

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer előrejelzési képességének jellemzői¹

URBÁN Ferenc²

A tanulmány összefoglalja az Európai Unió irreguláris és menekültügyi statisztikára vonatkozó adatgyűjtési gyakorlatát. Bevezeti az olvasókat az adatgyűjtés szervezeti keretének és gyakorlatának legfontosabb jellemzőibe, továbbá ismerteti az irreguláris és menekültüggyel összefüggésben álló migrációra vonatkozó kockázatelemzés elméletét és néhány az Európai Unióban bevett gyakorlatát.

Kulcsszavak: menekültügy, menekültügyi statisztika, menekültügyi elemzés

A tanulmány megírásának alap gondolatát az adja, hogy napjaink migrációs válság által sújtotta világában egyre jelentősebb problémaként merül fel a megfelelő minőségű menekültügyi statisztikai adatok gyűjtése, hozzáférhetősége és utána ezekből az adatokból a megalapozott migrációs és menekültügyi kockázatelemzések készítése, illetve a szakpolitikai döntések előkészítése.

A migráció típusainak (irreguláris és reguláris) éles elhatárolása nem könnyű feladat, mert „az egyes típusok rendszerint keverednek egymással, valamint a migrációnak olyan atipikus formái is léteznek, amelyek nem emberi mozgással, hanem az államhatár megváltozásával, avagy államok megszűnése vagy új államok létrejötte miatt fordulhatnak elő”.³ Hangsúlyozandó, hogy a migráció elemzésekor éppen ezért a migráció folyamatát, a migráns utat kell figyelembe venni, hiszen gyakran tapasztalunk átmenetet a reguláris migráció és az irreguláris migráció között: „A jogszerűtlen (illegális) beutazásból is származhat jogszerű, mégis irreguláris (például menedékkérelem elbírálása miatti) tartózkodás, míg a jogszerű tartózkodás is irreguláris helyzetté válhat, ha annak jogi feltételei megszűnnek.”⁴

A tanulmány a fő hangsúlyt a menekültügyi statisztikai adatgyűjtésre és az abból készülő kockázatelemzés fontosságára kívánja helyezni. A menedékkérelemmel összefüggő migráció fontosságát jól mutatja, hogy a világon 65,6 millió olyan személyt

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, *A migráció dinamikája és társadalmi hatásai Ludovika Kutatócsoport* működése során, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² URBÁN Ferenc, vezető tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal
Ferenc URBÁN senior counselor, Hungarian Central Statistical Office
orcid.org/0000-0001-7165-5643, ferenc.urban1980@gmail.com

³ Hautzinger (2016) 12.

⁴ Hautzinger (2016) 10.

tartottak nyilván 2016-ban, aki otthonát kényszerből hagyta el, ebből a 65 millió főből 10,3 millió fő új menedékkérelemmel összefüggő nemzetközi migrációban részt vevő személyt regisztrált az UNHCR.⁵

Az Európai Unió szervezeti keretein belül több intézmény is gyűjt a tagállamokra vonatkozó, nemzetközi menekültügyi statisztikai adatokat. Ezek az intézmények az adatgyűjtést természetesen eltérő jogi felhatalmazás alapján végzik, és az általuk gyűjtött adatok köre, azok nyilvánosságra hozatalának gyakorisága és lefedettsége is különböző.

Természetesen menekültügyi statisztikai adatokat a menekültügyi szakterület feladatainak ellátásáért nemzeti hatáskörben felelős nemzeti szervezetek (például a nemzeti rendőrségek, és a nemzetközi migrációt a gyakorlatban ellenőrző önállóan vagy a tagállami belügyminisztériumok alatt működő bevándorlási hivatalok) is gyűjtene, majd az EU szervezeteinek továbbítják azokat.

Írásomban azt mutatom be, hogy jelenleg hogyan működik az Európai Unióban a menekültügyi statisztikai adatok gyűjtése, illetve azt is vizsgálom, hogy ezek a statisztikák milyen módon hasznosíthatók a migrációs előrejelzés és a menekültügyi válsághelyzetek kezelése céljára.⁶

Az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtési és meglévő elemzési struktúrák bemutatása előtt kitérek annak jogi és fogalmi keretét adó, európai menekültügyi rendszer bemutatására is.

A közös európai menekültpolitika

Az EU menekültpolitikája az EU-ról szóló szerződés⁷ (a továbbiakban alapszerződés) hatálybalépésével „köszöntött be”;⁸ ezt megelőzően csak egyetlen közös álláspont született a menekültügy terén, ami az 1951. évi genfi egyezményben szereplő meghatározás értelmezése volt. A téma szempontjából jelentősnek tekinthető még a Tanács 1995. június 20-ai határozata is a menekültügyi eljárások minimális garanciáiról, amelyek egyike sem bírt azonban kötelező jelleggel, tehát az, hogy ezek beépültek-e a nemzeti jogba, a tagállamok döntésétől függött.

⁵ UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2016, 2. – A 65,6 millió főből 22,5 millió fő menekült (17,2 millió a UNHCR fennhatósága alatt és további 5,3 millió palesztin menekült az UNRWA fennhatósága alatt), ebbe a globális számba beletartozik 40,3 millió belső menekült is, a menedékkérők száma pedig 2,8 millió fő volt 2016-ban.

⁶ Menekültügyi válsághelyzetnek tekinthető az a rendkívüli szituáció, amikor egyszerre nagyszámú irreguláris migráns lépi át valamelyik EU-tagállam határát, hogy azt követően ott vagy egy másik tagállamban menedékkérelmet terjesszen elő.

⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2007a)

⁸ Kende–Szűcs (2011) 535.

Az alapszerződés két célt épített be az EU működéséről szóló szerződésbe:⁹

1. a tagállamok nemzeti menekültjogának rövid távú harmonizációját a genfi egyezmény teljes és maradéktalan alkalmazásával, a visszaküldés tilalma¹⁰ (non-refoulement) elvének tiszteletben tartása mellett; és
2. hosszú távon egy közös eljárás és egységes státusok kialakítását, valamint a menekültek másodlagos mozgásának megakadályozását.

A hosszú távú célok megvalósítására kitűzött határidő már letelt, a menekültügyi jogi aktusok európai uniós és nemzeti átdolgozásai megszülettek, de a közös eljárás és az egységes státusok megteremtése eddig még nem valósult meg.

Az Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban Bizottság) a jogi keretrendszer kidolgozása helyett a gyakorlati együttműködés további elmélyítését helyezi előtérbe, aminek egyik legfontosabb jele az EASO (*European Asylum Support Office* – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) megalapítása (lásd az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendeletét,¹¹ a továbbiakban EASO-rendelet). E hivatal célja a nagy menekültügyi nyomásnak kitett tagállamok menekültüggyel foglalkozó intézményeinek támogatása, valamint az EU tagállamai és a harmadik országok közötti együttműködés elősegítése.

