a szándékot. Miről van szó? Hatáskörökről, szuverenitásról, felelősségről, szolidaritásról, értékekről, szabadságról, veszélyekről, fenyegetettségéről. Ezek túlnyomó része konszenzusos alapon nem definiált.

Ha valami nem úgy működik, ahogy azt szeretnék, akkor az egyes államok és szövetségek ideiglenesen vagy állandó jelleggel, előszeretettel nyúlnak a Foucault-féle „fegyelmező társadalom” gondolatosságához. A lényege az, hogy valamilyen szintű pönalizáló, büntetőjogi vagy annak vélhető eljárások álljanak rendelkezésre, és adott pillanatban lehessen rájuk hivatkozni. Amit lehet kriminalizálni, azt kriminalizálni kell. Az európai szekularizáció következtében a törvénysértés már nem áll kapcsolatban a vallási értelemben vett vétkekkel, a nagy, morális kérdésekkel, a bűncselekmény jórészt elszakad a civil jogérzéktől. Az állam vagy egy magasabb szintű szerveződés mondja meg, mi a bűn. Látszatra semmi erkölcs, semmi etika, semmi morál nincs a dologban. Szabályok, előírások, elvárások vannak. De erre ellentmondásként erkölcsi indoklás mindig van az ítéletek kapcsán. Hogyan kapcsolódik mindez a folyamatkezeléshez és a problématerképhez? A folyamatkezelésnek van saját és sajátos módszertana. Érdekes módon a globális és a regionális (EU-s) migrációkezelésben ez a módszertan nem mindig azonosítható. Ennek bizonyára meg van az oka, s hogy mi is ez, erre is próbál választ keresni a kísérőtanulmány, illetve az előbbieken már történt rá utalás.

Már önmagában ez is lehetne a „probléma”, de ennél szélesebb spektrumú dologról van szó. Ezért is merült fel a problématerkép készítésének és használhatóságának a kérdése. A problématerkép alapanyagául a 2016-ban és 2017-ben szervezett<sup>37</sup>, és az ideivel kiegészült konferenciák anyaga egyfajta

---

<sup>37</sup> 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. Szerkesztette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérő tanulmányt írta: Dr. Teke András PhD, ISBN: 978-963-88484-5-1; „Változások a migrációs válságkezelésben 2016-2017-ben Európában és Magyarországon” Tudományos konferencia, Budapest, 2017. június 15–16. Kiadja: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata Szerkesz-



reprezentatív migrációkezelési keresztmetszetül is szolgálhat. Mindemellett azt is célszerű megvizsgálni, hogy ki, milyen szervezet, mely intézmény által készített migrációkezelési problématerkép tekinthető autentikusnak? Hol áll rendelkezésre az a releváns, strukturált, hiteles és kölcsönösen elfogadott információmennyiség, amelyből el lehet készíteni egy problématerképet? A problématerkép mire lehet alkalmas? Mielőtt ezekre a fontos kérdésekre rátérnénk, célszerű megnézni, hogy a 2018-as konferencia előadásai során elhangzottak alapján hogyan körvonalazható az aktuális migrációs helyzet?

### **1.1. A konferencián elhangzott gondolatok vázlatos összefoglalása<sup>38</sup>**

Egy tudományos-szakmai konferencián elhangzottak összefoglalása szemelvénytudományos áttekintéssel azon túl, hogy felelősséggel is jár, nem egyszerű és nem is hálás feladat. Az előadók az idő rövidsége, a mondandójukban való teljességre törekvés miatt, az aktuálpolitikai hatásoktól sem mentesen, olyan magvas gondolatokat is megfogalmaztak, amelyek több szempontú strukturálásnak is megfelelnek. Van sok átfedés is a véleményekben, észrevételekben. A 2015 óta eltelt időszak egyrészt (látszatra) egyfajta letisztulást is hozott a migrációt és a migrációkezelést illetően, másrészt komoly polarizáció is megfigyelhető a legális és illegális migráció megközelítése, értelmezése és kommunikációja kapcsán, mindez sok esetben komoly átfedésekkel. A 2016, 2017-es konferenciákhoz hasonlóan a markáns gondolatok most is megjelenítésre kerülnek, azzal a kitételrel, hogy strukturálásukat illetően az Olvasóknak eltérő véleménye is kialakulhat. A kísérőtanulmány címében szereplő „problématerkép” is jelzi, hogy térben és időben elhelyezhető problémákról beszélünk, de kérdés, hogy akkor, ott és úgy közelítjük-e meg őket, ahogy azt a helyzet megkívánja?

#### *1.1.1. A tömeges migráció eddigi hatásainak kezelése*

„A migránsok tekintetében semmi nem garantálja, hogy a legális migráció fokozásával csökkenni fog az illegális jelleg, és az is látható, hogy jogalkotással nem mindig képes az EU befolyásolni a migrációs folyamatot

---

tette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérő tanulmányt írta: Dr. Teke András PhD, ISBN: 978-615-80567-2-4.

<sup>38</sup> Hivatkozások, rövidítések: Dr. Kiss Attila [KA]; Fixl Renata [FR]; dr. Hegyaljai Mátyás [HM]; dr. Balogh Csaba Sándor [BCS]; dr. Töttös Ágnes [TA]; dr. Konyhás Szilvia [KSZ]; Thibaut Lespagnol [TL]; dr. Bakondi György [BGY]; dr. Orbán Balázs [OB]; Dimitrios Ntaloukas [DN]; dr. Balázs László [BL]; Balog Gábor [BG]; Aleksandar N. Manolchev [AM]; Lesták Tamás [LT].

kat.”[TA]; „(...) az irreguláris migrációs áramlatok komoly kihívást jelentenek a származási, a tranzit és a befogadó országok számára is.”[BCS]; „Az uniós irányelveknek megfelelően, maga a családi kapcsolat keletkezteti a szabad mozgás és tartózkodás jogát, amit minimális hatósági elvárási rendszerrel lehet érvényesíteni.”[KSZ]; „(...) komoly értelmezés alá esik, hogy mikor segít az NGO mind a menekültnek, mind a befogadó társadalomnak, és mikor dolgoznak az állam ellen.”[TL]; „(...) az Európai Unió felvetései ellenére vagy azok figyelembe vételével, kompromisszum-készen kereste a Magyar Kormány a megoldásokat arra, hogy Európa külső határát meg lehessen védeni.”[BGY]; „(...) Genfi Menekültügyi Egyezmény. Ez 1951-ből ered, ami választ keresett a Kelet és Nyugat-Európa problémájára, a keletről nyugatra menekülő üldözöttek gondjaira. Ez egy menedékes logikára épült és Európán belül volt. Hozzá kell tenni, hogy akkor világosan el lehetett különíteni migránst és a menekültet. Mára teljesen megváltozott a helyzet. A rendszer maradt, de a migránssá és menekültté válás körülményei és ezek megítélése alaposan megváltoztak. Nehéz eldönteni a különbséget, meghúzni a választó vonalat.”[OB]; „Ki kell jelenteni, hogy a határvédelem működik a maga valójában, fizikailag, egyszerre valóságos politikai eszköz és szimbólum is. A határvédelem a határ lezárását jelenti. Érdekes helyzet alakult ki, most az EU-ban azokat jutalmazták, akik az irreguláris csatornákat használják, a legális csatornákon mozgókat pedig büntetik.”[OB]; „A szárazföldi műveletekhez kevés előerő áll rendelkezésre, ezért inkább a rugalmas műveleteket helyezik előtérbe. Észak-Európában a FRONTEX műveletileg nincs jelen, de Dél-Európában, főleg a Délkelet-Mediterrániumban, a migráció miatt nagy szükség van rá.”[DN]; „A mediterrán térségben több, mint 10 éve olyan a helyzet, hogy onnan és rajta keresztül folyamatosan várható a migránsok érkezése. A migrációs probléma megoldásával nemzetközi szinten is sokat foglalkoznak, de kevés eredménnyel.” [BL]; „A Magyarország részéről megtett komplex intézkedéssorozat és a jogi szabályozás szigorítása egyértelműen meghozta a várt eredményeket, ezáltal leszűkítette a csempészek tevékenységének lehetőségeit, az EU-ba irányuló tömeges méretű illegális migrációt visszaszorította.”[BG]; „(...) a bolgár elnökség ideje alatt komoly előrelépés történt az interoperabilitás területén, ami különösen a bűnüldözés és a biztonsági tevékenység vonatkozásában lényeges.”[AM].

### *1.1.1. A tömeges migráció kezelési tanulságai, a várható reagálások megítélése*

„A migráció kapcsán nem szabad egyenlőség jelet tenni az EU egyik alapértéke, a személyek szabad áramlásának megvalósulása között, és a gazdasági

okokból illegálisan az Európai Unióba bejutni szándékozók között. Az előbbi Európa erősödését kívánja elősegíteni, míg az utóbbi az EU-s értékeket, és az Unió biztonságát veszélyeztetik. Ugyanúgy európai érték a szabad áramlás mellett a kulturált, hatékony rendészeti beavatkozás, válsághelyzet kezelés, amely nem sértheti az emberi jogokat, sem az érvényben lévő nemzetközi szerződéseket.”[FR]; „A globalizáció azt is eredményezi, hogy nemcsak kisebb régiókban, hanem már kontinensek közt is folyik a migráció. Ebből következik, hogy például Afrika, mint szomszédos kontinens nagyon fontos lehet és kell, hogy legyen az uniós politika szempontjából.”[TA]; „Az elutasított kérelmek esetében a menekülők nem hagyták el az országot, a származási országok meg nem fogadták vissza. A megnövekedett menekültszám komoly erőforrásokat igényelne, lakóhely, nyelvtanulás, stb. Az erőforrások hiánya az integráció folyamatát is lassította, akadályozta.” [TL]; „A migránsok ugyanis gyakorlatilag saját magukat zárták ki a menekültügyi eljárásból azzal, hogy nem működtek együtt. Ráadásul a Genfi Konvenció világosan fogalmaz: a menekültek az első biztonságos országban kérjenek védelmet és maximálisan együtt kell működniük a hatóságokkal, igazolniuk a személyazonosságukat, stb. Ez azonban 2015-ben nem így történt. Magyarország nem az első biztonságos ország volt a menetvonalukon, és nem mutattak semmiféle együttműködési készséget.”[BGY]; „A magyar nemzeti és az EU-s jogszabályokat be kell tartani, ez mindenkire vonatkozik, aki itt tevékenykedik, aki itt él vagy itt tartózkodik.”[BGY]; „A magyar megoldás közben kezd elterjedni. Ha a migráció elsőrangú politikai kérdéssé vált, akkor Magyarország a 2015-ben kialakított stratégiájával sikeres volt.” [BGY]; „(...) az EU-ban elfogott, jogtalanul tartózkodók kiszállításának előfeltételeként rendezni kell az európai migrációs és menekült politikát. Emellett szükség van EU-n kívüli hotspotok létrehozására, ahol a megfelelő kontrollt el lehet végezni és ki lehet deríteni, hogy valaki valóban jogosult-e a menekült státuszra. Ezután, és kizárólag önkéntes alapon történhet a befogadás valamelyik európai országban.”[BGY]; „Az igazság az, hogy nagyon durva leegyszerűsítések vannak. Mind a szakmai, mind a tudományos diskurzusban. Felmerül a kérdés: jó vagy rossz a migráció? A migráció egy lehetőség? A nyugat-európai statisztikák szerint a migráció hozzájárulhat az EU fejlődéséhez, de az Európán kívülről jövők rontják a statisztikát, mert például az Afrikából érkezők már gazdaságilag „sem érik meg” az EU-nak, a közbiztonságról nem is beszélve.”[OB]; „Az illegális migráció kezelésében fel kellene tárni a problémákat, be kellene látni azokat a hibákat, az elmulasztott lehetőségeket és a következtetések alapján reális, hosszú távú megoldási javaslatokat kellene kidolgozni.”[BL]; „(...) emlékeztetett a biztonság és a bizalom egyensúlyára.”[BL]; „Az emberjogi szervezetek a migránsok szabadságának nagyobb mértékű korlátozása ellen lépnek fel, de

tudomásul kell venni, hogy e nélkül a helyzet még kezelhetlenebb lenne.”[BL]; „Az embercsempész nem teljesít humanitárius missziót, nem hátrásértő segítő, hanem óriási anyagi haszonra törekvő bűnöző.(...) a Nyugat-Európába irányuló illegális migráció vonatkozásában Magyarország alapvetően tranzit országgént jelenik meg. A hazánk által az elmúlt években az illegális migráció visszaszorítása terén megtett intézkedések eredményesek voltak, a tömeges méretű illegális migrációt megállította, annak útvonalában terelő hatást váltott ki.”[BG].

### *1.1.2. Mire kell és lehet felkészülni a további tömeges migrációkapcsán?*

„A migrációt nem lehet, és nem kell megállítani, hanem kezelni kell, az irreguláris migrációt természetesen vissza kell szorítani, de nem szabad összekeverni a legális migrációval (...)”[FR]; „A (...) migrációt kiváltó okok, az embereknek a biztonság és jólét iránti igénye mindig jelen lesznek, ezért az okozat, a népek vándorlása, az egyes emberek lakóhely, munkahely változtatása a jövőben is jelen lesz, csupán annak mértéke változhat.”[FR]; „Vélhetően (...) már nagyon sokan megtalálták azt az irányt, amelyik megmutatja a megoldást, de ezek nyilván rész megoldások, és egyelőre még ebben a kérdésben sem született meg a végső megoldás.”[HM]; „Migrációs kérdésben nincs és egy darabig nem is lesz feltétlenül egységes a gondolkodás, de Európa sem egységes. Így ebben a kérdésben nagyon nehéz lesz megoldást találni, de bízni kell abban, hogy a szakemberek és a kutatók legalább egymást tudják meggyőzni arról, hogy az egyik vagy a másik irány a helyesebb vagy hasznosabb.”[HM]; „A helyzetet elemezve még nem lehet biztos prognózist felállítani, egy viszont biztos, hogy nem várható csökkenés a migrációban.”[TL]; „A Magyar Kormány azt gondolja, hogy elsődleges fontosságú az európai határok védelme a szárazföldön és a tengeren egyaránt. A nyugat-európai politikusok is kezdik ezt mondani, de nem lehet tudni, hogy mit értenek alatta. Mindenki azt mondja – több helyen megjelent írásban is –, hogy „menedzselni” akarják a migrációt. Ezt vajon úgy értik, hogy szervezetté kell tenni a migrációs beáramlást, vagy arra utalnak, hogy valóban őrizni kell a határt és csak azok jöhetnek be, akik egy előzetes szűréseken átestek? Ez nem tisztult még le.”[BGY]; „Az aktuálisan látókörben lévő embercsempész bűnszervezetek tagjai nem Magyarországon tartózkodnak, a bűncselekményeket külföldön szervezik meg, ezért még fokozottabb hangsúlyt kell fektetni a nemzetközi együttműködésre.” [BG]; „Az az európai álláspont, hogy a legitim beutazást kell támogatni.”[AM].