A közös európai menekültügyi politika a következő öt területből áll:

1. A Dublin III rendelet,¹² amelynek alapjául a dublini egyezmény¹³ szolgál, „kapcsolóelemeket”¹⁴ fogalmaz meg szigorú sorrend alapján, hogy a menedékjogi kérelmet egy adott tagállamhoz kapcsolja (azaz meghatározza az azok elbírálásáért felelős tagállamot). Ennek következtében a menedékkérő nem választhatja meg a célországát. A menedékjog iránti kérelem elbírálásáért való felelősség megállapítása a hatályos Dublin III rendelet szerint a fenti felelősséget megállapító kritériumrendszer alapján történik, amelyhez szorosan kapcsolódik a tagállam kötelezettségét megszüntető 19. cikk.¹⁵

A rendelet által meghatározott kapcsolóelemek a következők: 1. családi kapcsolat; 2. kiadott tartózkodási engedély vagy vízum; 3. ha ezek közül egyik sem jelöli ki a menekültügyi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamot, akkor azért a belépéstől számított egy évig az az állam felelős, amelyik határán át a kérelmező belépett az EU területére; 4. amennyiben az előbbi elvek alapján nem lehet felelős államot meghatározni, akkor annak az államnak kell lefolytatnia az eljárást, ahol a kérelmet benyújtották.

2. Az átmeneti védelemről szóló irányelv meghatározza a menedékkérőknek nyújtandó átmeneti védelem minimális követelményeit a menekülők tömeges

⁹ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2012), az EU működéséről szóló szerződés 78. cikke szerint.

¹⁰ A kínzást elszenvető személy visszaküldésének tilalma.

¹¹ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2010)

¹² Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2013a)

¹³ EU-tagállamok közötti kormányközi megállapodás a menedékjog kérdésében. Az 1990-ben született, de csak 1997-ben kötelező erejűvé vált egyezmény a dublini rendelet elődje.

¹⁴ Kende–Szűcs (2015) 531.

¹⁵ Nagy-Nádasdi (2017) 5.

beáramlásakor,¹⁶ és lehetővé teszi a kiegyensúlyozott tehermegosztást a tagállamok között. Tömeges beáramlásnak nevezzük azt az eseményt, amikor harmadik országból vagy több államot érintő összefüggő területről nagyszámú menekülő érkezik, mert országának elhagyására kényszerül.

3. A befogadási irányelv definiálja a menedékkérők ellátásának közös szabályait, de 2013-as átdolgozásával¹⁷ már a menedékkérők fogva tartásának feltételeit is szabályozza.

4. A kvalifikációs irányelv¹⁸ a genfi egyezmény „menekült” definíciójának EU-n belüli egységes értelmezéséhez járul hozzá, emellett a XXI. századnak arra a kihívására is reagál, hogy a menekülő már nem az a „kelet-európai entellektüel, aki a központi államhatalom elnyomása elől menekülve, a »lábával szavaz«, s nyugatra szökik, hanem tipikus kérelmezővé a polgárháború, a kámforrá vált állam helyére lépő céltalan erőszak, vagy a radikális szélsőségesek elől menekülő személyek váltak”.¹⁹ Ezekre az esetekre vezették be a kiegészítő védelem kategóriáját. Ebben olyan személyek részesülhetnek, akiknek esetében valós a veszélye annak, hogy saját országukba visszatérve, „súlyos sérelmet szenvedjenek”.

5. A Bizottság 2007-ben a menekültügy területén elért harmonizáció felmérése során elkészítette az ún. Zöld Könyvet, amely a kapcsolódó jogintézmények vonatkozásában úgy fogalmaz, hogy újra kell értékelni a tartalmát és értékét bizonyos a harmonizáció első fázisában bevezetett eljárási eszközöknek,²⁰ ennek keretében került átdolgozásra az eljárási irányelv,²¹ ami a menekültstátuszról való döntés minimális garanciáit rögzíti, szabályozza a menekült- és a kiegészítő védelmi státus elismerését szolgáló folyamatot, illetve meghatározza az államigazgatási és a bírói szakaszokat, valamint a különleges ügyeket.

A menekültügyi statisztikai adatgyűjtés rendszere az Európai Unióban

Annak az intézménynek, amelyik statisztikai adatot gyűjt, jogszabályi felhatalmazással kell rendelkeznie a hivatalos statisztikák készítését és közzétételét szolgáló adatgyűjtésre.

Az európai menekültügyi statisztika tekintetében ennek a kritériumnak 2007 óta felelnek meg az Európai Unió tagállamai, mivel ekkor fogadták el a 862/2007/EK rendeletet²² (a továbbiakban statisztikai rendelet).²³

¹⁶ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2001)

¹⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2013b)

¹⁸ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2011)

¹⁹ Kende–Szűcs (2015) 540.

²⁰ Szép (2015)

²¹ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2013c)

²² Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2007b)

²³ A statisztikai rendelet a menedékjogi statisztikai adatszolgáltatáson túl több más nemzetközi vándorlással kapcsolatos statisztikai adatszolgáltatást is szabályoz.

A statisztikai rendelet 4. cikkének hatálya alatt a tagállamok az Eurostatnak szolgáltatnak menekültügyi statisztikai adatokat. Ilyen jellegű (a Bizottság részére történő) adatgyűjtésre európai szinten már korábban is volt gyakorlat, az 1985–2007-es időszakban a tagállamok és az Eurostat közötti *gentlemen's agreement* alapján.

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

A statisztikai rendelet teszi lehetővé a gyűjtött, menekültügyi statisztikai adatok minőségének rendszeres ellenőrzését és az EU egészére kiterjedő összehasonlíthatóságának lehetőségét. E rendelet határozta meg a menekültügyi statisztikai adatgyűjtésbe vont változókat és bontásukat is.

Az Európai Unióban a másik jelentős adatgyűjtési rendszer az EASO hatáskörébe tartozó adatgyűjtés. Az EASO-t létrehozó rendelet²⁴ határozza meg a szervezet feladatkörét is. Ennek 9. cikke értelmében az EASO egyik teendője a menekültügyre vonatkozó információk gyűjtése: „a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamok szükségleteinek felmérése érdekében a Menekültügyi Támogatási Hivatal (ami 2016 őszétől már ügynökségi rangban működik) különösen a tagállamok és az UNHCR,²⁵ valamint adott esetben más vonatkozó szervezetek által szolgáltatott információk alapján összegyűjt minden olyan lényeges információt, amely lehetővé teszi a különösen nagy terhelés megoldását célzó – az EASO-t megalapító rendelet 10. cikkében említett – vészhelyzeti intézkedések azonosítását, előkészítését és meghatározását.”