### 1.1.3. Következtetések levonása

„Az illegális migráció elleni küzdelem, a menekültügyi szakterület kihívásai nem enyhültek, az egész Európai Unió számára továbbra is az egyik legnagyobb kihívást mutató területet jelentik. Ugyanakkor a legális migrációhoz kapcsolódó feladatok, az egyértelműen növekvő mértékű legális migrációs trendek – legyen szó akár munkavállalási, akár tanulmányi célú beutazási szándékról az Európai Unió és Magyarország területére – szintén kiemelkedő, de eltérő típusú kihívások elé állítják a területen dolgozó kollégákat.”[KA]; „Úgy tűnik, hogy egyre inkább egységes az álláspont abban, hogy az illegális migráció ellen fel kell lépni, ezt nem szabad ebben a formában továbbra is így hagyni, hiszen ez a társadalom minden egyes területére kihat, nincs olyan szegmens, amelyet nem érintene. Egy állam esetében a jogbiztonság abból is lemérhető, hogy milyen a jogkövető magatartás, illetve hogyan tud az állam érvényt szerezni a különböző jogszabályoknak, és hogyha már azt mondjuk, hogy illegális migráció, akkor nyilván ebben valamilyen szabálysértő cselekményről van szó.”[HM]; „(...) a mobilitás igénye és a hozzá kapcsoló – különösen a magyar gazdasági – érdekek érvényesítése, másrészt a hazánk és a schengeni térség biztonságának garantálásához fűződő igény között megfelelő egyensúly kialakítására van szükség.” [BCS]; „A migrációs politikát illetően felértékelődik a külső dimenzió is, vagyis a harmadik országokkal való együttműködés. Az Európai Tanács részéről az érkeztetés helyében is megjelenik egy új koncepció, körvonalazódik a kikötői platformok új szerepe, a szomszédokkal való együttműködés.”[TA]; „A hatóságok kezében lévő eszköz nem mindig elég a hatósági fellépésre.”[KSZ]; „(...)a nemzeti akaraton túl a nemzetközi környezetnek is komoly befolyásoló ereje van a migrációt illetően. Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy nincs végleges nemzeti megoldás. A legitim eljárást kell preferálni, ehhez megalapozott szakpolitikára van szükség.”[TL]; „(...) Európa eljutott oda, hogy a közeledő európai parlamenti választások fő törésvonalai, fő politikai kérdései aszerint oszthatók két részre, hogy miként alakul majd a vita a migrációt támogató és a bevándorlást ellenző országok között.”[BGY]; „Mindaddig, amíg nyitva vannak a határok, bárki jöhet és a szociális ellátórendszerbe kerüléssel a sokszorosát kapja szociális juttatás révén annak, amit otthon esetlegesen munkával keresne. A szívó hatás újra és újra érvényesülni fog, ezzel újabb és újabb százezrek fognak jönni.” [BGY]; „A potenciális és a tényleges migráció nem azonos, de van korreláció. A migrációs veszély közel van hozzánk, itt van a szomszédban, Afrikában. Adatok vannak arra, hogy egyes országokból akár a népesség 40-60%-a is el akar menni.” [OB]; „A közös európai menekültügyi politika már egy lejárt rendszer. Egy belső határok nélküli térségben (fórum shopping) nem

működik.” [OB]; „Az EU szemellenzős módon, direkt elszabotálja a stratégiai választ a migrációs problémákra.” [OB]; „Nem szabad engedni, hogy az EU leterelje Magyarországot a kijelölt stratégiai irányáról.” [OB]; „Ki kell mondani, hogy arculat és módszerváltás nélkül nem lehet kiszabadulni a migrációs szorításból. Ha mindenki csak saját magával van elfoglalva, s bár nagyon sok megoldási javaslat van, és egyre újabbak is jelentkeznek, de ha nem lépnek ki az érintettek a saját szerepükből, soha nem fognak jó megoldásokat találni.”[BL]; „A migrációval egy dolgot lehet kezdeni: kezelni kell.”[BG]; „A migráció elleni fellépés integrált megközelítést igényel, ezért a rendelkezésre álló eszköz és módszertárat, a kapcsolatrendszer, a legfejlettebb technikát és technológiát fel kell használni. Ha a migrációt menedzselő oldal előnyben van, akkor nem lehet hatékony és hatásos a migrációkezelés.”[BG]; „(...) a legális migráció, bár nem és még mindig nem szerepel olyan súllyal a hazai és a nemzetközi médiában, a tudományos életben, a hazai politikában, a hazai közbeszédben, mint ahogy azt mi, azok a kollégák, akik ezen a területen dolgoznak, tudjuk, hogy kellene.”[LT]. Az előadások lényegi mondanivalója után célszerű áttekinteni a migrációkezelési problématerkép elkészítésének és alkalmazhatóságának a problematikáját, illetve hogy hogyan lehetne eljutni egy megoldási változathoz.

## **2. A döntés-előkészítés problémái**

A probléma megfogalmazását is egy döntésnek kell megelőznie. Döntés arról, hogy a döntéshozó szándékozik-e foglalkozni magával a problémával? A felelős döntés alapfeltétele a megfelelő döntés-előkészítés. A migráció sokszereplős, térben és időben változó kiterjedéssel bíró, érdekmotivációs, sok esetben kaotikusnak tűnő, ugyanakkor egyfajta rendezettséget mutató „részfolyamat”. Miért részfolyamat? A migrációt rendszerint a környezetéből kiszakítva, leegyszerűsítve vizsgálják, leszűkítve az emberek mozgására, államhatárokon átnyúló helyváltoztatására, incidensekre, a hatóságok reagálására, mondván, hogy a migráció de facto akkor kezdődik, amikor a migráns „elindul” valahonnan és „tart” valahova. Mi volt előtte? Mi van azután, ha a migráns valahol áthalad, és valahova megérkezik? Ha a migráció vizsgálatakor csak magával a helyváltoztatással foglalkozunk, akkor elsősorban részmegoldásokat keresünk és találunk. A migrációt kiváltó okok kezelése néven futó „projektek” a helyben tartásra, visszatartásra irányulnának, ha működnének. Deklaráltan. Éppúgy, mint ahogy a migrációs folyamatkezelésben az azonnali intézkedések sem a lényegre fogják meg, hanem gyors, látványos, kommunikálható „megoldást” prezentálnak. A migrációkezelés érdemi módon stratégiai gondolkodással valósítható meg a legnagyobb hatásfokkal és mérhető eredménnyel, azaz megfelelő hatásossággal.

**A problématerkép tehát ahhoz kell(ene), hogy lássuk, mivel is állunk szemben és mire kell fókuszálni a folyamatkezelés során.** Az igazi gondok itt kezdődnek! Ugyanis a folyamatkezelés és a megvalósítást biztosító menedzsment elemi feltétele a folyamat(ok) megfelelő definiáltsága, és a rendszerkeretek meghatározása<sup>39</sup>. Ehhez szükséges a strukturális meghatározottság (pl. az érintettek azonosítása, az erőforrások összetételének, funkcionális megfelelőségének, feladat-kompatibilis alkalmazásának ismerete, stb.), a folyamatok leírása (a teljes tevékenységi folyamatok azonosítása, a szabályzók, a kapcsolódási pontok körülhatárolása, az érintett és érdekelt intézmények száma, megelőzés – reagálás - helyreállítás viszonya, stb.), elvárt eredmények (mérhetőség, a problémák kezelése, kapcsolatrendszerek kialakítása, stb.). Mindehhez javasolt ellenőrizhető mérési lehetőségeket társítani. Ehhez nélkülözhetetlen bizonyos standardok (előre megfogalmazott elvárások, amely teljesítése szükséges és elengedhetetlen a célok teljesítéséhez, az igények kielégítéséhez), szabványok felállítása, indikátorok (mérhető, jellemző viszonyszámok), mely meghatározza, mennyire sikerült kielégíteni egy standardot vagy igényt, elvárást, és mindezek értékelése. A folyamatok leírása<sup>40</sup> csak az alap a szemlélet érvényesítéséhez, indokolt az irányítás, szakirányítás rendszerét is kompatibilissé tenni: az, hogy milyen erőforrások felhasználásával, milyen stratégiákkal, milyen célok, igények, elvárások elérése érdekében kerül tervezésre, szervezésre a tevékenység, és a vezetési, irányítási, szakirányítási folyamatok mennyire „fedik le” a funkcionális folyamatokat. Hogyan működnek a háttérbiztosítás elemei? *(Megjegyzés: rendszerszemlélet alapján a FRONTEX eredetileg quasi háttérbiztosítási funkcióval létesült, ahhoz képest a jelenlegi szerepét illetően nincs egyetértés az EU-s tagállamok körében. A gyakorlatban inkább művelési szinten aktív.)*

Minden esetben vizsgálni kell, hogy a folyamatok mennyire „teljesek”. (Migráció esetében térben és időben hogyan realizálhatók.) Lényegi kérdés, hogy azonosítottak-e a folyamatok lépései (bemenet, kimenet, tevékenység, döntés, várakozási idő, késedelem, stb.), lezártak-e minden visszacsatolást, azaz mindegyik „útvonallal” elvezet-e a következő lépéshez vagy a folyamat végéhez, stb.

„Valaminek” a kezelése a hierarchikus-bürokratikus viszonyok megléte esetén (lásd EU) a politikai következménymechanizmusok függvényében az

---

<sup>39</sup> Részletesen lásd: Teke András: A „biztonsági auditok” kockázatkezelési kockázata, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV.2014. (25-34.old.)

<sup>40</sup> Jelenleg nincs ismert, konszenzusos módon elfogadott módszertana a migrációkezelési folyamatok leírásának. Az elemzések, kockázatvizsgálatok esetében a rendelkezésre álló adatok, információk megfelelősége, az érvényes szabályzóknak a valós helyzethez való viszonya sem kerül figyelembe vételre.

aktuális probléma-hierarchia csúcsán helyezkedik el, ezen belül maga a szó, hogy „kezelés” sok problémát vet fel<sup>41</sup>. A „kezelési folyamat” megvalósulhat egyrészt formálisan, vagy informális módon. A formális kezelés esetén a feladatmegoldás algoritmikus szabályozottsága nem mindig tesz eleget a valós probléma-megoldási igényeknek, mert az ismeretlen tényezőkre nem igazán ad választ. Az is kérdés, hogy ki azonosítsa a problémát, a kockázatot, ez hogyan történjen és az azt követő kezelést ki, hogyan, mikor, hol, miből végezze el. Kérdés, hogy minden érdekelt és érintett azonos mértékben fogadja-e el az elemzések eredményét? Biztonsági, migrációs, társadalmi következményekkel járó kérdésekről lévén szó, nem szabad a politikumot kihagyni, annál is inkább, mert bizonyos helyzetekben éppen „a” megrendelőként lép fel és a mindenkori érdekeinek megfelelően sajátosan viszonyul a kockázatokhoz.

A probléma/változás/válságkezelés<sup>42</sup> problematikája biztonsági, társadalmi érintettség esetén, így a migráció vonatkozásában is rendszerint szétválik: a konkrét probléma gyors és látványos megoldása kap prioritást, míg a változás/válságkezelés folyamata ad hoc módon „kezelődik” és rendszerint megreked a jogszabály-módosítás, „intézkedések”, kommunikációs manőverek szintjén. A megközelítések jellege, az elvárt eredmény mindig függ a környezeti kihívásoktól és a konkrét politikai, szakmai-hierarchikus elvárásoktól. Természetesen mindegyik fontos, azonban a hangsúlyok időről időre változhatnak. A kezelés logikus megközelítésben egy folyamat, amely a felismeréssel (valami van, történt), feladatszabással (döntés), feladatvétel (kivitelezés), teljesítési kényszerrel (érdek, motiváció, függőség), tenni akarással (valós és látszat tevékenység), stb. kezdődik. A lényeg mindig valamiféle kényszer, motiváció a cselekvésre vagy annak kiváltására. Mindehhez megfelelő fogadó (politikai és társadalmi) környezetet, szakértelmet, szakmai és szervezeti kultúrát indokolt társítani. A problémát/kockázatot, a változás/válság lényegét minden esetben indokolt azonosítani, hogy pontosan miről is van szó. Ehhez megfelelő mennyiségű, minőségű, validálható, érdemi, integrált környezetben is felhasználható 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 születhessen. A környezeti elemzést is el kell végezni, és csak ekkor kezdő-

---

<sup>41</sup> Részletesen lásd Teke András: A változásokkal összefüggő kihívások kezelésének tipizálható problematikája korunk rendészetében, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2013. XIV. (13-22. old.)