A nemzetközi migrációs politika fejlesztése és ezen belül a menedékkérellemmel összefüggő migráció terén további meghatározó szervezet Európában a bécsi székhelyű ICMPD,²⁶ ami kutatásokkal, adatgyűjtésekkel, valamint szakértők kihelyezésével segíti elő a különböző projektekben részt vevő országok migrációs politikájának fejlesztését.

A rendeletben szerepel továbbá az is, hogy a hivatal elemzi a tagállamok által szolgáltatott adatokat a harmadik országbeli menekültek tömeges beáramlása esetén, és biztosítja az információk gyors cseréjét a tagállamok között. A jogszabály azonban nem tartalmaz jól körülhatárolható előírásokat arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen adatokat gyűjt az EASO, és melyek azok, amelyeket felhasznál az elemzéseire. Céljai között a következők találhatók:

1. az államok együttműködésének megerősítése és koordinálása a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásában;
2. hatékony operatív támogatás biztosítása a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamok számára nemzeti erőforrások bevonásával;
3. tudományos és technikai segítség nyújtása a menekültügyi szakpolitika és a jogalkotás formálásához (amihez azonban nélkülözhetetlen a menekültügyi statisztikai adatok gyűjtése).

²⁴ Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2010)

²⁵ *United Nations High Commissioner for Refugees* – az ENSZ menekültügyi főbiztosa.

²⁶ International Centre for Migration Policy Development (Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ).

Természetesen más európai uniós szervezetek is gyűjtenek feladataik végrehajtásához menekültügyi statisztikai adatokat. Ilyen például a Frontex,²⁷ amelynek feladata az EU külső határait fenyegető kockázatok elemzése és értékelése, amihez elengedhetetlenek a tagállamok által szolgáltatott adatok.

Az ügynökség a tagállamok által rendszeresen szolgáltatott információk alapján publikálja a negyedéves „FRAN”²⁸ elnevezésű nyilvános jelentéseit, ezen túlmenően operatív felhasználás céljából természetesen EU „korlátozott terjesztésű” dokumentumokat is készít.

A külső határokon észlelhető irreguláris migrációs helyzet kiértékelésére egy kilenc indikátorból álló jelzőmechanizmus szolgál, aminek egyik meghatározó eleme a tagállamokban benyújtott menedékjogi kérelmek száma.²⁹

A 862/2007 EK rendelet szerepe az Európai Unióban történő menekültügyi statisztikai adatgyűjtésben

Az európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtést egyik legfontosabb pillére a statisztikai rendelet 4. cikke és az adatok Bizottságnak történő megküldését támogató útmutató.³⁰ Az előbbi értelmében a tagállamok havonta, negyedévente és évente szolgáltatnak adatokat. Havonta három különböző adatsort kell eljuttatniuk a Bizottságnak:

1. a referencia- (adott naptári) időszakban nemzetközi védelmet kérelmező személyek és családtagjaik statisztikai adatai;
2. azoknak a személyeknek a száma, akiknek a referencia-időszak végén elbírálás alatt álló nemzetközi védelem iránti kérelmük van egy adott EU-tagállam nemzeti hatósága előtt;
3. a referencia-időszakban visszavont menedékjogi kérelmek száma (a statisztikai rendelet szintjén nem tisztázott és nem is cél annak meghatározása, hogy explicit vagy implicit visszavont kérelmekről van-e szó).³¹

²⁷ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Az Európai Unió külső határ ellenőrzésének gyakorlati együttműködéséért felelős ügynökség.

²⁸ FRAN (*Frontex Risk Analysis Network*): Frontex Kockázatelemző Hálózat.

²⁹ Természetesen ezen szervezetek megalakulása és adatgyűjtésük kezdete előtt is volt már nemzetközi migrációra vonatkozó adatgyűjtés, az irreguláris migráció és a menekültügy terén ilyen volt 1998-tól kezdődően a CIREFI. (*CIREFI: Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration*).

³⁰ Eurostat (2016)

³¹ Az Eurostat (2016) technikai útmutatója viszont tartalmaz erre is utasítást. Explicit visszavonás: a menedékjogot kérelmező a hivatalos eljárás során kinyilvánítja a kérelem visszavonását. Implicit visszavonás: a menedékjogot kérelmező a menekültügyi eljárás eredményét meg sem várva, elhagyja a menedékkérőket befogadó intézményt. A félreérthetőséget ugyanakkor növeli, hogy a statisztika az implicit módon visszavont kérelmeket gyűjti, és nem az ezek alapján hozott döntéseket.

A tagállamok negyedévente a következő adatokat szolgáltatják:

1. elutasított menedéjkogi kérelmek száma;³²
2. menekültként elismertek és a menekült jogállást visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
3. kiegészítő védelemben részesített és a kiegészítő védelmi státust visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
4. átmeneti védelemben részesített és az átmeneti védelmi kategóriát visszavonó határozatokban szereplő személyek száma (ez a védelmi kategória csak a Bizottság által meghatározott rendkívüli helyzetekben hívható életre, amikor az EU-nak nagy számú menedékkérő beáramlásával kell szembenéznie);
5. nemzeti jog alapján humanitárius védelemben részesített, illetve ezt a státust visszavonó határozatokban szereplő személyek száma (lásd a non-refoulement elvét).

Az éves gyakorisággal megküldendő adatok köréről két kivétellel elmondható, hogy azok jogorvoslati eljárásban (közigazgatási vagy bírósági eljárás lezárásaként)³³ hozott döntésekre vonatkoznak:

1. kíséző nélküli kiskorúként menedéjkogot kérelmezők száma;³⁴
2. menedéjkogi kérelmet elutasító döntéssel szembeni fellebbezés eredményeként hozott, jogerős határozatokban szereplő személyek száma;
3. fellebbezés eredményeként menedéjkogot megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
4. fellebbezés eredményeként kiegészítő védelmet megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
5. fellebbezés eredményeként átmeneti védelmet megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
6. fellebbezés eredményeként kiegészítő védelmi státust megadó vagy visszavonó határozatokban szereplő személyek száma;
7. közösségi vagy tagállami áttelepítési programban részt vevő személyek száma.

A statisztikai rendelet 4. cikkének hatálya alatt a tagállamoknak az áttelepítési programokban szereplő személyek adatain kívül statisztikát kell szolgáltatniuk a Dublin III rendelet értelmében a menedéjkogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamoknak átadott menedékkérőkről.

A harmadik országbeliek állampolgársági kategóriáira vonatkozó statisztikai adatokat kötelező jelleggel kell szolgáltatniuk a tagállamoknak az Eurostatnak. Az első referencia-időszak 2008. január volt; az első év adatait legkésőbb 2009. február végéig

³² Az elutasított menedéjkogi kérelmezők esetében kérdésként merül fel, hogy milyen döntésnek minősül az az eset, amikor a kérelmező nem kap menekültstátuszt, viszont oltalmazottit igen.

³³ A magyar menekültügyi szabályozás szerint státusvisszavonás csak közigazgatási eljárásban képzelhető el, státuszt viszont a menedékkérők felülvizsgálati eljárásban is kaphatnak.

³⁴ Kíséző nélküli kiskorú az a gyermek, aki hozzátartozó felnőtt kísérete nélkül nyújt be menedéjkogi kérelmet.

adhatták át a tagállamok. Az eDamis online³⁵ rendszeren keresztül folyó adatszolgáltatásra a referencia-időszak végétől számítva két hónap áll rendelkezésre, majd a statisztikai adatokat az Eurostat a validálás után közzéteszi a honlapján.

Módszertani megfontolások

Az adatgyűjtéshez készült módszertani útmutató különbséget tesz első és ismételt menedékjogi kérelmek között, az adatok egy statisztikai adatkör kivételével ismételt kérelmeket is tartalmazhatnak.

Első menedékjogi kérelmezőnek akkor tekinthető a személy, ha még nem nyújtott be menedékjogi kérelmet az adott tagállamban. (Így a megbízható statisztika elkészül-tének feltétele, hogy az adattárolás biztosított, az adatok pedig hozzáférhetőek legyenek.) Az ismételt kérelmezők korábbi ügyében már született döntés vagy ügyüket megszüntették.

Az ismételt kérelem fogalma a következő kategóriákat foglalja magába:

1. *következő kérelmet benyújtó kérelmező* az, akinek korábbi ügyében már született döntés;
2. *új kérelmező* is tekinthető ismételt kérelmezőnek, ha korábbi ügyét megszüntet-ték, és újra előterjesztette a kérelmet;
3. az *újra megnyitott ügyben kérelmező* ügyét a menekültügyi eljárási irányelv az Eu-rópai Unió Hivatalos Lapja (2013c) 28. cikkének (2) bekezdése alapján ismét megnyitották. Ez azokra az esetekre érvényes, amikor a kérelmező ismeretlen helyre távozott, és nem volt elérhető a hatóság számára. A következő menedék-jogi kérelem akkor nyitható meg újra, ha ennek ideje az eljárási irányelvnek meg-szabott határidőn belül esik.

A módszertani útmutató egy másik fontos meghatározása a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés definíciója. Bár a jogorvoslattal tovább nem támadható döntéshozó szerv tagállamról tagállamra változhat, ide azok a döntések tartoznak, amelyek ellen már nincs, legfeljebb csak az eljárásban vétett esetleges formai hibák miatt fellebbezési lehetőség.

A tagállamok összesen tizennyolc menekültügyi statisztikai táblát küldenek az Eurostatnak.

Menekültügyi korai előrejelző és készenléti rendszer

Az EU-ban az egységes menekültügyi rendszer működésével összefüggésben szükség van a hivatalos statisztikai adatgyűjtésnél időszerűbb, az eseményeket nem követő, ha-

³⁵ Lásd: webgate.ec.europa.eu/edamis/login/index.cfm?TargetUrl=disp_login

nem azokra gyorsan reagálni vagy azokat előrejelezni képes menekültügyi adatszolgáltatásra is, ebből a célból jött létre az EASO alapító rendelete alapján az EPS-rendszer.³⁶

Az EASO az EPS-rendszer keretein belül, havi rendszerességgel gyűjti a menedékjogi statisztikai adatokat különböző indikátorok alapján.

A rendszer 2013-ban kezdte meg tényleges működését; a keretében folyó menedékjogi statisztikai adatszolgáltatás folyamatos fejlődésen megy keresztül, jelenleg a harmadik szakaszánál tart.

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

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

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

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

A második szakasz adatgyűjtése az adatköröket és az adattovábbítás módját tekintve az elsőénél már kidolgozottabb volt.³⁷

Az EPS jelenlegi, 2015-ben indult harmadik szakasza, megőrizve a második szakaszra jellemző indikátorokat, kiegészült az egyéb módon lezárt eljárásokban szereplő személyekre,³⁸ a befogadásra és visszatérésre (kiutasítás és átadás a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős tagállamnak a Dublin III rendelet értelmében) vonatkozó adatokkal.

Ez a közvetlen gyakorlati célokat szolgáló, európai menekültügyi statisztikai adatgyűjtés elsősorban aktualitásában, időszerűségben különbözik a statisztikai rendelet szerintiétől, mivel az adatok az adott időszak végétől számított rövid időn belül elérhetőek az EASO-nál és azokról már a vizsgált időszak végét követően mintegy egy hónapon belül elemzés olvasható az EASO honlapján, illetve a tagállamok megfelelő hivatalai számára korlátozott terjesztésű elemzés is elérhető.

³⁶ *Early Warning and Preparedness System.*

³⁷ Az első szakaszban az adatszolgáltatás még Word-formátumban, a másodikban már Excelben folyt.

³⁸ Ez lehet a Dublin III rendelet hatálya szerinti átadás, áttelepítés másik tagállamba vagy az eljárás formális megszüntetése.

Az EPS hatálya alá tartozó adatgyűjtésekről minden hónap végén kétféle publikáció jelenik meg: az egyik az EASO honlapján³⁹ nyilvánosan, a másik viszont csak a tagállamok szakértői számára érhető el.

Az első, a *Monthly report* (Havi jelentés) 2013 óta jelenik meg, gyorsabb hozzáférést biztosítva ezáltal az Eurostat-hoz képest a legfontosabb európai menekültügyi statisztikai mutatókhoz. Rövid szöveges elemzés formájában tájékoztat a benyújtott menedékjogi kérelmek számáról, a kérelmezők állampolgárság szerinti összetételéről, valamint a menekültjogi döntések típusáról és számáról.

Ezen túlmenően az EASO adatgyűjtése rugalmasabb a statisztikai rendelet 4. cikke szerintinél, ugyanis gyorsabban képes reagálni a változásokra, és rövidebb időszakokra is biztosít néhány fontos jelzőszámot (például az első fokon született döntések állampolgársági kategóriák szerinti bontásban hasznos információt jelenthetnek az országinformációs központoknak,⁴⁰ de lényeges még a kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott menedékjogi kérelmek száma is, mivel esetükben különösen nagy anyagi és humán erőforrás-ráfordítást igénylő csoportról van szó).