<sup>42</sup> A változások eredményeznek valamilyen problémát, tehát a változások és a probléma okát egyaránt meg kell keresni, a változáskezelés nélkül a problémamegoldás nem hatékony és fordítva is igaz. Azt is vizsgálni célszerű, mi vezetett a válság kialakulásához?



dik a változások/kockázatok/válságok kezelése, feltéve, ha a paradigmák nem indítják be a szokványos megoldásokat. A probléma/változás/válságkezelés szükségszerűen magába foglalja az új igények/elvárások/ambíciók felvetésének és rögzítésének kezelését, 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 kockázatokat. A „kezelés” mindezt megfelelő módon kommunikálja, koordinálja, monitorozza és dokumentálja a végrehajtást, valamint felülvizsgálja/értékeli a megvalósítást, kezdeményezi a szükséges beavatkozásokat és a visszacsatolásokat. A probléma/változás/válságkezelést a napi problémamegoldással, a normál helyzetre tervezett működéssel való teljes körű, vertikális és horizontális koordináció és kooperáció nélkül nem lehet megvalósítani. Ha már folyamatról van szó, akkor célszerű megvizsgálni a folyamatelemzés lényegét is. A folyamatelemzés rávilágíthat azokra a problémákra, amelyek a problématerképre is felkerülhetnek.

### 3. Folyamatelemzés

Valaminek a mérhetősége már önmagában lehetőséget adhat az elemzésre, a mással való összevethetőségre, általában egy helyzetkép kialakítására. Kérdés, hogy mit, hogyan és mi alapján lehet, illetve akarunk mérni? Általános az a vélemény, hogy a migráció is leírható adatokkal, információkkal (honnan-hova, mikor, mennyi, összetétel, stb.). Ha csupán csak arról lenne szó, hogy melyik ország melyik határszakaszán, milyen irányban, mikor, hány természetes személy haladt át, aki a nemzetközileg elfogadott migráns kategóriába tartozik (a kategorizálás sem egyértelmű!), és ezen belül valamilyen védettségre is jogosult, már akkor sem kaphatnánk valós adatokat, mert pl. az irreguláris migráció adatai csak becsülhetőek, vagy a nem regisztrált személyek esetén valótlán adatokkal kellene dolgozni. (Jelenleg főleg ez a tendencia érvényesül.) **Nem beszélve arról, hogy az EU-s országokban elméletileg azonos módon kellene a vonatkozó nyilvántartásokat vezetni (EUROSTAT), ennek ellenére az egyes statisztikai kategóriákban lényegi eltérések is lehetnek, és még nem beszéltünk a politikai korrektség jegyében történő „elhallgatásokról, adatkozmetikázásokról”.** Mit lehet tehát kezdeni a migrációkezeléssel, mint folyamattal? Egyáltalán hogyan értelmezhető a migrációkezelés, mint folyamat? Egy folyamatról van (csak) szó, vagy csak valaminek „részével”?

A folyamatok elemzésének van saját elméleti módszertana. Ezt általában üzleti folyamatokra alkalmazzák, de vannak általános érvényű elvek is.

**A folyamatelemzés a folyamat lényegének megértését célozza meg, annak érdekében, hogy azt átláthatóvá, mérhetővé, leírhatóvá tegye, így elősegítve a gyenge pontok, ezzel együtt a javítási lehetőség feltárását.**

Ha az elemzés érinti a strukturális elemeket is, akkor irányt mutathat akár a folyamat struktúrájának megváltoztatásához is. A folyamatok átláthatóvá tételének elérése történhet általános értelemben vett elemzéssel, modellezéssel (*Process Model*) és szimulációval (*Simulation*).

A kísérőtanulmány címében szerepel a problématerkép fogalom. A folyamatelemzést is célszerű egyfajta funkcionális térképpel kezdeni, amit általában folyamatterképnek (*Process Map*) neveznek. Ez vizuális megjelenítése a folyamat minden elemi lépésének, az elemek közötti látható és nem publikus logikai kapcsolatoknak. A folyamatok elemzése a múlttal és a jelennel foglalkozik a folyamatok leírásán (*Process Description*) és megértésén keresztül, amire a javítási/változtatási lehetőségeket alapozza, míg a folyamatok modellezésének és szimulációjának a célja egy reális változtatás utáni jövőbeni állapot körülhatárolása és megértése. A fentiek sorrendje fontos a valós következtetések levonása érdekében.

A folyamatelemzés általánosan elfogadott lépései (szakaszai): (1) a folyamat megnevezése, (2) a folyamat körülhatárolása, (3) a folyamat feltérképezése, (4) a folyamat elemzése (a rendelkezésre álló adatok és összefüggések tükrében), (5) azonnali eredmények azonosítása, (6) a szükséges intézkedések kidolgozása, (7) (részletes) megoldási terv elkészítése. A folyamatelemzés kimenete a fejlesztésben fogható meg.

Elvileg azért elemzünk, hogy a folyamatok jobban működjenek, azaz, az output mindig jobb legyen. Erre épül a fejlesztés. A folyamatok fejlesztésének általános lépései: (1) a folyamat azonosítása és dokumentálása; (2) a problémák, eltérések meghatározása (lásd kapcsolat a problématerképpel!); (3) folyamat vagy rendszerteljesítmény mérése; (4) okok és okozatok ("miért és hogyanok") megértése; (5) javaslatok, megoldások kifejlesztése és kipróbálása; (6) a megoldások gyakorlatban történő alkalmazása és értékelése (folyamat és rendszerillesztés); + PDCA ciklus alkalmazása. Látszólag azonos dologokról van szó, azonban itt is fontos a sorrend. **Az elemzésnek mindig meg kell előznie a beavatkozást, a fejlesztést!**

Mivel folyamatokról van szó, csak az a folyamatkezelés érheti el a célját, ami a már meglévő és a gondolkodásmódba erősen beágyazott aszimmetriák miatt hatását tekintve legalább 2-3 nemzedékre áthúzódik majd és egy egyfajta „tetőzés” elérésével egy új erőviszony-rendszer fog kialakulni.

Nem szabad kizárólag csak rövid távú, azonnali, vagy „tűzoltó” jellegű megoldásokban gondolkodni, mert a problémák valós megoldás nélkül rendszerint hatványozottan újratermelődnek.

**A jelenlegi globális, szövetségi és nemzetállami politikai, gazdasági, katonai tényállás és a látszólagos egyetértés mellett meglévő és ható érdekkülönbségek, az erőforrások feletti rendelkezési igények minden áron való érvényesítési szándéka miatt, a migrációt kiváltó okok kezelése másodlagos jellegűvé vált a hangzatos politikai deklarációk ellenére.**

A globális, szövetségi, nemzeti biztonság és humán biztonság összefüggésének feltárását is többek közt a fentiek (is) gátolják. Ezért lenne mielőbb szükség egy stratégiai gondolkodásra épülő migrációs problémamegközelítésre, kiemelt figyelemmel a fentiekre.

Hogyan lehet ebből kiindulva egy folyamatkezelést elemezni? Ha a „*konceptió, szereplők, szabályok*” elv alapján indulunk ki, akkor az alap lehetne pl. egy stratégia, megegyezés, közös elgondolás az integrált migrációkezelésre vonatkozóan. *(Nem komplex, hanem integrált!)* Létezik többek közt EU-s biztonsági stratégia, van EU-s migrációs stratégia, vannak mindenféle irányelvek, programok, intézkedések és léteznek a nemzetállamok analóg koncepciói, stratégiái, elgondolásai is. Ezek együttesen alkotják a migrációkezelés „konceptióját”. A gond az, hogy döntési szintenként és horizontálisan sincs mindez szerves egységbe rendezve. Nem integrált. Fontos kérdés, hogy milyen koncepciót tekintünk kiindulásnak. A szereplők mindazon érdekeltek és érintettek, akik a migrációkezelés során valamilyen szinten a folyamatokkal kapcsolatba hozhatók. Ide tartoznak maguk a migránsok, az embercsempészek, EU-s, nemzetállami intézmények, NGO-k, és bármilyen furcsa, de a migrációban érintett lakosság is, amit az elemzők marginálisan kezelnek, stb. Tehát a szereplők mennyisége, összetételük, érintettségük, érdekeltységük foka erősen eltérő is lehet, sok esetben akár ellentétes is. Már ez önmagában elég lehet ahhoz, hogy **a hagyományos gondolkodásmód alapján történő probléma-megközelítésben érdekeltek ne foglalkozzanak érdemben a migrációval és a migrációkezelés stratégiájával.**

A szabályok a viszonyrendszert fejezik ki, magának a migrációkezelésnek a forгатókönyvéből az úgymond „rendezői utasítás” részt képviselik. Minden folyamatkezelésnek van előzménye, kezdete, szakaszai, vége, utóélete, következményei és környezeti kapcsolódása is.

**A folyamatkezelést, miután leírásra került, időnként célszerű lenne valamilyen megfelelőségi vizsgálatnak alávetni, ami a már jelzett okok és körülmények miatt meglehetősen nehézkes lenne EU-s és nemzetállami konstellációban egyszerre. A folyamatkezelésben az eltérő szintekhez kapcsolódó döntések esetleges disszonanciája miatt ellenmondások keletkezhetnek, mert bár lehet, hogy az egyébként pozitívan értékelt tevékenységek statisztikailag tetszetős eredményt hoznak, ugyanakkor a**

**rendszerben zavarokat idézhetnek elő és esetleg „ki is olthatják” egymást.**

Szintén nehéz súlyozni a különböző döntési szintekhez kapcsolódó tevékenységek hatásosságát illetően is. A tevékenység kifejezés túl általános, ezért a cselekvés, eljárás és beavatkozás kifejezések is alkalmazásra kerülnek a különféle szabályozásokban, de a valós tartalmuk nem mindig egyértelmű. A fentiek valamely cél érdekében, meghatározott sorrendben kifejtett cselekedetek, tettek sorozata, amelyek valamilyen hatást váltanak ki. Ez a hatás rendszerint valamilyen változás/változtatás formájában jelenik meg. Tehát a cselekvés, eljárás (általában célirányos tevékenység) során egy konkrét célra irányuló szándék valósul meg, ezzel egy helyzet megváltozik, vagy éppen egy változás bekövetkezése hiúsul meg. Mindez kétféle módon realizálódik: vagy aktív hozzáállással érünk el valamit, vagy tartózkodással, azaz ez utóbbi esetében a változatlanág vagy egy másfajta változás éppen azért következik be, mert nem teszünk meg valamit, amit egyébként módunkban állna megtenni.

A folyamatok elemzése pontosan a fentiek miatt is bonyolult, de a migrációkezelés folyamatára a jelenlegi ismeretek szerint ennél egyszerűbb módszer nem kívánkozik, ha folyamat- és rendszerszemlélet alapján, teljes körűen, komplex, integrált módon szeretnénk azt elvégezni. Felvetődik a kérdés, hogy mi a különbség a folyamatelemzés a problématerkép készítése között? A problématerkép önmagában egy strukturált, valamilyen szempontokhoz kapcsolódó, problémának minősített tartalmak rendszere. Ehhez adatokra, információkra, elemzésre van szükség. Kérdés, hogy mit lehet kezdeni az adatokkal és információkkal. Létezik olyan elmélet, amely szerint a biztonság, ezen belül az emberi biztonság is auditálható. Az emberi biztonság auditja és a migrációkezelés közti kapcsolat reális hipotézisnek tűnik.

#### **4. Emberi biztonsági audit?**

A migrációkezeléssel összefüggésbe hozható - sőt a 2016. évi New Yorki Nyilatkozat kapcsán ez a reláció minden kétséget kizár - az emberi jogok mellett az **emberi biztonság koncepciója** (*The Conception of the Human Security*) is. Bármennyire is furcsának tűnhet, de **a koncepció támogatói egyenesen lehetségesnek és szükségesnek tartják az emberi biztonság mérését**. Mire alapozzák mindezt? Abból indulnak ki, hogy létezik az emberi biztonság koncepciójának egy általános sémája, amely többé-kevésbé alkalmazható a világ minden társadalmára, és fontos részei számszerűsítthe-

tők is lehetnek<sup>43</sup>. Ha valami számszerűsíthető, akkor bizonyára lehetséges az emberi biztonság éves ellenőrzése (*megjegyzés: az ellenőrzés alatt a tanulmány szellemében Bajpai az auditot érti*), összevetése, folyamatba illesztve ugyanúgy, mint ahogyan az emberi fejlődést az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) az Emberi Fejlesztési Jelentésben (HDR) évente megjeleníti. (*Ez az pillanat, amikor figyelmeztetni kell az Olvasót, hogy a párhuzam ellenére két különböző dologról van szó (audit és jelentés, illetve biztonság és fejlesztés) és nem lehet a kettőt egy „szabásminta” alapján összevetni és egymás analógiájaként felhasználni!*)

A mérés tehát egy konkrét auditot céloz meg. Bajpai az emberi biztonság kapcsán érdekes módon egy hagyományos megközelítést alkalmaz, azaz az emberi biztonság UNDP-féle megközelítésének megértése érdekében kísérletet tesz az ún. Baldwin-séma<sup>44</sup> négy kulcsfontosságú kérdésére választ adni: (1) „biztonság kiért?” (2) „biztonság mely értékekre?” (3) „biztonság mely fenyegetésektől?” (4) „biztonság milyen módon?”

A fentiek szubjektív elemeket is tartalmaznak, de Bajpai az emberi biztonság auditját két tényezőre alapozza: (1) a növekedés vagy a visszaesés számszerűsítése; (2) a fenyegetésekkel szembeni fellépési képességek becslése. (*Megjegyzés: a migrációs és migrációkezelési folyamatok megközelítésében is felfedezhető ez az analógia.*)

Hogyan működik (elvileg) az emberi biztonsági audit? Két módon: mennyiségi és minőségi szempontból. Bajpai szerint az emberi biztonság mennyiségi mérése évente is megvalósítható. (Adatokra, elemzésekre alapozva.) Vagyis, párhuzamosan az Emberi Fejlesztési Index-szel (HDI= *Human Development Index*) és a korábban javasolt Humán Kormányzati Mutatóval ki lehet dolgozni egy Emberi Biztonsági Indexet (HSI= *Human Security Index*) is.

Bajpai szerint rengeteg adat áll rendelkezésre a HSI által megkövetelt nemzetközi és országon belüli összehasonlítások számára. A HSI segítséget jelenhetne a nemzeti és a nemzetközi prioritások meghatározásában, illetve átfogalmazásában. A HSI trendvonalak és a HSI elemek elemzése segíthet a kormányok és a nemzetközi intézmények politikai prioritásainak át- és újra-

---

<sup>43</sup> Bajpai, Kanti Prasad: 'Human Security: Concept and Measurement' (Emberi biztonság: koncepció és mérés), Kroc Institute Occasional Paper 19. 2000. Notre Dame, IN: Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies.

[http://www.conflictresolution.org/bin/Kanti\\_Bajpai-Human\\_Security\\_Concept\\_and\\_Measurement.pdf](http://www.conflictresolution.org/bin/Kanti_Bajpai-Human_Security_Concept_and_Measurement.pdf) (Letöltve: 2018.06.22.)

<sup>44</sup> Baldwin, David, A.: The concept of security, (A biztonság koncepciója), Review of International Studies, 1997, 23, 5-26 Copyright© British International Studies Association, [https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf) (Letöltve: 2018.04.28.)

rendezésében. A finanszírozási minták, törvények és előírások, normák és szabványok, közigazgatási eljárások és megközelítések, valamint a társadalmi "célesoportok" azonosítása kalibrálhatóvá válhat a változó HSI pontszámokhoz. Sőt, támogatói szerint a HSI alapul szolgálhat az új társadalmi tudás létrehozására is.

**Az emberi biztonság érvényes és megbízható mércéje az emberi fejlődés és a humánus irányítás - humán fejlettségi mutató és humán irányítási index mellett - helyet kapna az emberi állapot feltérképezésében is.** Ezek és más intézkedések közötti összefüggések olyan érdekes kapcsolatokat fedhetnek fel, amelyeket jelenleg nem világosan vagy nem rendszerszerűen értelmeznek. Maga az audit meghatározott méréseken, és az eltérések azonosításán alapszik. A mérésekhez Taylor Owen hat módszertant<sup>45</sup> társított. Mindegyik eltérő definíciót alkalmaz, és minden egyes megközelítés a veszélyek különböző kombinációját jelenti, különböző súlyozással és megközelítéssel. Ugyanakkor mindegyikük erősíti azt a mérési paradox helyzetet, hogy minél szélesebb a bekerült veszélyek köre (sok tényező), annál nehezebb az érdemi mérést megvalósítani. Owen megközelítésében mindegyik módszertan az UNDP 1994-es humán biztonsági koncepciójához köthető, de az alkalmazott mutatók terén van eltérés. A „mérési spektrumokat” egy táblázatba rendezte úgy, hogy a vízszintes sorokba az alábbi hat fogalom került ebben a sorrendben, a függőleges oszlopok pedig a UNDP jelentés hét veszély kategóriáját tartalmazta.: Általánosított Szegénységi Index<sup>46</sup> (*GPI=Generalized Poverty Index*); Humán Biztonsági Audit (*HSA=Human Security Audit*); az Emberi Bizonytalanság Indexe<sup>47</sup> (*IHI=Index of Human Insecurity*); Humán Biztonsági Jelentés (*HSR=Human Security Report*); Harvard School Közegészségügyi Koncepció (*Harvard School of*

---

<sup>45</sup> Owen, Taylor. 2002. Body Count: Rationale and Methodologies for Measuring Human Security”. (Emberveszteség: logika és módszerek az emberi biztonság mérésére) Human Security Bulletin. October, Vol.1 No. 3. [http://www.taylorowen.com/Articles/2002\\_%20Body%20Count.pdf](http://www.taylorowen.com/Articles/2002_%20Body%20Count.pdf) (Letöltve: 2018.04.23.)

<sup>46</sup> AZ ÁLTALÁNOS SZEGÉNY INDEX. Elérhető a következő címen: [https://www.researchgate.net/publication/255570764\\_THE\\_GENERALIZED\\_POVERTY\\_INDEX](https://www.researchgate.net/publication/255570764_THE_GENERALIZED_POVERTY_INDEX)

<sup>47</sup> Lonergan, Steve - Gustavson, Kent - Carter, Brian: The Index of Human Insecurity, (*Emberi bizonytalansági index*) Department of Geography University of Victoria, Victoria, BC Canada, A Project of the Global Environmental Change and Human Security Program (GECHS), 1999.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan037033.pdf> (Letöltve: 2018.03.23.)

*Public Health*); Hummel: Faktorelemzési Elemzés (*Hummel: Factor Analysis*). A veszélyek: Economic security (*Gazdasági biztonság*); Food security (*Élelmezés biztonság*); Health security (*Egészségügyi biztonság*); Environmental security (*Környezeti biztonság*); Personal security (*Személyes biztonság*); Political security (*Politikai biztonság*); Community security (*Közösségi biztonság*).

Az összeállítás kapcsán felmerül a kérdés, hogy a megvalósíthatóság terén a már kész, származtatott adatokból álló mutatók és eltérő koncepciójú probléma-megközelítésekből hogyan lehet egy új mutatót leképezni és azt esetleg tovább is bővíteni. Owen is problémaként jelöli meg az adatok hozzáférhetőségét, az integritás és az aggregáció megvalósítását, ami az általa írt tanulmány címében megjelölt paradoxonhoz vezetett. A bonyolult kiinduláshoz kötött koncepcionalitás áttételes módszertana az egyes, konkrét esetek kapcsán kevésbé praktikus és analitikusan vitelezhető csak ki, azaz egyre nehezebbé válik az egyes módszerek autonóm változói közötti összeállítás és differenciálás. Ez vagy jelentős hiányosságokhoz vezet, amikor összehasonlítunk egy-egy országot, vagy régi, problémás és megbízhatatlan adatokat használunk. Ez a paradoxon azt eredményezte, hogy az egyes módszerek szűknek bizonyultak, bár kivitelezhetőek vagy túl tágak és alkalmatlanok és / vagy pontatlanok lehetnek.

A humán biztonsági audit (HSA) kivitelezését az alábbiak is nehezítik, esetleg meg is kérdőjelezhetik:

Az évente végrehajtásra tervezett emberi biztonsági auditot az egész világon megvalósítani objektív megközelítéssel lehetetlennek tűnik. A témával foglalkozó szerzők két elemet emelnek ki (1) az egyéni fizikai biztonság és a szabadság közvetlen és közvetett veszélyeztetése; (2) a fenyegetések kezelése, nevezetesen a normák, intézmények előmozdítása, valamint a döntéshozatali struktúrák demokratizálódása / reprezentativitása. Azok a tényezők, amelyek nem igazán mérhető objektív módon és formában, kvalitatív módon értékelhetők, vagy megbecsülhetők lehetnek. Ezek a tényezők általában a globális és nemzetközi szinten, valamint a biztonsági audit "képeségek" oldal helyett a "fenyegetések" oldalán található. Az ide vonatkozó számadatok, számok azonban a legjobb esetben is ellentmondásosak, tehát nehéz elemezni őket. Bajpai rámutat a lehetséges auditok sebezhetőségére, mert pl. kérdés, hogy hogyan lehet meghatározni a kormányközi és kormányzati politikák mutatóit, annak érdekében, hogy bizonyos, az emberi biztonságot veszélyeztető folyamatoknak és gyakorlatnak véget lehessen vetni.

A HSI értékek, a fejlődési, napi állapot mutatók, a tényleges és elvárt helyzet nem valószínű, hogy összhangban lesznek, amit bonyolíthat a minőségi értékelés szubjektivitása is.

**Owen az általa új mérési módszertannak tartott megközelítésben a paradoxon ellensúlyozását a mérési problémák feloldásával oldaná meg.**

(1) Adatok rendelkezésre állása = kizárólag a regionálisan is releváns veszélyeket kell azonosítani és mérni, amely végül a vonatkozó, országonkénti adatokból áll össze; (2) Adatintegritás = a szubjektív tényezőket illeszteni kell a méréshez, figyelembe kell venni helyi tudást, ismereteket és a szakterületek szakértőinek véleményét; (3) Adatösszesítés = az adatok felhasználása kövesse Földrajzi Információs Rendszerek (GIS= *Geographical Information System*) alkalmazásának elveit.

**A fentiek egy bonyolult mérési, értelmezési rendszert mutatnak be, amely sok esetben vélelmezett, vagy bizonytalan adatokra, kevés elemi adatra és sok származtatott adatra épül. A hangzatos indexek felsorolása tovább nehezíti az egyes módszertanok társíthatóságát.**

A faktorelemzés<sup>48</sup> beemelése módszertanba további értelmezési kérdésekhez vezet, mert a társadalmi-gazdasági tényezők egymás közötti kapcsolatát, kölcsönhatását nehéz, sőt elképzelhetetlen a teljesség igényével számszerűsíteni, matematikai függvénykapcsolatként kezelni pedig egyenesen tévedés. Ennek ellenére ma már eléggé elfogadott, hogy elkerülhetetlen a kvantitatív módszerek alkalmazása a társadalmi-gazdasági folyamatok elemzésében, ami a belső, bonyolult törvényszerűségek feltárását, valamint a vizsgált problémát lényegesen befolyásoló tényezők kiszűrését célozza meg. A faktorelemzés<sup>49</sup> bizonyos megszorításokkal eleget tesz az említett követelményeknek. A mérési módszertant még színesebbé teszi a többek közt a további index is. Az Emberi Szabadság Index<sup>50</sup> (*HFI= Human Freedom Index*) bemutatja az emberi szabadság állapotát a világon egy széles körű felmérés alapján, amely magában foglalja a személyes, polgári és gazdasági szabadságot. Az Emberi Szabadság Index az emberi szabadság széles körét mutatja be világszerte a személyes, polgári és gazdasági szabadságjogok 76-79 mutató felhasználásával, a világ 152 országának rangsorolására. Az index rangsorolja az országokat, amelyek 2008-ban kezdődnek, a legkorábbi év, amelyhez elég megbízható indexet lehet előállítani. Ezt az előzetes jelentést frissítik, majd ezt követően évente benyújtják és frissítik.

---

<sup>48</sup> Csüllög Mária-Kiss Tibor: A faktorelemzés lényege és alkalmazási problémái, [http://adattar.vmmi.org/cikkek/4272/letunk\\_1989.2\\_09\\_csullog\\_maria-kiss\\_tibor.pdf](http://adattar.vmmi.org/cikkek/4272/letunk_1989.2_09_csullog_maria-kiss_tibor.pdf) (Letöltve: 2018.07.24.)

<sup>49</sup> A faktorelemzés alapja az, hogy az eredeti változókat, illetve a vizsgált rendszerre vonatkozó kvantitatív adatokat sűrített formában szolgáltatja, lényegesen kevesebb számú hipotetikus változó, úgynevezett faktor segítségével. A felhasználó dönt az elemzés más minta, bővített adatbázis, más faktor szám alapján való megismétlésének létjogosultságáról is.

<sup>50</sup> <https://www.fraserinstitute.org/research/human-freedom-index> (Letöltve: 2018.07.15.)



**Összegezve:** az audit lényege abban fogható meg, hogy pontosan, akár szabványszerűen definiálni kell, mi az az állapot, amiből ki lehet indulni, ahhoz képest milyen eltérések, nemmegfelelőségek vannak. (Auditálni kellene a migránsok és a befogadó/tranzit országok lakosságának biztonságát is. Az emberi biztonság értelmezése jelenleg nem ebbe az irányba tart.) Az emberi biztonság elvont fogalom, tehát az auditálási kísérlet a viszonylagos egyoldalúsága miatt elsősorban a politikai eszköztárat erősíti. A származtatott adatokra épülő indexek kezelése túl sok szubjektív elemet visz be az elemzési folyamatba, ami torzítja az összefüggéseket. Az ún. egymásra való hivatkozás pedig a hiteltelenség irányába tolhatja el az elemzési/értékelési folyamatot.

A migrációkezelési folyamat elemezése kapcsán feltételezhető, hogy az emberi biztonsági auditok és a hozzájuk kapcsolódó mérések módszertana nagy valószínűséggel nem támogatják a problémamegoldást.

## 5. Problématérkép

Úgy tűnik, hogy a fentiek tükrében már célszerű magáról a problématerképről is értekezni. Indokolt tisztázni azt is, hogy mit is kellene vagy lehet(ne) problématerkép alatt érteni és egy problématerkép hogyan hozható összefüggésbe a migrációkezeléssel, mint folyamattal? Hasonlóképpen a biztonsághoz és sok más, a migrációval kapcsolatba hozható fogalomhoz, a problématerképnek sem létezik általánosítható, konszenzuson alapuló, egységes és egzakt fogalma, sőt elkészítési előírása (szabvány) sem. Tehát sokféle problématerképnek nevezett anyaggal találkozhatunk. Magyarországon a problématerkép, mint fogalom és munkadokumentum a menedzsment- és projektszemlélet kapcsán terjedt el. Kijelenthető, hogy az alkalmazása, a felhasználása egyidejűleg széleskörű és specifikus, funkcionális és célorientált, esetenként túlmisztifikált vagy vulgarizált.

**Általános megközelítésben a problématerkép egy, főleg statisztikai és egyéb elemzéseken alapuló, többféle módon is megjeleníthető, alapvetően munkadokumentum (!). Benne bemutathatók a konkrét (hely, idő, szereplők, folyamat, stb.) vagy általános helyzetértékelésen alapuló egyes kihívások, ezek csoportosításai, összefüggései, ezzel is segítve a döntéshozatalt, a problémák megoldását, és az azt támogató, megfelelő célrendszer kialakítását.**

A problématerkép egyúttal egyfajta nyilvántartás is lehet a felismert, azonosított vagy prognosztizált problémákat illetően. Leggyakrabban a stratégiai tervezés megalapozásánál és a projekttervekhez készül (valamilyen) problématerkép, de van példa intézményi szinten is éves, vagy ettől eltérő gyakorisággal problématerkép készítésére. A problématerkép a tervezésben, a

döntés-előkészítésben, a vezetés-irányításban-szakirányításban, szervezésben, ellenőrzésben, oktatásban, stb. is hasznos eszköz lehet. Tehát szinte minden területen hasznosítható, így a gazdasági, közigazgatási, humán, biztonsági, stb. területeken is, feltéve, ha maga problématerkép valóban funkcionális jellegű. Fontos, hogy ráirányítsa a figyelmet a problémákra, segítsen a célok, feladatok meghatározása során és bázisul szolgáljon a visszacsatolások, illetve értékelések kapcsán.