Az EASO emellett a korábbiakban tárgyalt mutatók alapján negyedéves összefoglaló jelentéseket is készít az előző negyedév menedékjogi tendenciáiról. Ezek azonban az Eurostat menedékjogi statisztikai adatain alapulnak, nem pedig az EPS-rendszerben gyűjtötteken.⁴¹

A korszerű menekültügyi adatgyűjtéshez szükséges fejlesztés

A hivatalos statisztikák adatainak időszerűségében lemaradás mutatkozik a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtéseikhez képest, ugyanis hosszabb idő telik el az események bekövetkezte után, míg a statisztika felhasználói (szakpolitika-alkotók, kutatók stb.) hozzáférhetnek a menekültügyi statisztikai mutatókhoz.

Az EASO EPS-ének keretében folytatott menekültügyi statisztikai adatgyűjtés időszerűségében viszont megelőzi az Eurostatét, mivel a legfontosabb menekültügyi statisztikai mutatók már a referencia-időszakot követő hónapban megjelennek a szervezet honlapján. Az operatív és gyakorlati célú adatgyűjtéstípusnak az EASO-rendelet 9. cikke szerint a nagy menekültügyi terhelést elszenvedő országok számára nyújtandó, hatékony segítségnyújtást kell szolgálnia.

A kétféle adatgyűjtés és -publikálás főbb jellemzőit az 1. táblázat szemlélteti.

³⁹ www.easo.europa.eu/analysis-and-statistics

⁴⁰ Az országinformációs központok a menekültügyi döntésekben szereplő menedékkérők származási országáról háttérinformációkat biztosító szolgálatok.

⁴¹ Lásd: *Asylum Quarterly Report* (negyedéves menekültjogi jelentés) www.easo.europa.eu/information-analysis/analysis-and-statistics/quarterly-asylum-report

1. táblázat: A hivatalos és a gyakorlati célú statisztikai adatgyűjtés jellemzői⁴²

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

A gyakorlati statisztikai adatok gyűjtése időszerűségében messze megelőzi a hivatalos statisztikáét, ám a felhasználók számára elérhető adatok köre szűkös, csak néhány fontosabb mutatóról (többek között a benyújtott kérelmek számáról) alkotható kép (de nem lehet hozzáférni például a döntések részletes bontásához).

E típus célja, hogy a tagállamok a közös európai menekültügyi rendszer keretein belül fejlesszék együttműködésüket. Módszereinek kialakítását rugalmasabb feltételek jellemzik, mint a hivatalos statisztikáét.

Az egyik legnagyobb nehézséget az európai menekültügyi adatgyűjtés terén azonban az jelenti, hogy az EU szintjén közzétett menedékjogi statisztikai adatok kumuláltak, vagyis azokban a tagállamokban regisztrált, menedékjogi eljárásokban érintett személyek száma összeadódik. Így problémaként merül fel, hogy egy személy a referencia-időszakban benyújthat kérelmet Magyarországon, majd Ausztriában és a menedékkérők útvonalán továbbhaladva Németországban is.⁴³ Ily módon bár az egyes tagállamokban regisztrált menedékjogi eljárásokban szereplő személyek számára vonatkozó statisztika helytálló, az (ismételt kérelmek miatt az) EU egészét tekintve már nem az. Következésképp nem lehet pontosan megadni, hogy az EU-ban hány fő nyújtott be menedékjogi kérelmet, és ugyancsak nehéz megalapozott szakpolitikai döntéseket hozni.

Az „első kérelmező” fogalmát ezért nemcsak tagállami szinten kellene alkalmazni a statisztikai adatgyűjtés során, hanem uniós szinten is. A probléma kiküszöbölésére fontos lenne egy egységes EU-s menedékjogi nyilvántartás létrehozása a menedékjogi eljárásokkal kapcsolatos, egységes statisztikai adatgyűjtés mellett, de ha ez nem is megvalósítható, legalább jól működő adatcserére lenne szükség a tagállamok között.

⁴² Dowey (2015)

⁴³ Ez valószínűleg az európai menekültügyi és a statisztikai rendszer megalkotóinak abból az idealisztikus elképzeléséből fakad, hogy a potenciális menedékkérő az első biztonságos célországban megvárja az eljárás lefolytatását, és nem vándorol tovább másik uniós tagállamba (így statisztika is csak egyszer készül róla).

A jó és megbízható statisztika alapja az adatok pontos rögzítése, ezért az európai menedékkérelmi statisztikai adatgyűjtés megbízhatóságának fejlesztése érdekében elengedhetetlen, hogy ez az EU-ba lépő menedékkérelmek esetén is megtörténjen.

A menedékkérelmi statisztikai adatok megbízhatóságát azonban veszélyeztetheti a menedékkérelmek tömeges beáramlása, illetve az, ha megtagadják az adatszolgáltatást, vagyis nincs lehetőség a regisztrálásukra.

Az európai menedékkérelmi statisztika megbízhatóságának érdekében az Eurodac-rendszerre lehetne támaszkodni, és azt átalakítva (mivel jelenleg csak a 14 évnél idősebbek adatait tartalmazza)⁴⁴ a nyilvántartott adatokat (az EU-ba való belépés helyéről) – természetesen anonimizált formában – elérhetővé kellene tenni az európai menedékkérelmi statisztika előállításához.

Migrációs kockázatelemzés

Az EPS-adatgyűjtésnek köszönhetően rendelkezésére állnak azok a statisztikai adatok, amelyek elemzésével az EASO támogatást nyújt a súlyos menekültügyi kihívásokkal küzdő tagállamoknak.

Az EU-ban és közvetlen térségében zajló menekültügyi és migrációs válság is bizonyítja a migrációs előrejelzések és a menekültügyi elemzések kiemelt jelentőségét. A hangsúlynak az előrejelzés irányába kell eltolódnia – rengeteg információt hordoz magában például a státuszt kapott menedékkérelmek jellemzőinek (számának, állampolgársági, származási terület szerinti összetételének, az elismerés helyének stb.) vizsgálata –, hogy a tagállamok felkészülten nézhessenek szembe a menedékkérelmek tömeges beáramlásával. Ehhez jó kiindulási alapot szolgáltathatna egy európai szinten egységes menekültügyi statisztikai adatgyűjtés. Fontos, hogy az elemzések készítése során a migráns személy holisztikus szemlélettel vezérelve kerüljön megközelítésre, azaz teljes migráns életútját vizsgálják, hiszen irreguláris migránsokból lehetnek reguláris migránsok és fordítva is elképzelhető az átmenet – ilyen típusú elemzések elkészítéséhez azonban elengedhetetlen a különböző nyilvántartási rendszerek európai szintű összekapcsolása a Közös Európai Menekültügyi Rendszer keretein belül.