Megjelenítését, formáját, gyakorlati kivitelezését tekintve a problématerkép változatos képet mutat. Jelenleg nincs elfogadott nemzetközi szabvány egy egységes, egyezményes, tudományosan megalapozott módszertan a problématerképek elkészítésére. A minőségügyben már léteznek jól megfogalmazott ajánlások a problématerkép készítésére vonatkozóan. Mivel sokféle módon megjeleníthető, ezért az elkészítési technikák is sokrétűek.

(1) Léteznek egyszerű, ún. **problémalisták**, amelyek nem minden esetben strukturáltak, azaz jellegük szerint felsorolások (pl. brain storming eredménye, SWOT-analízis kivonatos eredménye, stb.); (2) a használhatóbb változat a **tematikus problémalisták** megjelenítése, amelyek meghatározott szempontok szerint, rendszerezett módon készül(het)nek; (3) a **strukturált, esetleg csoportosított problémalisták** valamely jellemzőkkel társítva táblázatos formában is megjeleníthetők; (4) táblázatok alapján egyszerű grafikus ábrák szemléltetésként és az összefüggések bemutatásaként is használhatók; (5) **kombinált, összerendezett grafikus, táblázatos, és szöveges kivitelezés, háttérmagyarázatokkal, leírásokkal**; (6) **multimédiás, prezentációs problématerkép szoftvertámogatással**; (7) a fentiek bármely **kombinációja**; (8) **térinformatikai módszerekkel szerkesztett problématerkép hely, idő, folyamatszakas, szereplők szerint „rétegekre” bontva és igény szerint megjelenítve.** *(Megjegyzés: a migrációkezelés problématerképéhez való kapcsolása esetén ez utóbbi javasolt, de egyúttal problémát jelent a résztvevő országok által rendelkezésre bocsátott adatok, információk validálása, az adattartalmak szinkronizálása és a köztük lévő kapcsolat megjelenítése.)*

A problématerkép készítőinek gyakori dilemmája, hogy mi kerüljön be/fel a dokumentumra? Abból célszerű kiindulni, hogy a problématerkép nem egy mindent befogadó adat és információtároló hely, tehát nem kell és nem is célszerű minden problémát vagy annak vélt „valamit” rögzíteni rajta a maga teljességében. Úgy célszerű értelmezni, mint azt az eszközt, amely jól kezelhető módon lehetővé teszi mindazon problémás jelenségek strukturált megjelenítését, amelyek a problémakezelés folyamatában éppen aktuálisak, vagy adott időszakhoz kötve számolni kell velük. (A problémák teljes körű nyilvántartására célszerű egy átfogó/integrált adatbázist létrehozni.)

Sok esetben gondot jelent magának a problémának a definiálása is. Sok mindenre rá lehet mondani, hogy az probléma: például lehet valamilyen hiba, baj, gond, zavaró körülmények, vagy olyan valami, amivel a döntéshozó vagy a megvalósító valamilyen ok miatt nem tud mit kezdeni, stb. Folyamatkezelés vagy az intézmények/szervezetek működése során történő elemzéseknél a „félreértelmezés”, a nem megfelelő súlypontképzés ténnyé vihet. **Abból célszerű kiindulni, hogy a tudatos folyamatkezeléshez az ambíciószint tolerálhatósága mellett mindenképpen megfelelő kompetencia és kapacitás társítása szükséges.**

Az erre létrehozott (funkcionális) szervezetek, intézmények részére mindig meghatározzák az elvárasi szinteket, kereteket, amelyeknek összhangban kell(ene) lenniük a várható funkcióval, feladatokkal. A folyamatkezelés annak függvényében lehet sikeres, hogy a hozzárendelt szervezetek, intézmények funkcionalitása azonosítható-e, a működésre vonatkozó előírások meghatározása biztosítja-e a funkcionalitást és ehhez a működési feltételek is adottak-e.

Zavaró tényezők mindig előfordulnak, de ezt megfelelő mechanizmusokkal, hierarchikus beavatkozással kezelni lehet. A fentiekből következik, hogy a folyamatkezelés során a problémák minden esetben a kihívások és kapacitás, kompetencia diszharmóniájára vezethetők vissza, azaz a „nemmegfelelőségre”, vagy más szóval eltérésre. Nemmegfelelőség esetén pedig vezetői, szervezési vagy fejlesztési beavatkozást célszerű alkalmazni, ami egyben a szervezet/intézményi alkalmasság felülvizsgálatát is jelentheti. Mindenesetre fontos a tényleges és lehetséges működés közötti különbség problémaként történő kezelése. *(Ezt nem szokták megjeleníteni a problématerképben, pedig az esetek döntő többségében a problémaláncnak ez a meghatározó eleme.)*

Az sem mindegy, hogy a problémák hogyan kerülnek azonosításra, jellemzésre és rögzítésre. (1) lényegi kérdés a probléma rögzítésének időpontja, illetve a probléma keletkezési idejének azonosítása; (2) a probléma megfogalmazása (legyen egzakt, feleljen meg a szakszerű probléma-meghatározás alapvető követelményeinek); (3) minden problémacsoporthoz célszerű egy ún. problémagazdát rendelni (felelőst), akihez területileg tartozik a probléma (követés, megoldáskeresés, felelősség, kapcsolattartás); (4) a probléma súlyosságának, veszélyességének (veszélyességi skála, kategóriák) besorolása; (5) beavatkozási szintek meghatározása; (6) a problémából adódó veszteségek, károk rögzítése, prognosztizálása; (7) a megoldás sürgőssége, időzítése, visszautalás a (4) pontra; (8) speciális jelzésrendszer kialakítása a problémák természetéből kiindulva (normál működés keretein belül, normálistól való eltérő működés, lehetőség beavatkozásra); (9) tematikai besorolás, a probléma téma szerinti besorolása, egy adott modell témacsoportjai sze-

rint osztályozza a problémákat; (10) megoldási javaslatok, modellek; (11) a probléma dokumentációja, ahol további információkat lehet találni minden egyes feltárt és azonosított problémáról, a kapcsolódó elemzésekről, megoldási javaslatokról, az eddigi eredményekről („törzslap”). *Megjegyzés: célszerű külön, úgynevezett „válságprobléma” nyilvántartást is kialakítani.* Fontos, hogy a problématerkép nem az a hely, ahol a problémát a maga teljességében le kell írni (*lásd erre a probléma dokumentációját*), hanem az az eszköz, amelynek segítségével napirenden lehet tartani mindazokat a problémás jelenségeket, amelyekről az intézménynek/szervezetnek (szereplőknek) adott időpontban tudnia kell. Ezzel együtt az általános tapasztalat az, hogy hasznos, hatékony, hatásos lenne, ha folyamatosan rendelkezésre állna az intézmény/szervezet (szereplők) mindenkor aktuális problémanyilvántartása. Szükségességét, hasznosságát a következő főbb érvek, jogos vezetői és szakmai igények támasztják alá:

(1) a problémák kezelésénél a szubszidiaritás elvét célszerű követni, a megoldás magasabb szintre emelése csak indokolt esetben történjen meg; (2) az intézményi keretek közt kezelt, esetleg hatáskör és illetékesség szerint széttagolt problémahalmazok helyett egységes rendszerben kezelhető problémastruktúrára célszerű törekedni (integrált bázis); (3) a problémastruktúra mellé forrásmegjelölést és eseménykövető mechanizmust is célszerű társítani; (4) a párhuzamosságok és átfedések kiküszöbölése érdekében a problémákat mindig azonosítani célszerű; (5) a problématerkép aktualizálásával figyelni kell a súlypontok újbóli azonosítására; (6) a problématerkép elősegítheti a problémaorientált gondolkodást, a döntési szintekhez köthető felelősség megfogalmazását is; (7) minőségügyi szemlélet kialakításában a problématerkép a folyamatos javítás alapeszköze lehet, támogatja a korszerű menedzsment folyamatokat.

**Mit lehet egy problématerképpel kezdeni?** (Stratégiai gondolkodás oldaláról megközelítve a kérdést a következő két lépés komoly jelentőséggel bír!) **A stratégiai tervezés, menedzsment esetében problémafát és célját lehet készíteni a problématerképre alapozva.** Abból javasolt kiindulni, hogy az okok és okozatok által leírható hierarchikus rendszerben a vertikális hierarchián belül ún. probléma-ágakat (vonulatokat) lehet azonosítani, elkülöníteni. Ha minden problémaágot külön-külön megvizsgálunk és összevetünk, akkor ki lehet választani közülük az átfogó, fő problémát, majd annak kapcsolódó okait és okozatait. Ha azonosításra került a fő probléma, akkor el lehet kezdeni a problémafa kialakítását, amelyen maga a fő probléma kerül a központba, az alatta lévő szinteken kell elhelyezni az okokat, a felette lévőkön a fő problémából eredő okozatokat. Az elemzés mindkét irányban a további hierarchikus szintek felé addig folytatható, ameddig a kapcsolódás releváns. Javasolt és célszerű három hierarchikus szinten belül maradni.

(Egyes módszertanok maximum 4–5 szintre korlátozzák az elemzés mélységét, a manőverezési és választási lehetőség megőrzése érdekében. A problémafa kialakítására számos módszer létezik, ezek részletezésétől jelen esetben eltekintünk.)

Lépései: (Kiindulás - a létező helyzet negatív tényezőiről ad áttekintő képet.) (1) fő probléma meghatározása az adott helyzetben; (2) kiindulópont keresése; 3. rokon problémák keresése; (4) okok és következmények hierarchiájának meghatározása; (5) alulra a direkt okok, felülre a direkt következmények kerülnek; (6) oksági láncolatok végigvezetése; (7) érvényesség és teljesség ellenőrzése.

A problémafa elkészítését követheti a célfa elkészítése. A problémákat átalakítjuk célokká, amelyeket el kívánunk érni, így jöhet létre a célfa. Ez egy pozitív szemléletű ábrázolás. A célfa ábrázolja a célokat, amelyek között feltétel és eredmény összefüggés van. A célfa a problémafa tükörképe. Sokféle elemzés, értékelés létezik. A problématerkép elkészítésekor lényegi kérdés, hogy az átfogó és analitikus legyen, „mélyre hasson” és megfelelő eszközrendszer kerüljön felhasználásra. (1) makro elemzések, a helyzet, folyamatok (időbeliség) statisztikái; (2) a statisztikailag megragadható oksági összefüggések vizsgálatai; (3) kontextus-elemzés: a vizsgált probléma környezetének elemzése: jogi szabályozás, az érdekeltek/érintettek általánosítható viselkedése/cselekvő stratégiái; (4) átfogó problémaelemzés oksági kapcsolatok átfogó elemzése mélyreható/ az átfogó probléma analitikus szétválasztására építve (egyenként és a kapcsolatok felállításával).

A problématerkép készítésekor javasolt az érdekeltek/érintettek (*stakeholders*) azonosítása és várható tevékenységük, viselkedésük körülhatárolása: (1) az érintettek azonosítása; (2) információgyűjtés az érdekeltekről/érintettekről; (3) az érdekeltek/érintettek céljainak azonosítása; (4) az érdekeltek/érintettek erős és gyenge pontjainak elemzése; (5) az érdekeltek/érintettek jelenlegi és várható stratégiájának meghatározása; (6) az érdekeltek/érintettek viselkedésének kezelési lehetőségeinek elemzése. (Ehhez ún. SMART indikátorok meghatározása célszerű *Specific*=konkrét, *Measurable*=mérhető, *Available*= elérhető, *Relevant*=releváns, *Time-based*=idő alapú.)

A problématerképpel kapcsolatos gondolatok elméleti síkon jelentek meg. Ennek az az oka, hogy bár sok tudományos-szakmai írás jelent meg a migrációval és a migrációkezeléssel kapcsolatban, de magának a problémának valamilyen szintű, strukturált megjelenítése és integrált folyamatkezelési szempontból alkalmazható körülhatárolása mind nemzetközi, mind egyes nemzetállami szinten még várat magára. A következőkben kísérlet történik egy sajátos problématerkép megalkotására.

## 6. Atipikus megoldások?

Az eddig leírtak alapján valószínűsíthető, hogy a migrációs és a migrációkezelési folyamat elemzése, értékelése nem oldható meg életszerűen és hitelesen olyan összefüggésrendszer keretében, mint ami működik egy hagyományos üzleti/vállalkozási/termelési folyamat esetében, illetve az aktuálpolitikai tényezőkkel terhelt, nem integrált megközelítéssel. A szolgáltatási folyamatok elvileg közelebb állhatnának a migrációkezeléshez, de magának a migrációs és migrációkezelési folyamatnak a leírása is már önmagában gondot jelent bármely döntési szinten, sőt a szereplők teljes körének, a viszonyrendszereknek a tisztázása sem megoldott. Ez összefügg azzal is, hogy a termelési, szolgáltatási folyamatokban bizonyos logikai összefüggések megjelenése és ismétlődése jól azonosítható, a váratlansági tényezők elvileg ellensúlyozhatók, lehetőség van a tervezésre és megvalósítható a termelési/szolgáltatási folyamattól elvárható azonos minőségű, sorozatos ismétlés, tehát ugyanazt a szolgáltatást, terméket bármikor, ugyanolyan minőségben képes előállítani, addig ez a migrációkezelésre csak részben mondható el, vagy egyáltalán nem.

Mi lehet a kiindulás? Abból lenne célszerű kiindulni, ami rendelkezésre áll, azaz pl. egy stratégia, megegyezés, közös elgondolás a migrációkezelésre vonatkozóan. Ebből nincs hiány<sup>51</sup>: létezik többek közt EU-s biztonsági stratégia, migrációs stratégia, vannak mindenféle irányelvek, intézkedések és léteznek a nemzetállamok analóg koncepciói, stratégiái, elgondolásai, programjai, projektjei is. Ezek együttesen alkotják elméletileg a migrációkezelés „koncepcióját”. A gond az, hogy döntési és megvalósítási szintenként mindez nincs szerves egységbe rendezve. Célszerű magánál a politikánál (*általános és szakpolitika, politikai koncepció*) kezdeni. A magyar nyelvben jellemzően a politikára ugyanazt a szót használják: politika. Az angol nyelvben ez legalább három alakban jelenik meg: (1) a politikai életben való részvétellel, (2) a politikai tevékenység és a politika tartalma, (3) a kormányzati tevékenység, a kivitelezés. Az angol *polity* kifejezés a kormányzati tevékenység (government) megnevezése; a politikai hatalmi rendszer és szervezetek eljárását foglalja magában, vagy azokra utal. A *politics* a politizáló tevékenységet, a politizálást jelenti. A *policy* kifejezés a politizálás tartalmára (programok, célok, elvek) utal. A magyar nyelvben általában szakpolitikát, közpolitikát értenek alatta, éppen ezért rendszerint jelzős formában használatos. A „*public policy*” kifejezés az állami szervek ágazati szakpolitikáját jelöli. Az egyes társadalmi alrendszerek irányítása, vagy politikairányítási

---

<sup>51</sup> A vonatkozó dokumentumoknak csak a felsorolása is túl terjedelmes lenne, ami nem fér be a kísérőtanulmány kereteibe.

vonatkozásban jelzős szóösszetételekben jelenik meg: pl. biztonságpolitika, oktatáspolitikai, egészségügyi politika, külpolitika, stb. Ha a hierarchikus szinteket nézzük, akkor beszélni kell stratégiai, taktikai, operatív, vagy központi, területi-regionális, helyi, illetve országos-megyei (regionális, és járási is), településszintű tagozódásról, politikáról, tevékenységről, szabályozásról, stb.

Ez a tagolás nem minden esetben tekinthető relevánsnak, mert az EU-s terminológiában alkalmazott műveleti szint (*Operational Level*) a stratégiai és a taktikai szint között van, az EU-s gondolkodásban stratégia jelentőségű, ugyanakkor a kivitelezés pl. közös műveletek (*Joint Operations*) esetén a végrehajtói szinten realizálódik. A magyar közigazgatásban ismét megjelent járási tagozódás sok esetben zavaró a területi és a helyi szintek értelmezésében. Jelen tanulmányban bemutatandó problématerkép esetében a hármas tagozódású hierarchikus szint „*A-B-C*” besorolással jelenik meg, ahol „*A*” a legmagasabb szintnek felel meg és e szerint értelmezhető a problémahierarchia is.

A problématerkép esetében lényegi kérdés a szereplők köre, ami a korábban leírtak szerint nem egységesen értelmezett. A folyamatok kezelése pontosan a fentiek miatt is bonyolult, de a migrációkezelés folyamatára a jelenlegi ismeretek szerint ennél egyszerűbb módszer nem kínálkozik, ha folyamat, rendszerszemlélet alapján, teljes körűen, komplex, integrált módon szeretnénk azt elvégezni.

*(Megjegyzés: A migrációkezelés kapcsán érdekes analógiának kínálkozik, hogy anno 2006-ban egy minőségügyi szakmai-tudományos konferencián az egyik, fejlesztési, innovációs témában előadó, nemzetközileg is elismert (nem rendészeti területen dolgozó!)szakértő mondta, hogy bizonyos kérdésekre jellemző, de nem igazán kedvelt a következő vélemény: „Megállapítható, hogy ezen a problémán még soha nem dolgoztak ilyen sokan, ilyen hatalmas energiákat befektetve, hogy végül alig jussanak valamire.” Ez nem kritika akart lenni, de a migrációkezelés jellegénél fogva ez az analógia nagyrészt tolerálható. A migrációval sokan, sok féleképpen foglalkoznak és nehezen azonosítható minden szinten és területen a „konceptió-szereplők-szabályok” összefüggése és ehhez járul még az áttekinthetetlenséggel együtt járó hatásmechanizmus disszonancia is. - Szerk.)*

A problémamegoldás problematikája abban is megnyilvánul, hogy maga a megoldáskeresés önmagában is problémát jelent. Ha problémákról beszélünk, akkor ezeket a problémákat célszerű lenne felderíteni, azonosítani, elemezni, értékelni, kategorizálni, stb. és (!) folyamatokba, rendszerekbe ágyazva velük „valamit kezdeni”.

2017-ben a migrációkezelés kapcsán történt már kísérlet a SWOT-analízis alkalmasságának áttekintésére, mint lehetséges elemzési módszerre. „*A sab-*

lonos helyzetértékeléseket fokozatosan át kell(ene) alakítani folyamat- és rendszerszemléletű elemzéseké, ahol az elemi adatokra alapozott folyamat- és trendvizsgálat, a prognosztizálás is helyet kap az elvárásoknak megfelelő „eredmény-megjelenítés” helyett. Ennek javasolt szempontjai és sorrendje: 1. tevékenység-működés, 2. forrásbiztosítás, 3. belső kapcsolati alrendszer, 4. külső kapcsolati alrendszer, 5. környezeti illesztés-elégedettség, 6. alkalmazott technika-technológia, 7-8. management-rendszerek (vezetés-irányítás, szakirányítás, tervezés-fejlesztés, változtatás-management, innováció, minőség), 9. szabályozás rendje (elvárás-elégedettség), 10. szervezeti-intézményi alrendszer (HR). A fentiek szerinti megközelítés egyben szemléleti váltást is eredményezhetne és így könnyebben a „helyükre kerülnének” a dolgok.”<sup>52</sup>

Ezt a megközelítést veszi alapul a strukturált migrációs és migrációkezelési (kiindulási) problématerkép megalkotási kísérlete is.

## **7. Strukturált migrációs és migrációkezelési problématerkép-vázlat**

### **7.1. Megvalósított, folyamatban lévő és tervezett tevékenységek.**

Minden olyan megelőző, gátló, támogató, megakadályozó, megszakító, felszámoló, helyreállító, fejlesztő, beavatkozó jellegű tevékenység, amely a migrációkezelésben mérhető hatást vált ki. A tevékenységekhez célszerű sorolni a különféle egyezmények megkötését vagy éppen felmondását is. A tevékenységek megítélése kapcsán fontos kiemelni, hogy mennyire különíthetők el az „ad hoc”, a „tűzoltó jellegű”, az elkezdett, de be nem fejezett tevékenységek, és ezek hogyan viszonyulnak egymáshoz.

**A.** A migráció tömeges, illegális és erőszakos, egyidejűleg van jelen a dolog és személy elleni erőszak is, de a migrációkezelés deklarált EU-s rendszere ezt nem ennek megfelelően értelmezi. Amíg a tevékenységek döntően az EU területén folynak, ami azt is jelenti, hogy az EU-vezetés ezzel tudomásul veszi az illegális migránsok „legális” jelenlétét a térségben, mindez a migrációkezelés határfokát veszélyes módon és mértékben csökkenti. A migrációkezelés integrált keretei nem alakultak ki, ad hoc és hosszú távú érdekek keveredése és pozicionálása működési zavart idéz elő a tevékeny-

---

<sup>52</sup> Teke András: Atipikus (teoretikus) SWOT-analízis kísérlet a jelenkori, az Európába irányuló migráció kezelése kapcsán, *Határrendészeti tanulmányok*, XIV. évf. 4. szám. 2017/4sz. (38-67. old) HU ISSN 2061-3997(online) [https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend%20Tan\\_2017\\_4.pdf](https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend%20Tan_2017_4.pdf)



ségek tervezésében, szervezésében, megvalósításában és forrásbiztosításában is. Döntően a kiváráásra épülő, reagáló jelleg dominál, a preventív megoldások aránya alacsony és szintenként is elég heterogén. Az azonnali, látványos eredményekre való törekvés, a valós biztonsági igények és a humán biztonság ellentmondásos kezelése és értelmezése során foganatosított intézkedések nem a megoldás felé mutatnak. A tevékenységek integrálása alacsony határfokú. (A migrációkezelési folyamat két „vége”, a megelőzés és az integráció nem működik.)

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer nem biztosít megfelelő szakirányítási, szervezési, és forrásbiztosítási keretet a migrációkezelésnek.

**B.** A tevékenységek helyszínének megválasztása sok esetben ellentmond az ésszerű távoltartás logikájának. Olyan tevékenységek is folynak, amelyek a migrációkezelést nem támogatják, ezzel erőt, eszközt, figyelmet vonnak el más, fontos területekről. Túl sok az ad hoc megoldás, amelyek a már folyamatban lévő tevékenységekhez nem mindig kerülnek illesztésre. A migrációkezelés érdekében folyó tevékenységek összehangolása alacsony hatékonyságú, térben és időben mérhető disszonanciát mutat. A nemzetközi médiában megjelenő, a politikai korrektséget képviselő, ezzel együtt a nemzeti médiában közzétett nemzetállami érdekeket képviselő hírek, információk és a valós történések ellenmondásba kerülnek egymással és az azonosítható tevékenységekkel is. A tevékenységek integrálása alacsony határfokú.

**C.** Jelenleg a Földközi-tengeren az illegális migráció és az életmentés folyamat elemei keverednek. A tevékenységbe bevont erők és eszközök lehetőségeinek kihasználása alacsony határfokú, nem egyértelműen támogatja az illegális migráció elleni fellépést.

## **7.2. A migrációkezelési folyamatok forrásbiztosításának hatékonysága és hatásossága.**

A migrációkezelésre lehet kikülöníteni célzott forrásokat, vagy a szereplők költségvetésébe ezt beépíteni, esetleg a funkcionális tevékenységet végző szervezetek napi tevékenységét úgy szervezni, hogy az a migrációkezelést támogassa. Fontos lenne ismerni, hogy milyen költségvonzattal jár maga a migrációkezelés, ezen belül időben áll-e rendelkezésre a költségvetés? A menetközben felmerülő, soron kívüli költségek pótlása/biztosítása milyen rendben történik? Tervezhető-e a költségek kapcsán a források, vagy ad hoc módon, esetleg „maradék elv” alapján történik a forrásbiztosítás? A különféle stratégiák, programok, projektek költségvetése milyen szinten azonosítható a forrásfelhasználásban?

**A.** A migrációkezelés forrásigényei az EU reagáló jellegű gondolkodása és kiváráó hozzáállása miatt nem az éppen szükséges időpontban és módon kerülnek biztosításra. A forrásbiztosítás, tervezés, felhasználás és elszámoltathatóság nem egységes rendszerben történik.

**B.** Az a tény, hogy az EU és a nemzetállamok élőerővel, anyagi és pénzügyi forrásokkal is támogatják a migrációkezelésben érintett tranzit országokat (kibocsátó országokat), és hozzájárulnak a migrációt kiváltó okok hatásának helyi mérsékléséhez, a migrációs hajlam visszafogásához, együtt jár azzal is, hogy a források nem mindig oda kerülnek, ahol hatékonyan felhasználhatók lennének, a felhasználás sok esetben ellenőrizhetetlen, máskor egymásnak ellentmondó tevékenységeket is támogatnak. A forrásbiztosítás, tervezés, felhasználás és elszámoltathatóság nem egységes rendszerben történik. A forrásokhoz való hozzáférés túlbürokratizált, nehézkes.

A migrációkezelés ténye, a benne való részvétel alkalmas olyan forrásokhoz való hozzájutáshoz is, ami egyéb körülmények közt nem lenne lehetséges.

**C.** Az EU-s és a nemzetállami tevékenységek forrásbiztosítása nem összehangolt, sőt esetenként ellentétes hatású is lehet. Nemzetállami relációban a helyi végrehajtási szint leterheltsége és forrásbiztosítása nincs összhangban, nem mindig állnak időben rendelkezésre a források, és azok nem tervezhetőek hosszabb távra.

### **7.3. A migrációkezelésben résztvevő szervezetek/intézmények belső működési rendjének kompatibilitása a folyamatkezelés során.**

A migrációkezelésben résztvevő/bevont szervezetek/intézmények nem mindegyikének funkcionális alaprendeltetése a migrációkezelés. A résztvevők rendszerint saját feladatrendszerük keretében, vagy a mellett végzik a migrációkezelési részfeladatokat. Fontos, hogy a szervezeten/intézményen belüli kapcsolatrendszer alkalmas legyen ezen tevékenység támogatására, biztosítsa megfelelő információáramlást, garantálja a funkcionális feladatrendszerrel eltérő feladatelemek integrálását. A szervezeti egységek és elemek szervezeti működési előírásai és a migrációkezelési elvárások hogyan kapcsolódnak egymáshoz és mindez hogyan befolyásolja a különböző szintű tevékenység megvalósítását?

**A.** Az EU-s intézményeken belüli működési mechanizmusok a tagállamok számára nem mindig átláthatóak, sok esetben csak valamely dokumentum megjelenése esetén találkoznak a tényekkel, az előzmények rendszerint marginalizálódnak.

**B.** A kapcsolatokat befolyásolja a műveletek során főleg az EU részéről érvényesített menedzsmentelemek megléte is. Ez alapvetően meghatározza a

szervezeten/intézményen belüli kapcsolatrendszert is, ami az egyenszilárd-ság ellen szól.

Az EU-s tevékenységek döntően nemzetállami kivitelezésben valósulnak meg. A nemzetállami tevékenységekben sem mindig biztosított a migrációkezelés szervezeten belüli funkcionális pozicionálása.

**C.** A migrációkezelésben résztvevő nemzeti szervezetek/intézmények működésében a feladatalapú megközelítés miatt a belső kapcsolatrendszer integrálása még nem minden esetben történt meg, és a szemlélet fennmaradása okán ez sokáig nem is fog megtörténni.

Az egyes szervezeti egységek és elemek nem alapfunkcióként, hanem (kapt) feladatként értelmezik a migrációkezelést. A szakmai megfelelés nem kerül preferálásra, elsősorban a csapaterős megközelítés (*quantitativ szemlélet*) kap prioritást. A szervezeteken belül a kapcsolatrendszert meghatéri a feladatokra való folyamatos, ciklikus, nem mindig kiszámítható időpontú erő és eszközátcsoportosítás. A migrációkezelés címén megszerzett források felhasználása nem mindig a migrációkezelésre történik, hanem azt a szervezetek és intézmények a saját általános működésükre használják fel. Ez egy versenyhelyzetet teremt, amit a jelenlegi vezetés-irányítási rendszer nem tud hatékonyan kezelni.