Migrációs és menekültügyi elemzéseket tagállami, illetve európai szinten egyaránt szükséges végezni, és ezek hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen a tagállamok harmadik országokban kihelyezett migrációs szakdiplomátáitól és nemzetközi migrációs összekötőtisztjeitől származó információk felhasználása.

Az EU külső határok ellenőrzéséért felelős ügynöksége, a Frontex kockázatelemző központja negyedévente készít nyilvános elemzéseket az uniót fenyegető irreguláris

⁴⁴ Az EU tagállamai a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelettel (Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2000) létrehozták az úgynevezett Eurodac-adatbázist, amely lehetővé teszi számukra annak meghatározását, hogy melyikük jogosult és köteles a menekültügyi vagy idegenrendészeti eljárás lefolytatására a menedékkérelmek, az illegális határátlépők vagy a területükön illegálisan tartózkodó személyekkel szemben.

migrációval összefüggő kockázatokról, aminek egyik mutatója a benyújtott menedékjogi kérelmek száma.⁴⁵

A menedékjogi statisztikák alapján készített részletes elemzések lehetővé tennék a tagállamok felkészülését a nagyszámú menedékkérő beáramlására, a befogadókapacitás növelését, illetve a menedékjogi eljárások lefolytatásával foglalkozó humánerőforrás bővítését.⁴⁶

A menekültügyi eljárásokra vonatkozó statisztikai adatgyűjtés fontossága eljárásjogi szempontból nagy jelentőséggel bír, hiszen bizonyos alapmutatók a teljes EU-ról információt adnak. Ezen túlmenően a statisztika szerepe a nemzetközi migrációs és menekültügyi előrejelzések terén is kiemelendő.

A migrációs kockázatelemzés módjai

A migrációs kockázatelemzés fontosságát az a tény is kiemeli, hogy Ulrich Beck megfogalmazása szerint „kockázatokkal sújtott világban élünk, amiben potenciális veszélyt jelentő és nem védhető kockázati események uralkodnak”.⁴⁷ A kockázat egy konstrukció eredménye, „amiben irányítjuk világunkat, és amivel minket is irányítanak”.⁴⁸

A kockázatelemzés és kockázatkezelés fontosságát az adja, hogy a bizonytalanság korába léptünk, de ez nem azért történt, mert új kockázatok alakultak ki, hanem az történt, hogy a társadalmunk kezdte el magát és problémáit a kockázatkezelés fogalmaival értelmezni.

A kockázatelemzési módszerek sajátos kapcsolatban állnak a jövővel: azzal kecsegtetnek, hogy képesek kezelni a bizonytalanságot az által, hogy az ismeretlen és meghatározhatatlan jövőt megismerhetővé és kiszámíthatóvá teszik.

Számos változáson ment keresztül a kockázatelemzés a közelmúltban és a legújabb megközelítések értelmében nemcsak az aktuális kockázati események kezelése a fontos, de a jövőbeni, lehetséges rizikóké is. Érzékelhető változás a jövőbeni eseményekre irányuló kockázatelemzés terén, hogy olyan nehézségeket próbálunk meg előre jelezni, amelyeknek a létre még nem rendelkezünk bizonyítékkal.

A kockázat fogalma

A kockázat jelenti egyrészt a káros és veszélyes események bekövetkeztének valószínűségét, illetve a hatását annak bekövetkeztekor. A kockázatelemzés a kockázat szisztematikus és komplex értékelését jelenti, ami lehetővé teszi, hogy az események teljesen átláthatóak legyenek, és megismerhetővé teszi a bizonytalan tényezőket és az ismeretlen területeket.

⁴⁵ frontex.europa.eu/

⁴⁶ Ennek megvalósítása azonban főleg politikai elhatározás kérdése.

⁴⁷ Idézte: Amore (2013), Beck (1999) 7.

⁴⁸ Uo.

A kockázatelemzés a kockázatmenedzsment során lehetséges döntéshozatali módokat és a kockázat kommunikációjának módját világítja meg. A kockázatelemzési módszerek három fő területet foglalnak magukba: a kockázat értékelését, kezelését és kommunikációját.

Másképpen fogalmazva: a kockázatelemzés a potenciális rizikót jelentő tényezők azonosítását, csoportosítását és értékelését jelenti a kezelés folyamatában, valamilyen jelenség, feladat vagy más funkcionális lépéssel összefüggésben. A kockázatelemzés során, a kockázat előfordulásának lehetősége, a hatásai, és azok az intézkedések kerülnek megvizsgálásra, amelyek segítik annak csökkentését vagy megelőzését.

A kockázatok típusait Európában jellegük alapján a következő csoportokba sorolhatjuk:

1. triviális: nincs szükség további beavatkozásra;
2. elviselhető: nincsen szükség új beavatkozásra, de van másfajta elérhető megoldás;
3. mérsékelt: a kockázatot szükséges csökkenteni, de a kockázat megelőzésének költségeit is számításba kell venni;
4. lényeges: a tevékenységet lehet folytatni, de csak abban az esetben, ha a kockázatot csökkentették, ehhez erőforrásokra van szükség;
5. elfogadhatatlan: abban az esetben, ha a végrehajtani kívánt tevékenységet nem lehet elkezdni vagy folytatni sem.⁴⁹

A kockázatok kezelése

A kockázat értékelésének jól meghatározott módon kell történnie annak érdekében, hogy megbecsülhessük a kockázatot és megvizsgáljuk azokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják pozitív vagy negatív irányban.

A kockázat feltűnése során az úgynevezett kockázatmenedzserek ellenőrzik a rizikó értékelését. Abban az esetben, ha jelenség elmúlt a kockázatmenedzserek hasznosítják az értékelés során gyűjtött eredményeket, hogy felelősen cselekedjenek. Ha a kockázat csökkentése szükséges a kockázatmenedzsereknek kell kiválasztani a legmegfelelőbb megoldást.

Az elemzés célja nem elméleti, vagyis nem matematikai számítások és lehetőségek felállítása, hanem a gyakorlati lépések megvalósítása.

A nemzetközi migráció kockázati elemzése

A nemzetközi migráció, annak története, okai és következményei, az egyes államok migrációs politikája népszerű tárgya a kutatásoknak. A kutatások legnépszerűbb te-

⁴⁹ Rajnai (2014) 15.

rülete a migráció biztonsági kockázataival és a bevándorló személyek integrációjával foglalkozik.⁵⁰

Kockázati tényezőinek elemzése egy olyan, a migrációra vonatkozó adatoknak és információknak rendszerszerű szemléletét jelenti, ami képes az aktuális migrációs áramlás elemzésére, értékelve elemzi a jövőbeli folyamatokat, támogatja a migrációs szakpolitika fejlesztését és a migráció napi szintű kezelését. A migrációs kockázatelemzés ugyanakkor lehetővé teszi az adatok cseréjének áramlását a nemzeti és nemzetközi szervezetek között.

A migrációs kockázatelemzések készítése igen összetett feladat, mivel az irreguláris migrációs áramlások nagyon heterogén jellemzőket mutatnak fel és számos különböző tényező befolyásolja őket, még egy adott országból származó nemzetközi vándorlásban részt vevő személyek sem mindig rendelkeznek azonos jellemzőkkel.

Az irreguláris migráció nagyságát és irányát ebből fakadóan rendkívül nehéz elemezni vagy előre jelezni, mert az irreguláris migráció jellegéből adódóan számos rejtett jellemzőt hordoz magán, az abban részt vevők általában megpróbálják elkerülni a hatóságokat a tranzit, illetve a célországokban. Mindenesetre elmondható, hogy a nemzetközi irreguláris migrációra nincsen elérhető, megbízható statisztikai adat, hanem jellemzően csak statisztikai indikátorok érhetőek el a jelenségre vonatkozóan.

Az irreguláris migrációra adott megfelelő szakpolitikai válaszok, ugyanakkor nagyban függenek az aktuális migrációs események elemzésétől és a jövőbeli migrációs eseményekre vonatkozó kockázatelemzések elkészítésétől.

A migrációs kockázatelemzésekre vonatkozó módszertan a következő elemzési és megközelítési módokat foglalja magába: megfigyelés (*monitoring*), korai előrejelző rendszer (*Early Warning and Preparedness System*), mélységi elemzés, előrejelzés és jövőbeli eseményekre vonatkozó szcenáriók felállítása.⁵¹

A monitoring bizonyos előre meghatározott indikátorok alapján az események folyamatos megfigyelését jelenti, a korai előrejelző rendszer olyan adatgyűjtési és elemzési rendszer, ami bizonyos eseményeket megfigyel és időben jelzi, ha vészhelyzet bekövetkezte várható, annak érdekében, hogy megfelelő válasz legyen adható. Az előrejelzésektől eltérően a szcenáriók felállítása az események néhány lehetséges bekövetkezéskéntre vonatkozó forgatókönyvet jelent meghatározott, biztos adatforrásokból.

Mélységi elemzés ahhoz szükséges, hogy teljesen megértsük a monitoring során felmerült tényeket és elemzéseket.

Kockázatelemzés az Európai Unióban

Az Európai Unió szintjén jelenleg két szervezet folytat migrációhoz kapcsolódó elemzéseket: amelyekből az egyik az unió külső határellenőrzésének gyakorlati együttműködéséért felelős ügynöksége, a Frontex (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség⁵²).

⁵⁰ Klenner (2014) 23.

⁵¹ ICMPD (2016) 6.

⁵² europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex

A Frontex egyik feladata az Európai Unió külső határait fenyegető veszélyek felmérése, a kockázatelemzés, és ha szükséges, a közös határellenőrzési intézkedések megvalósítása. A Frontex kockázatelemzési tevékenysége három szakmai területet foglal magába: a stratégiai elemzést, az operatív elemzést és az analitikát.

A stratégiai elemzés a legmagasabb szintű döntéshozókat, míg az operatív elemzés a Frontex által szervezett közös akciókat támogatja. Az analitikai munka célja pedig a gyűjtött adatok kezelése és az elemzésben részt vevő szakértők input adatokkal való ellátása.

A Frontex negyedévente készíti el a tagállamok adatai alapján a FRAN-keretében a kockázatelemzését, aminek nyilvános változatát az ügynökség honlapján is közzéteszi.

A FRAN jelenti a tudás- és információ megosztás szervezeti keretét az EU külső határainak helyzetére vonatkozó stratégiai elemzések elkészítéséhez.

A külső határokat érintő kockázatelemzések elkészítéséhez a tagállamok a Frontex által kidolgozott és használt CIRAM II. modellt követik. A modell arra törekszik, hogy előmozdítsa a kockázatelemzés egységes értelmezését és hozzájáruljon a schengeni külső határok igazgatásának magasabb szintű összehangolásához. Azért közös, mert a tagállamok és a Frontex által kidolgozott, azonban ettől függetlenül nemzeti és uniós szinten is alkalmazható a módszertan. Integrált, ami a Frontex azon törekvésére utal, hogy elősegítse a schengeni külső határok egységes és magas szintű ellenőrzését biztosító integrált határbiztonsági modell megvalósítását. Kockázatelemzési modell, mivel a kockázati összetevők szisztematikus vizsgálatára törekszik, amelyet a döntéshozatal és a tájékoztatás céljából végeznek el. A „modell” pedig egy elemzési szerkezeti felépítést jelent, amely közös szóhasználatot és szerkezetet biztosít a tagállamokban folytatott kockázatelemzésekhez. A CIRAM a kockázat, a fenyegetettség, a hatás elemzésének és feltérképezésének elvén alapul, így kívánja áttekinteni a komplex rendszert.

Az Európai Unióban irreguláris migrációra, és hatásköréből eredően elsősorban menekültügyi kockázatelemzést az EASO végez. Ahogyan azt már korábban is említettem, az EASO működteti a Korai Figyelmeztető és Készültségi Rendszert (EPS),⁵³ amely jelenleg működésének harmadik fázisában van.

Ahogyan az a nevéből is kitűnik a rendszer a korai figyelmeztetés szerepét tölti be, ami bizonyos kockázatos események bekövetkeztét próbálja meg időben jelezni. A jelenlegi rendszer jellemzője, hogy előrejelzést, illetve az irreguláris migráció terén lehetséges forgatókönyveket nem készít, de a távlati célok között ezek készítése is szerepel.

A tagállamoknak a migrációs elemzések készítésére vonatkozóan, jellemzően három csoportja különíthető el: vannak tagállamok, ahol egyetlen szervezet foglalkozik, a határellenőrzésre és a menekültügyre vonatkozó kockázatelemzések elkészítésével egyaránt (például Olaszország). Vannak tagállamok, ahol a hatáskörüknek megfelelően jellemzően két különálló szervezet foglalkozik a határellenőrzésre vonatkozó értékelések és a menekültügyi, valamint reguláris migrációt érintő elemzések elkészítésével

⁵³ Early Warning and Preparedness System.