#### **7.4. A migrációkezelésben résztvevő szervezetek/intézmények egymás közti kapcsolati rendjének kompatibilitása a folyamatkezelés során.**

A migrációkezelésben számos szereplő van jelen eltérő döntési szintekhez kapcsolódóan. A közös tevékenység során a megvalósítási elvek összehangolása, a napi együttműködés megvalósítása, a közös tervezés, forrásbiztosítás meghatározó erővel bír a hatékonyság és a hatásosság vonatkozásában. Röviden, hogyan valósul meg a szervezet/intézményközi együttműködés?

**A.** Az EU-s intézményrendszeren belül az ad hoc megoldások, az előzménynek hatásvizsgálatának folytatólagos elmulasztása párhuzamosságokat idéz elő.

**B.** A szervezetek/intézmények közti kapcsolatrendszert veszélyezteti, hogy sok esetben nem azonos szintű szervezeti/intézményi elemek kerülnek közös alkalmazásba, a vezetés-irányítási stílusok eltérőek és eltérő az alapműködési rend is. A közös tevékenység finanszírozási rendje is kapcsolatrendszeri problémákat idézhet elő. A szervezet/intézményközi kapcsolatok esetében az integrált szemlélet hiánya folyamatosan tetten érhető. A különböző rendeltetésű szereplők tevékenységének összehangolása elsősorban feladatcentrikus, így sokszor marginálisan kezeli a kompetenciák és kapacitások összeegyeztetését.

C. Az alá és mellérendeltség kérdéseinek tisztázatlansága magának a folyamatkezelésnek is a rovására mehet. A más minisztériumokhoz való szervezeti tartozás az alkalmazás során újabb kérdéseket vethet fel. A szervezet/intézményközi kapcsolatrendszer terheli az össze nem egyeztetett infrastruktúrafejlesztés, az eltérő ellátási, elhelyezési rend.

A kapcsolatrendszer egyértelmű célja a megfelelő mennyiségű előerő folyamatos biztosítása egy adott területrészre, ami az egyéb lehetőségek kihasználást eleve háttérbe szorítja.

### **7.5. A migrációkezelésben résztvevő szervezetek/intézmények nemzetközi kapcsolati rendjének kompatibilitása a folyamatkezelés során.**

A migrációkezelés jellegénél fogva tipikus „határokon átnyúló” tevékenység, amelynek markáns nemzetközi vonásai vannak. A két és többoldalú megállapodások formális keretei mellett fontos a meglévő informális csatornák alkalmazhatósága is. A nemzetközi kapcsolatok szintjeit is célszerű körülhatárolni. A politikai kapcsolatok és a napi operatív kapcsolattartás nem minden esetben mutat lineáris összefüggést. Indokolt értelmezni, hogy a nemzetközi kapcsolatrendszer milyen mértékben befolyásolja a migrációkezelés hatásosságát és hatékonyságát.

*Megjegyzés: A szakirodalomban az integrált határmenedzsment lényegét sok esetben a 7.3 - 7.5 pontokra értelmezik. Ha integrált szemléletből indulunk ki, akkor ez csak rendszerelem szinten jelenik meg, tehát az egész rendszert nem képezi le.*

A. A migrációkezelésben az EU-s és nemzetközi szervezetek/intézmények, résztvevő országok érintett szervezetei/intézményei közötti együttműködés elsősorban a különböző tartalommal értelmezett szolidaritás jegyében történik.

A kapcsolatrendszer hatékonysága a külön-külön meglévő lehetőségek integrálási hajlamával is összefügg. EU-s környezetben időnként nagyobb az egyetértés a módszerek, eszközök, megoldási próbálkozások elítélésében, mint a közös megoldáskeresésben. A megoldások az EU részéről döntően *ex post facto* jellegűek és nem is mindig reagálóak, vagy érdemi hatásúak.

B. A nemzetközi kapcsolatokat alapvetően meghatározza a technikai és technológiai lehetőségek kihasználási szintje, és az ebből fakadó lehetőségek megosztásának mértéke. Az EU déli határainak őrizete érdekében nagy erő és eszköz-összpontosítás folyik, de a mérhető hatás nem szignifikáns.

C. A közös műveletek során az eltérő vezetési szintű, más felszereltségű, vezetési stílusú, alkalmazási készségű ideiglenes szervezeti elemek közti kapcsolatok determináló eleme a nemzetállami érdekérvényesítő, ami

az EU-s megoldásokat nehezíti. A nemzetállamok elsősorban gesztusértékű felajánlásokkal, deklarált és sok esetben látványos módon mutatják segítő szándékukat, azonban a helyi szinten alkalmazott kis, 1-2 szakaszerőnek megfelelő létszám elhelyezése, ellátása, a fogadások megszervezése jóval nagyobb anyagi forrásokat, odafigyelést igényel, mint a tevékenységükből származható, mérhető hozzáadott érték. Hasonló a helyzet a tanácsadók, összekötők kiküldésével is. Adott nemzetállam kialakult rendszerein belül a külső tanácsadók, valamiféle szándékkal kiküldött összekötők, rendszerműködési zavart idézhetnek elő. A helyi végrehajtáshoz delegált külső tanácsadók működése is zavart generáló lehet, kivéve, ha a különböző nyilvántartó, azonosító rendszerekhez való kapcsolódásban, az azokhoz való hozzáférésben, felhasználásban, a technikai és technológiai lehetőségek kihasználásában segítenek.

#### **7.6. A migrációkezelésben alkalmazott technika, technológia, eljárásrend hatékonysága és hatásossága, valamint egyedi és rendszerben való működési megfelelése.**

A rendelkezésre álló, elérhető technika és technológia rendszerillesztése megtörtént-e, annak lehetőségeit hogyan, mikor, milyen szinten és milyen hatásokkal használják ki? A korszerű eszközök alkalmazására való felkészítés szintje milyen? A hagyományos eszközök és módszerek és az új eszközök és módszerek integrált alkalmazása mennyire biztosított? Az új technikai és technológiai lehetőségek milyen szinten jelennek meg a vezető-irányító-szakirányító gondolkodásban és döntéshozatalban? *(Lásd még 7.8. pont!)*

**A.** A migrációkezelésnek nem alakult ki EU-s standard szerinti, integrált technikai és technológiai rendszere. A meglévő EU-s rendszerek nem teszik lehetővé valamennyi tagállamra kiterjedően a teljes körű, azonos tartalmú és hozzáférési információáramlást, a gyors adatcserét. Az EU területére főleg illegálisan bejutott migránsok azonosítása teljes körűen nem megoldott akkor sem, amikor ezt a rendelkezésre álló technika és technológia lehetővé tenné. Ez az egyik legfontosabb veszélyforrás. A EU-s szintű migrációkezelési törekvésekből hiányoznak a valóban preventív megoldások, a reagáló jelleg a „vesztes” pozíciókat vizionálja az EU számára. A migránsokat mozgató érdekérvényesítő mechanizmusok képesek kihasználni a technikai és technológiai lehetőségeket, sokszor az EU nem szándékos asszisztálásával is.

**B.** Nem alakult ki az azonosítás, a napi ügyintézés és a válsághelyzetkezelés információbiztosításának gyors, megbízható, minden tagállam által

azonnal elérhető rendszere. Az EU-vezetés elsősorban a hagyományos technikák, technológiák alkalmazását preferálja, azok alkalmazási kritériumait ismeri és várja el. Ugyanakkor nem kerül kellő hangsúly a legmodernebb eszközök korai felismerő és felderítő, elhárító alkalmazására. A technika és technológia lehetőségeinek alacsony hatásfokú kihasználási lehetőségeit jelzi, hogy a migránsokkal szemben deklaráltan az EU külső határainál és (főleg) a területén kívánnak fellépni. A terület gyengeségét jelzi, hogy az embercsempészek, és a migrációt koordinálók előnyben vannak az EU-s és nemzetállami határbiztonsági szervezetekkel szemben, pontos, naprakész és alkalmazható információkkal látják el a migránsokat, és ebbe a folyamatba még mindig nem történt az EU részéről drasztikus beavatkozás. Az információcsere technikai és technológiai feltételei az EU-tagállamok között adottak, de a hozzáférés sok esetben alacsony hatásfokú, a szükséges információk a kritikus esetekben nem állnak rendelkezésre. Nem kerül kihasználásra a migránsok egyedi és megbízható azonosításának feltételrendszere. (Interoperabilitás.)

C. A migrációkezelés technikai-technológiai lehetőségeinek kihasználási szintje és hatásfoka sok esetben kontraproduktív.

### **7.7. A migrációkezeléshez kapcsolódó tervezés, szervezés rendszere döntési szintenként, a kapcsolódó migrációkezelési funkciók érvényesülésének mérhetősége. Innováció, minőségügyi megoldások mérhetősége a migrációkezelésben.**

Úgy tűnik felkészületlenül érte az EU-t a 2015-ös migrációs hullám, 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. A helyzet nem sokat változott.

A migrációkezelés rendszerint nem önálló tevékenységként jelenik meg, hanem valamelyik szervezet/intézmény saját feladatai közt végzi, több szereplő esetén valamely szervezet/intézmény (magasabb vagy azonos szinten) koordinálja a tevékenységet. Akár önálló, akár koordinált formában történik a folyamatkezelés, a lehető legmagasabb döntési szinten célszerű a tervezést elindítani és a szervezési tevékenységet összehangolni. A migrációkezelésen belül célszerű elkülöníteni a funkciókat, és ennek alapján rangsorolni és összehangolni a feladatokat. A folyamatkezelés hatékonyságát nagymértékben ellensúlyozza a párhuzamosságok és a koordinálatlan kapcsolódási pontok megléte. A tervezési és szervezési tevékenységhez minden esetben előzetesen célszerű társítani a forrásokat, azok elérhetőségének a garantálásával és a teljesítés utáni elszámolás igényével. (Lásd még 7.2 pont!) A szerveze-

ten/intézményen belül rendszeresített, tervezéssel, fejlesztéssel, innovációval, minőségüggyel, humán erőforrás fejlesztéssel (*Lásd még 7.10 pont!*) foglalkozó szervezeti egységek és elemek érvényesülési lehetőségeit a folyamatkezelésben minden esetben célszerű körülhatárolni. (*Lásd még 7.3 pont!*)

**A.** Veszélyes mértéket öltött az EU-szintű koncepciók, elgondolások, tervek, stratégiák mennyisége és heterogenitása. Az egymás után készülő, sokszor a nemzetállamok elgondolásait mellőző technokrata megoldások olyan ellentmondásokat is tartalmaznak, amelyek az EU jelenlegi működési rendje szerint nem lehet konszenzusos módon feloldani. A stratégiáknak nevezett dokumentumok idősíkja, eszközrendszere és célrendszere sok esetben ellentmond a stratégiahierarchiának és a kialakult helyzetre újabb dokumentumok születnek a folyamatok állásának figyelembevételével, illetve az előző mechanizmusok lezárása és értékelése nélkül. A tervezésnél a migráció, a bevándorlás, menekültügy, munkavállalás, ideiglenes befogadás, biztonság, terrorizmus, kiváltó okok kezelése, stb. nem folyamat- és rendszerszemlélet alapján kerül értelmezésre és a dokumentumokban való megjelenítésre. A fejlesztések EU-szinten sok esetben ad hoc-jellegűek, előzmény nélküliek, a nemzetállami kezdeményezések nem mindig kerülnek koordinálásra.

**B.** A normál helyzeti és a válságidőszaki kezelési mechanizmusok mindmáig nem kerültek rendszerillesztésre, a jelenlegi, viszonylagosan elviselhető migrációs nyomáscsökkenést az EU nem használja ki és nem hozza szinkronba a nemzetállami törekvésekkel.

A migrációkezelés tervezése során az elvi szakpolitikai és stratégiai kiindulás ellenére nem egyértelmű, az adott tagországok és az EU érdekei szerint is különféle módon értelmezhető dokumentumok születnek. A dokumentum-hierarchia EU-s szinten nem könnyen áttekinthető. A stratégiai, taktikai és a végrehajtási/operatív, sőt az azonnali megvalósítású elemek a dokumentumokban keverednek, ezzel csökkentik az adott szintekhez kötődő kompetencia és kapacitás kihasználási fokát. Az innovatív megoldások sok esetben a politikai hozzáállás miatt nem tudnak érvényesülni.

**C.** A kivitelezés során az EU-intézmények koordinálása mellett a döntő súly továbbra is a tagállamokat terheli, ami a döntések és megvalósítás ellentmondásait katalizálja. A kivitelezés szervezése műveletek (*operations*), akció tervek, programok, projektek szintjén történik, ami a menedzsmentszemlélet és eljárások kikényszerítésével problémát jelent a hagyományos hierarchikus-bürokratikus szervezeti működés esetén. A kivitelezés szervezése akció tervek, programok, projektek szintjén történik, ami a menedzsmentszemlélet és eljárások kikényszerítésével problémát jelent a hagyományos hierarchikus-bürokratikus szervezeti működés esetén.

## **7.8. A migrációkezeléshez kapcsolódó vezetés, irányítás, szakirányítás rendszerének hatékonysága, hatásossága, megfelelősége a mindenkori helyzetnek.**

Ha rendszerről beszélünk, akkor a vezető-irányító-szakirányító alrendszereket célszerű szintenként azonosítani. Vizsgálni célszerű, hogy a hagyományos (klasszikus) vezetés-irányítási módszerek, hierarchia és a menedzsment rendszerek, ad hoc megoldások mennyire harmonizálnak, megtörtént-e a rendszerillesztés. A programok, projektek menedzselése milyen vezetési szinten történik? A kialakult vezetés-irányítási rendszer megfelel-e a migrációkezelés elvárásainak? A vezetés-irányítás hatékonysága és hatásossága hogyan kerül mérésre?