(például Magyarországon az Országos Rendőr-főkapitányság és a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal). Továbbá a tagállamok között vannak olyan országok, ahol a migrációra vonatkozó kockázatelemzést egy-egy ernyőszervezet végzi el, ilyen például Németországban a GASIM,⁵⁴ amely több szervezet (többek között a Német Szövetségi Rendőrség, a Szövetségi Migrációs és Menekültügyi Hivatal, a Szövetségi Vámhivatal és a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal) szakértőinek elemző tevékenységét hangozza össze.

Ilyen ernyőszervezet működik még Németország mellett Csehországban is, ennek neve ANACEN.⁵⁵ Az ANACEN végzi a migrációs kockázatelemzések koordinálását a kormányzattól érkező utasításoknak megfelelően, egyeztetve a közreműködő szervezetekkel.

Az Európai Unió tagállamaiban azonban a migrációs kockázatelemzés feladatát általában egymástól részben elkülönülten, bár kétségtelenül a közös adatokra is támaszkodva végzi a határrendészetért felelős szervezet és az ország bevándorlási kérdésekért felelős szervezete. Ebben az esetben a migráció eltérő területeiért felelős szervezetek (határrendészetért és a bevándorlás szakirányításáért) ugyan szakpolitikák és intézkedések meghozatala terén együttműködnek, de jellemzően nincsen egy a migrációs kockázatelemzéseket koordináló szervezet, mint például az ANACEN vagy a GASIM.

Alulról felfelé építkező rendszerben szükséges az európai migrációs statisztika további harmonizációja, egységes fogalmi rendszer kialakítása az ehhez szükséges adatbázisok minél magasabb fokú egységesítése és az Európai Unió szintjén közös nyilván tartási rendszer létrehozása és a használt fogalmak harmonizációja.

Az egyes tagállamok, a migráció különböző területeiért felelős szervezeteinek pedig fontos az együttműködés erősítése és az EU-ban már működő jó gyakorlatok átvétele, például az operatív migrációs kockázatelemzéseket koordináló ernyőszervezetek tekintetében.

Ahhoz, hogy az unió tagállamai sikeresen kezeljék a meglévő migrációs válságot elengedhetetlen első lépésként a migrációs statisztikai rendszerek fejlesztése és továbbá ezzel párhuzamosan szükséges a migrációs elemzések készítésének összehangolása és fejlesztése.

IRODALOMJEGYZÉK

- Amoore, Louise (2013): *The Politics of Possibility*. Durham and London, Duke University Press.
 Beck, Ulrich (1999): *World Risk Society*. Oxford, Wiley-Blackwell.
 Dowey, David (2015): *Rationale for the Group for the Provision of Statistics*. International Refugee Conference. Antalya. Forrás: www.efta.int/sites/default/files/documents/statistics/training/EASO_RationaleForGPS.pdf (2017. 12. 13.)

⁵⁴ Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration: www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504422&lv2=5831822

⁵⁵ ANACEN: *Analytical Centre for Border Protection and Migration*. Forrás: www.gfmd.org/files/.../gfmd_swiss11_batumi_czech.pdf

- Hautzinger Zoltán (2016): *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. Pécs, AndAnn Kft.
- Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.
- ICMPD (2016): *Migration Analysis Systems*. Wien, ICMPD.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás szerk. (2011): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Complex Kiadó.
- Kende Tamás szerk. (2015): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer.
- Nagy-Nádasdi Anita Rozália (2017): Kényszerbetelepítés vagy a valódi dublini rendelet? *Magyar Rendészet*, 17. évf. 3. sz.
- Rajnai Zoltán (2014): Mit jelent a kockázatelemzés. In Fregán Beatrix szerk.: *Kockázatelemzés, kockázattértékelés*. Budapest, Óbudai Egyetem.
- Szép Árpád (2015): A biztonságos harmadik ország elve. A menedékjoghoz való hozzáférés jogi akadálya In Hautzinger Zoltán szerk.: *Migráció és rendészet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata.

Internetes források

- ANACEN: Analytical Centre for Border Protection and Migration. Forrás: www.gfmd.org/files/.../gfmd_swiss11_batumi_czech.pdf (2017. 12. 13.)
- Asylum Quarterly Report (Negyedéves menekültügyi jelentés): www.easo.europa.eu/information-analysis/analysis-and-statistics/quarterly-asylum-report
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2000): A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról. 43. évf. L 316. 1–10. Forrás: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000R2725&from=HU (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2001): A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről. 44. évf. L 212. 162–171. Forrás: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2007a): Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításai. 50. évf. C 306. 1–271. Forrás: www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/hu_lisbon_treaty.pdf (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2007b): Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 50. évf. L 199. 23–29. Forrás: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=HU (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2010): Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról. 53. évf. L 132. 11–28. Forrás: dx.doi.org/10.3000/17255090.L_2010.132.hun (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2011): Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás). 54. évf. L 337. 9–26. Forrás: dx.doi.org/10.3000/19770731.L_2011.337.hun (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2012): Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata (2012. október 26.). Forrás: eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU (2017. 12. 13.)

- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2013a): Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (átdolgozás). 56. évf. L. 180. 1–30. Forrás: dx.doi.org/10.3000/19770731.L_2013.180.hun (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2013b): Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás). 56. évf. L. 180. 96–116. Forrás: dx.doi.org/10.3000/19770731.L_2013.180.hun (2017. 12. 13.)
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2013c): Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás). 56. évf. L. 180. 60–95. Forrás: dx.doi.org/10.3000/19770731.L_2013.180.hun (2017. 12. 13.)
- europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex (2017. 12. 13.)
- Eurostat (2016): Technical Guidelines to the new asylum templates under Art. 4.1–4.3 of Regulation 862/2007 – Statistics on Asylum (Version 3.0 amended in February 2016). Luxembourg. Forrás: http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_asyapp_esms_an6.pdf (2017. 12. 13.)
- frontex.europa.eu/ (2017. 12. 13.)
- Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration: www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504422&dv2=5831822 (2017. 12. 13.)
- UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2016. Forrás: www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html (2017. 07. 17.)
- webgate.ec.europa.eu/edamis/login/index.cfm?TargetUrl=disp_login (2017. 12. 13.)
- www.easo.europa.eu/analysis-and-statistics (2017. 12. 13.)

ABSTRACT

The Characteristics of the Migration Related Forecast-Capability of the Common European Asylum System

URBÁN Ferenc

The study aims to summarize the data collection practice of the European Union on asylum related migration. It introduces the reader to the organizational and practical background of data collection and describes the best practices of irregular and asylum related migration risk assessment in the European Union.

Keywords: *asylum, asylum statistics, assessment of asylum related migration*