**A.** A migrációkezelés folyamat és rendszerirányítása, szakirányítása a 7.7. pontban leírtak leképződését mutatja. A döntéshozatali mechanizmusok kettőssége veszélyes lehet: egyrészt a nemzetállami szuverenitás megtartását célozza, másrészt egy fokozottan integrált EU-működési szándékot erősít, amely vélhetően logikailag jobban lenne képes garantálni a közös fellépés hatékonyságát. A vezetés-irányítás e kettősség jegyében valósul meg, ami már önmagában veszélyes a migrációkezelésre nézve. Még mindig nem tisztázott EU-s szinten a migránsok befogadásának, letelepítésének és az integrációjának a kérdése. Hiányzik a komplex védelmi célú jogalkalmazás EU-s módszertana.

**B.** A folyamatok kezelésébe a rendészeti, funkcionálisan határőrizeti/rendészeti és biztonsági szervezetek mellett bevont katonai szervezeti egységek, szakirányú tevékenységet végző más szervezetek és intézmények, köztük civil szervezetek integrált vezetés-irányítása nem alakult ki. A sokszereplős tevékenység irányítása szintenként és területenként eltérő hatékonyságú, vertikálisan és horizontálisan nem egyenszilárd. A többnemzetiségű alkalmazás kivitelezése a nemzetállami vezetés-irányítást terheli. A szakirányítás EU-szintű kivitelezése alacsony hatásfokú, a nemzetállami megoldások integrálása helyett a deklarált (látszat) koordinálás kap szerepet.

**C.** A migrációkezelés szakterületi irányítása adott szervezetszinten megvalósul, de több szereplő esetén zavarok észlelhetők. A hagyományos hierarchikus-bürokratikus megoldások mellett az EU-s érdekeltségű kivitelezésnél kikényszerített menedzsment megoldások rendszerillesztése általában elmarad, ennek terhei főleg a végrehajtási szinten csapódnak le.



## **7.9 . A migrációkezeléshez kapcsolódó általános és szakpolitikák, koncepciók, stratégiák, általános, jogi és szakmai szabályozások hatásossága és megfelelése az adott helyzetnek.**

A migrációkezelés során meghatározó kérdés a releváns általános, szak és funkcionális politikák megléte, ezek konszenzuson alapuló képviselte és alkalmazása. A politikákból vezethetők le a koncepciók, stratégiák (ágazati, szak. és funkcionális), akció és cselekvési tervek, programok, projektek és intézkedések. Jelen esetben is érvényesülnie kell a hierarchiának, azaz a szakpolitikák „nem írhatják felül” az általános politikát és a szakstratégiák, cselekvési tervek sem a hierarchikusan magasabb szinten lévő stratégiákat. Fontos, hogy a folyamat- és rendszerszemlélet érvényesüljön a stratégiai tervezés során is. A jogi, szakmai és egyéb szabályozások a politikák megvalósítását biztosítják, és nem fordítva, tehát egy jogszabályból nem szabad levezetni egy stratégiát. Ugyanakkor a megvalósítás módjának szinkronban kell lennie az érvényes jogrenddel. A szabályozás értékelését mindig a 7.1 - 7.8 pontok áttekintése tükrében célszerű vizsgálni és nem fordítva. Ugyanis minden esetben indokolt egybevetni a kialakult helyzet kezelési szükségletét és a rendelkezésre álló szabályozási keretek összhangját. Az EU-tagság kapcsán az integrált szabályozás rendszerillesztését is vizsgálni indokolt. A gyakori szabályozás-változtatás elbizonytalanítja a folyamatkezelésért felelős és azt megvalósítók hozzáállását, ezzel a hatékonyságot és hatásosságot.

**A.** A migráció az utóbbi időben egyre inkább politikai, mint jogi, biztonsági kategória, amely ezzel együtt túlpolitizálttá és relatívvá is vált, ezáltal megítélése és értelmezése markánsan köthető az erősebb politikai szereplők mindenkorai véleményéhez.

A migrációkezeléshez kötődő szabályozás jelenlegi helyzete az ok-okozati összefüggések valós súlyú kezelésének mellőzése mellett a kialakult EU-s rendszerek fenntartását preferálja. Az 1951. évben született menekültügyi megállapodás politikai, gazdasági, környezeti, társadalmi, kulturális, vallási, stb. feltételrendszere olyan mértékben módosult, hogy jelenleg alkalmatlan teljességében kezelni a folyamatokat. A nemzeti biztonság és a humán biztonság összeegyeztethetősége érdekében nem történtek mérhető lépések. A migránsok kategorizálásának helyszíne, módszere, az egyes kategóriákkal való foglalkozás szintje heterogén értelmezésű, ezáltal az EU-s megoldási törekvések csak egyre újabb és újabb veszélyforrásokat teremtenek. A migrációkezelés problémáinak megoldása helyett az EU strukturális megújítása kapott prioritást, ami a veszélyek kezelését elodázza. A jelenlegi átmeneti migrációs intenzitáscsökkenést az EU nem használja fel a migrációkezelési rendszerek korszerűsítésére, nagyobb migrációs nyomás kezelésére való

felkészülésre, a már az EU területén tartózkodó, azonosítatlan migránsok felderítésére és hatósági látókörbe vonására, integrálására, a külső határok egységes standard szerinti őrzésére.

A Törökországgal jelenleg életben lévő nyilatkozat nemzetközi jogi hatását az EU túlértékeli, nem egységes szabályozási rendszerben kezeli a folyamatokat. A működő rendszerekhez szükség lenne 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. Ma már nem az a fő kérdés, hogy kell-e vagy lesz-e bevándorlás, hanem hogy ki tudják-e EU-s szinten választani, hogy kit fogadnak be... Európa számára nem az a kérdés, hogy a jövőben több migráns érkezik-e, hanem az, hogy olyan személyek jutnak-e el a kontinensre, akiknek a nyelvtudása, képzettsége, kulturális háttere, továbbá hajlandósága lehetővé teszi a sikeres integrációt, illetve a munkaerőpiacra való belépést. Az illegális migráció legális mederbe terelése nem tekinthető megoldásnak, ha nem került és nem kerül kialakításra a konszenzusos feltételrendszere.

A jelenlegi EU-s irányelvek és szabályozások vonzzák a migránsokat, ugyanakkor a jogok és a kötelezettségek egyensúlya nem került kialakításra.

**B.** A migrációs szabályozást az éppen aktuális helyzet direkt módon befolyásolja. Mérhető és érezhetően irreverzibilis hatású folyamatok esetén az ad hoc szabályozás kap szerepet, míg a hosszú távú megoldáskeresésnél nem a migráció kezelése, hanem a migrációs helyzet kihasználása kap prioritást. A jogi szabályozás terén az EU-szabályozások nemzetállami adaptálása formálisan történik meg, sok esetben azok a kialakult gyakorlathoz nem illeszkednek, ezért megvalósításuk is csak formális. Az egységes szabályozás kivitelezése az eltérő érdekek miatt EU-szinten egyre nehezebb, ezért inkább a kikényszerítő intézményi jelleg kezd dominálni a konszenzusteremtés helyett/mellett. Ez a gyengeségnek is tekinthető jelenség egyben veszélyt is jelent a további EU-s működés vonatkozásában.

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

**C.** A szabályozottság EU-s és nemzetállami értelmezésének eltérő volta miatt, főleg a végrehajtási szintet terheli a felelősség az érdemi megoldások elérése terén.

### **7.10. A migrációkezelésben résztvevő szervezetek/intézmények kompetencia és kapacitásbeli kompatibilitása, az előerő alkalmazási megfelelése.**

Úgy tűnhet, hogy logikai csavar került gondolatmenetbe, ugyanis a hierarchikus-bürokratikus szervezetek/intézmények esetében minden változtatás a szervezeti struktúrához kapcsolódik, és az eddig logikai megközelítéssel ellentétes módon történik általában a változások kezelési szándéka. Jelen esetben azt célszerű elemezni, hogy a migrációkezelésben résztvevő szervezetek/intézmények mennyire képesek eleget tenni az elvárásoknak és mit szükséges annak érdekében tenni, hogy az esetleges nem-megfelelőségek kiküszöbölésre kerüljenek. A logikai megközelítést a nem-megfelelőségek megszüntetésére, kijavítására, megelőzésére célszerű alapozni. A migrációkezelés során felmerülhetnek olyan kompetencia- és kapacitásigények, amelyekkel nem minden szervezet/intézmény rendelkezik azonos szinten. A rendszerműködés biztosítása érdekében célszerű az egyenszilárdságra, a szinergikus tényezők preferálására törekedni. A humán erőforrás megfelelése kulcskérdés a szervezeti/intézményi működés során, ezért a migrációkezelés igényeinek biztosítását a kiválasztás, felkészítés, feltétel-biztosítás, szinten tartás és fejlesztés terén prioritásként célszerű kezelni. A hagyományos vezetői szemléletet is vizsgálni indokolt abból a szempontból, hogy az alapfeladatok ellátására képes személy automatikusan alkalmas-e a szervezet/intézmény feladatkörébe tartozó bármely tevékenység ellátására. Ha a problémakutatás eljutott a 7.10 pontig, célszerű egy ellenőrző visszacsatolással a korábbi pontokat is újra áttekinteni.

**A.** Az EU-s intézményrendszer migrációkezelési hozzáállása egyértelműen elitista, önigazoló megoldásokra törekszik. Az EU-s intézményrendszer a migrációkezelés terén nem mindenben a tagállami érdekérvényesítés eszköze. *(Maga az intézményrendszer létrejöttékor elszakadt az eredeti funkciójától, és jelenleg a saját maga létét, fenntartását és fejlesztését tartja szem előtt, ennek rendeli alá a tagállami érdekek megjelenítését.)*

Az EU egy túlbürokratizált, a saját inkompetencia határaihoz közelítő, a nehézkes döntéshozatali rendszert ad hoc megoldásokkal, nem definiált és mindig a helyzetnek megfelelő „közösségi értékekkel” mozgásban tartó mechanizmust működtet, amely „alkotmány” hiányában államként (*quasi föderáció*) akar érvényesülni a tagállamok felett, sokszor ellenében, de ehhez nem rendelkezik megfelelő jogosítvánnyal, amit a fentieknek megfelelően próbál ellensúlyozni. EU-s szinten a politikai szándékok egységes értelmezését és kivitelezését az egyes tagországok eltérő érdekei miatt jelenleg nehéz megértetni ez érintettekkel és azt megvalósít(t)a(t)ni.

**B.** A nemzetállami és az EU-s intézményrendszer közti érdek-ellentmondás az egyik alapja az EU-s migrációkezelés veszélyforrásainak. A szolidaritás és más EU-s értékek definiálatlansága az álláspontok közelítését nem támogatja.

A tranzit országokkal és a kibocsátó országokkal való közös tevékenység szervezeti/intézményi feltételeit korlátozza, hogy a nevezett országok nem EU-tagok, így az érdekérvényesítés irányultsága és megvalósítása nehezen összeegyeztethető. A migrációkezelés szereplőinek cselekvési lehetőségei és korlátai átfogó módon nem kerültek kialakításra. A hatóságok kezében lévő eszköztár nem mindig elég a hatásos hatósági fellépésre. A külső határok megerősítése elvileg egyetértésen alapszik, de a már az EU területén lévő, nem menekült és munkavégzésre alkalmatlan migránsok sorsának rendezése a fő probléma.

A nagyobb befolyással bíró EU-tagállamok a belső problémáikat külső sikekkel akarják ellensúlyozni. (Pl. EU-Törökország Nyilatkozat)

**C.** Amíg a migrációkezelés súlya alapvetően a nemzetállamokat terheli, és nincs erre kompetens EU-s intézmény vagy szervezet, amelyet a nemzetállamok is konszenzusos módon elfogadnak, addig a nemzetállamok releváns intézményei és szervezetei alkotják ennek a keretét.

## **8. Befejező gondolatok**

A problématerkép elkészítése nélkül eddig is működött a migrációkezelés. Ugyanakkor szakszerű elkészítése más megközelítéseket is lehetővé tehet és a strukturált, érdemi megoldásokat is támogathatja. A migrációkezelés mind EU-s és mind nemzetállami szinten is deklarált prioritást élvez, és a biztonság egyik fontos pilléréként jelenik meg. Azonosíthatók a szándékok és a közös tevékenységre való törekvés ténye is. **A migrációt kiváltó okok helyszíni kezelési szándéka, a folyamatok szabályozása és szabályozottsága, a migrációirányítás megoldhatósága, a folyamatok kezelése során felmerülő rendszerillesztési gondok minden esetben valamilyen mértékű és szintű figyelmet kapnak, de a realizálás terén nem egységes a hozzáállás, sőt sok esetben éppen politikai indokok miatt marginális tényezőként kerülnek értelmezésre, kezelésre.** A migrációkezelésre irányuló, EU-s és nemzetállami szinten tapasztalható megvalósítási hajlam és hatáosság országonként eltérő, sok esetben nem is kellően koordinált. A közös tevékenységet nehezítik a tagállami politikai szándékok és az EU-s intézményrendszer érdekérvényesítő módszereinek párhuzamosságai is. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer *de facto* nem működik.

A migrációval és a kezelésével összefüggő folyamatok mind a mai napig nem kerültek teljes volumenükben azonosításra, körülhatárolásra, elemzés-

re. **Sajnos maga migrációs folyamat és a migrációkezelési folyamat strukturált értelmezése sem történt meg, a kettő rendszerint keveredik, főleg a politikai retorikában.** Két összefüggő, de két jellegében és tartalmában elhatárolható folyamatról van szó. A problématerkép dilemmájának megfogalmazása és a felvázolt módszertan talán segíthet az értelmezési problémák feloldásában és az integrált megoldások keresésében...



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

**Kutatási területe:** az őrzés, mint tevékenység rendszerszemléletű vizsgálata, a biztonság, határbiztonság összefüggései, a biztonságkutatás összefüggései, a rendészeti/rendvédelmi szervek stratégiai és jövőtervezésének, projekttervezésének-irányításának, minőségfejlesztésének-irányításának, vezetés-irányításának

szakirányításának problémái, vezetés-elméleti problémák, biztonsági folyamat és rendszerelemzések módszertana. A problémamegoldás és feladatvégzés biztonsági-környezeti elemzése, összefüggései. Helyi biztonsági kérdések koordinálása.

## A Nemzetközi Migrációs Konferenciáról korábban megjelent kiadványok:

