

A migrációs statisztikai adatgyűjtés gyakorlata az Európai Unióban

URBÁN Ferenc¹

A közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) az európai uniós országok közötti menedékkjog és menedékkérelmek kezelésének összehangolt rendszerét jelenti. A tanulmány célja a KEMR statisztikai adatgyűjtő funkciójának elemzése, amelyhez módszerként az uniós szervezetek és tagállamok képviselőivel folytatott interjúkon alapuló empirikus kutatást választottam. Az interjúk során a megkérdezettek tapasztalatai és véleményei alapján vizsgáltam, hogy miként működik a jelenlegi adatgyűjtő rendszer a menekültügyi folyamatok monitorozásában, valamint az európai menekültügyi politika alakításában. A tanulmány rávilágít az adatgyűjtés jelenlegi kihívásaira és hiányosságaira, valamint javaslatokat fogalmaz meg az adatgyűjtés hatékonyságának növelésére és a rendszer fejlesztésére, annak érdekében, hogy a KEMR még hatékonyabb eszközzé váljon az európai menekültügyi kihívások kezelésében.

Kulcsszavak: migráció, menedékkjog, KEMR, félig strukturált interjú

Bevezetés

Annak érdekében, hogy megismerjem a menekültüggyel és az irreguláris migrációval kapcsolatos statisztikai adatgyűjtések hazai és európai uniós rendszerét, 2023 márciusától júliusáig 11 félig strukturált interjút folytattam uniós tagországok menekültügyi statisztikai adatgyűjtésért felelős szervezeteinek szakértőivel, illetve a területért felelős uniós szervezetek szakértőivel. Az interjú célja volt, hogy megismerjem a szakértők véleményét arról, hogy miként értékelik az uniós menekültügyi és irreguláris migrációval összefüggő statisztikai adatgyűjtés jelenlegi rendszerét, miben látják az adatgyűjtés terén az adatgyűjtési rendszerek intézményesülése óta eltelt időben – amely az 1990-es évek elejére tehető – elért legfontosabb eredményeket, és hol látják a legfontosabb fejlődési irányokat.

Az interjúalanyok kiválasztása a Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztályán keresztül az Európai Migrációs Hálózat (EMH²) magyarországi kapcsolattartó pontjának segítségével történt 2023 márciusában. Az EMH-n keresztül tudtam megkeresni az uniós tagországok menekültügyi statisztikai adatgyűjtésért felelős szervezeteit, illetve szakértőit. A márciusi megkeresés során összesen 27 tag-

¹ Doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: ferenc.urban1980@gmail.com

² EMH Hungary.

állami kontaktpontnak írtam e-mailt, amelyben közreműködésüket kértem, hogy továbbítsák kérésemet olyan nemzeti szervezetek felé, amelyek kérdéseim megválaszolásában szakértőként közreműködhetnek. A 27 címzett közül 9 ország jelzett vissza (AT, BE, BG, CZ, FI, HU, LV, NL, PL), közülük BG és LV válaszában visszautasította az interjúfelkérést. Azok az országok, amelyek nem jeleztek vissza, ismételt megkeresésre sem reagáltak. Az interjúkat a 2023. március 17-étől 2023. május 31-éig terjedő időszakban végeztem el. Az interjúkat angolul, egy esetben németül, illetve magyarul készítettem el.

Az interjúkérdés vázlatát előzetesen elküldtem a nemzetközi migráció hazai szakértőinek, akik véleményezték a félig strukturált interjú kérdőívét, az interjúkat az átdolgozást követően készítettem el. Mindegyik interjút online módon készítettem el MS Teams felületen, és az interjúalany beleegyezését követően rögzítettem is az interjú hanganyagát, videó rögzítésére nem nyílt lehetőségem. Az interjúeredmények értékelését anonimizált formában készítettem el, és felkínáltam a lehetőséget az interjúalanyoknak az interjú eredményeinek megismerésére is. Az interjú elkészítésének sorrendje véletlenszerűen alakult ki, amit elsősorban az interjúalanyok elérhetősége befolyásolt.

Az interjúk feldolgozásakor a rögzített hanganyagok elemzése során az interjúkban fellelhető gondolati struktúrákat igyekszem feltárni, azaz nem az interjúkészítés sorrendjében mutatom be a feltárt sajátosságokat, hanem olyan fő gondolati struktúrákat azonosítok, amelyek mentén el lehet végezni az elemzést. A teljes kutatás, így az interjúkészítés során úgy jártam el, hogy csak olyan állításokat fogalmazzak meg, amelyek helyessége igazolható, valamint a kutatást pártatlanul és politikai, gazdasági nyomásgyakorlástól vagy pénzügyi befolyástól függetlenül végezzem el.

Az interjúkészítés gyakorlata

Az interjú az interjúkészítő és az interjúalany közötti interakció, amely során a két fél álláspontot cserél egy mindkét felet érintő témában.³ A beszélgetésnek alapvetően két típusát különböztethetjük meg, az egyik a mindennapi beszélgetés, amely mindenféle társalgást, beszélgetést, véleménycserét magában foglal. A beszélgetésnek ez a típusa általában informális, ahol a beszélgetésben részt vevőknek nincsen szüksége előre, írásban lefektetett sorvezetőre, mint a társadalomtudományos kutatásoknál. A beszélgetés célja ebben az esetben csupán annyi, hogy fenntartsa a csoport társadalmi kohézióját. A beszélgetés másik típusa a professzionális beszélgetés, ezen beszélgetések csoportjába az újságírói interjúk, a jogi megbeszélések, a tudományos, egyetemi vagy akár vallásos beszélgetések sorolhatók, de ebbe a csoportba tartoznak a terápiajellegű beszélgetések is, így például a kvalitatív in-

³ RUSLIN et al. 2022: 22.

terjük is.⁴ A kvalitatív interjúk célja, hogy jól körülhatárolt témában, meghatározott számú személytől begyűjtsék az információt. A kvalitatív interjú témáját a kutató határozza meg, de az interjú során a témát a kutató és az interjúalany egymással egyetértésben alakítja. A professzionális interjú során van kérdező, aki irányítja és vezeti az interjú folyamatát, ebben az esetben az interjú készítője és az interjúalany egyenlő szinten helyezkedik el a folyamatban. A készítő teszi fel a kérdéseket, és az interjúalany válaszol.⁵

Kvale⁶ azt az álláspontot képviseli, hogy a kvalitatív interjúknak két egymástól elkülöníthető módja van, amelyre két metaforát használ. Az egyik metafora szerint az interjúkészítés folyamata a bányász képével jellemezhető, ahol az interjú készítője a bányász, míg a megszerezni kívánt tudás a földben rejtőzködő kincs; míg az egyik kutató az objektív tények megerősítését várja a kutatástól, addig vannak olyan kutatók, akik az alapvető tudás rögöcskéit szeretnék megszerezni. Ez a megközelítés úgy tekint a beszélgetőpartnerre, mint aki a tudás mint kincs birtokában van, és ez a kincs a kérdés során megszerezhető a partnertől. A kutató feladata, hogy a kutatás során az információt mint kincset érintetlenül a felszínre hozza. A másik metaforában az interjú folyamata az utazás, amikor az utazó, vagyis a kutató az utazás történetének előadására buzdítja az utazás résztvevőit. Az interjúkészítő ekkor csevegésbe keveredik mindenkivel, akivel az út során összehozta a sors. A két megközelítés között a különbség a szemléletben rejlik, az első megközelítés keretében a kutató úgy kívánja feltárni az ismereteket, hogy az objektivitás ne sérüljön, a második megközelítés a beszélgetés közben feltárt ismeretek változását is igyekszik bemutatni. Az interjúkészítés ebben az esetben önreflexiós folyamatot is elindít, ami hozzásegítheti a kérdezőt az alaposabb önismerethez is.⁷

A félig strukturált interjú használatának egyértelmű előnye a társadalomtudományos kutatásban, hogy lehetőséget ad a kutatónak átfogóbb és részletesebb ismeretek gyűjtésére a kutatási témában, összehasonlítva a kérdőíves vagy strukturált interjúkkal. Másik előnye, hogy rugalmas és könnyen alakítható.⁸ A félig strukturált interjú további előnye, hogy a kutató számára elérhető sorvezető, ellentétben a nyitott interjúkkal, ahol a kutatás témáját nem tudja a kutató olyan mértékben figyelembe venni. A félig strukturált interjú is igazodhat az interjú során szerzett ismeretekhez, de rendelkezésre áll a kérdéssor, amelyhez visszatérhet a kutató.

Az interjút készítő kutató jellemzően rendelkezik valamilyen nézőponttal azzal kapcsolatban, hogy mi a kutatás tárgya, és az interjút ebből a szemszögből interpretálja. Az interpretáló feladata, hogy túlmenjen azon, ami közvetlenül elhangzik a szövegben, és feladata, hogy olyan struktúrákat és jelentéskapcsolatokat dolgozzon ki, amelyek első olvasatra nem derülnek ki a szövegből.⁹

⁴ RUSLIN et al. 2022: 23.

⁵ RUSLIN et al. 2022: 23.

⁶ KVALE 1996.

⁷ KVALE 1996.

⁸ RUSLIN et al. 2022: 29.

⁹ KVALE 1996: 199.

Az interjúval kapcsolatban gyakran kritikaként fogalmazzák meg a szakértők, hogy különböző szakértők eltérő jelentéseket találnak ugyanabban az interjúban, az így megfogalmazott kritika az objektivitást hiányolja, abban az értelemben, hogy egy mondatnak csak egyetlen helyes jelentése lehet, és az értelmezés feladata, hogy megtalálja azt az egyetlen helyes jelentést. Az interjúk értelmezése kapcsán kérdésként merül még fel, hogy mi az, amit elemezni szükséges, az interjú konkrét szövegét vagy a szándékolt mögöttes tartalmat, vagyis az interjú lelkét. Az interjúkutatás kérdése tehát az, hogy az interjúkat a megjelenésük szintjén kellene-e elemezni, vagy a benne rejlő más jelentéstartalmakat is kimutassuk, amelyek nem egyértelműek a témával kapcsolatban. A másik fő kérdéskör, amelyet vizsgálni lenne érdemes, arra vonatkozik, hogy létezik-e a szövegek egyetlen helyes értelmezése, vagy lehetséges az értelmezések sokszínűsége.¹⁰

A migrációval foglalkozó tagállami szervezetek szakértőivel készült interjúk tipologizált elemzése

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

Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) szakértője elmondta, hogy az irányítása alá tartozó szervezeti egység foglalkozik az ORFK-nál szükséges többféle statisztikai adat előállításával. Elmondta, hogy a főkapitányság fő feladata a döntés-előkészítés támogatása. Az ORFK-nál már megvalósították az egységes adatgyűjtés és adatszolgáltatás rendszerét. A rendszer neve Illmigrinfo, internetes felületen érhető el, és minden szervezet csak megfelelő jogosultságbeállítás után használhatja. Az egységes rendszer fejlesztése közel egyéves előkészítést vett igénybe, a rendszert az ORFK tölti fel adatokkal, és mindegyik szerv lekéri belőle a munkavégzéséhez szükséges adatokat.

A rendszer három területi bontásban (helyi szinten, területi szinten és országos szinten) készíti el az elemzéseket. A hozzá kapcsolódó elemzéseket különböző vezetői szinteknek továbbítják.

Az Illmigrinfo rendszerben van egy riasztás nevű automata rendszer, amelynek lényege, hogy kihagyja a vezetői döntési szintet, mivel Magyarország olyan kicsi, hogy határtól határig nagyon gyorsan keresztülautózható lenne. Gyanús esetekben nem kell megvárni, hogy a vezető előterjessze az eseményt döntésre. A riasztás nevű rendszer online és teljesen élő, olyan profilokat állítanak be a rendszerben, amelyek

¹⁰ KVALE 1996: 209.

alapján látható, hogy ha például két autó egymás után mozog, akkor azok valószínűleg embercsempészek autói.

Az európai uniós adatszolgáltatásra rátérve az interjúalany elmondta, hogy a Frontexnek az adatszolgáltatás az EUROSUR-on keresztül történik. Az ORFK szakértője szerint az Illmigrinfo rendszer annyiban egyedülálló, hogy teljesen automatikus, amire nincsen példa az Európai Unióban, az MS BI¹¹ alapján működik. Az ORFK az európai uniós ügynökségek közül a Frontexnek és az Eurostatnak szolgáltat adatokat, de hivatalos statisztikai adatot továbbít például a KSH-nak is az SDG-indikátorok¹² előállításához.

Magyarország esetében megkerestem az irreguláris migrációs és menedékjogi statisztikai adatgyűjtésért felelős magyarországi hatóságot, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) szakértőjének véleményét is megkérdeztem az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakításának lehetőségéről. A másik hazai szakértő is támogatná az egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakítását, megvalósításának akadályát nem is a technikai vagy jogszabályi háttér kialakításában látja, hanem a migrációban használt fogalmak megfelelő operacionalizálásában. A megfelelő operacionalizáláshoz viszont elengedhetetlen részletes gyakorlati útmutató kidolgozása, amelyhez nemzeti jogszabályváltozást követő rendszer is kapcsolódik, a jogszabályváltozást követő rendszer kialakítása megvalósítható lenne akár mesterséges intelligencia alkalmazásával is. Az OIF szakértője is egyetért az uniós *data lake* vagy más megnevezéssel élve *data pool* kialakításának szükségességével, ugyanakkor ehhez tagállami szinten nem áll rendelkezésre minden ország esetében a megfelelő statisztikai vagy informatikai ismeret.

A fenti szakértőt is megkérdeztem, hogy véleménye szerint miként hozható összhangba egymással a statisztikai adatok gyakorlati, illetve hivatalos célú felhasználása, a szakértő elmondta, hogy ebben sem lát különösebb nehézséget, mivel a jogosultságok megfelelő kiosztásával a hozzáférés korlátozható lehetne, így azok a szervezetek, amelyek gyakorlati adatot szeretnének felhasználni, csak ehhez férhetnének hozzá, a hivatalos statisztika felhasználói pedig a hivatalos adatokhoz. Az OIF szakértője elmondta, hogy ha a bankszektorban megvalósítható a pénzügyi adatok védelme, akkor ennek kivitelezése lehetséges lenne a személyes adatok esetében is magas fokú adatbiztonsági szempontok figyelembevételével. Ezáltal tulajdonképpen viszonylag egyszerűen kivitelezhető a gyakorlati adatok elválasztása a hivatalos adatoktól, illetve különböző szervezetektől és a tagállamoktól. Az interjúalany kiemelte, hogy ő sem a technikai feltételek megvalósításában, hanem a jogszabályi háttér megteremtésében látja a nehézséget. A technikai feltételek megteremtése rövidebb időtávon kivitelezhető, ám ehhez anyagi erőforrások előteremtése is elengedhetetlen, hiszen ez biztosíthatna megfelelő ösztönzőerőt a tagállamoknak a fejlesztések megvalósítása érdekében.

¹¹ Microsoft Business Intelligence.

¹² Sustainable Development Goals.

A belga bevándorlási hivatal statisztikai szakértője elmondta, hogy álláspontja szerint a KEMR jelenlegi statisztikai adatgyűjtése nagyon széttagolt, ez a széttagoltság a koordináció hiányára vezethető vissza, amely megfigyelhető mind nemzeti, mind tagállami szinten. Az EU Bizottságának egyes irreguláris migrációval, illetve menedékjoggal foglalkozó munkacsoportjaiban nem mindig ugyanazok az emberek vesznek részt, ez egyrészt jó, mert különböző nézőpontok érvényesülését segítheti elő, másrészt viszont lehet olyan információ is, amely megreked az egyes csoportok szintjén.

Az interjúalany szerint az európai statisztikai rendszer fejlődésében tapasztalható megtorpanásoknak is lehet olyan célja, amely a fejlődést szolgálja. A teljes menedékjogi statisztikai adatgyűjtés kezdetei a kilencvenes évekre tehetőek, és azóta nagyon sok minden javult. A tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikája témakörében működik a jól kidolgozott koordináció, mivel a 862/2007 EK rendelet ezt előírja, az irreguláris migráció és a menekültügyi statisztika témakörében az Eurostat koordinációja mellett szintén van együttműködés, míg a Frontex és az EUAA tekintetében hiányzik az ilyen típusú koordináció.

A finn bevándorlási statisztikai hivatal képviselője is elmondta, hogy a bevándorlási hivatalok és a nemzeti rendőrségek hatáskörébe tartozó uniós statisztikai adatszolgáltatásoknál számos átfedés van. Különösen igaz ez a dublini eljárásokra vonatkozó statisztikáknál, ahol az átadási-átvételi statisztikák esetében tűnik fel jellemzően a probléma, mert ha európai szinten összehasonlítják ezeket az adatokat, akkor azok egyenlege általában nem jön ki.

A finn szakértő szerint, ami fontos lenne, az a tagállamok közötti alaposabb együttműködés, és ezenfelül is kiemelkedően hasznos lenne a metaadatok cseréje a tagállamok között. Fontosnak tartaná továbbá, hogy a tagállamok közöljék a metaadatok, mert néha úgy tűnik, mintha az adatok mögött rejlő információk elvesznének. Véleménye szerint arról kellene tájékoztatnia az Eurostatnak, hogy egyes adatok mögött mi van valójában, esetleg miért hiányzik bizonyos bontás.

A lengyel bevándorlásért felelős hivatal szakértője a menedékjogi statisztika fejlődését leginkább abban látja, hogy sokkal jobban összehasonlíthatók az adatok a 862/2007 EK rendelet hatálybalépése óta, mivel egységes formátumban történik az adattovábbítás, az adatok feldolgozása azonban eltérő lehet. Problémaként merül fel, hogy az uniós intézményeknek továbbított adatkörök mennyisége folyamatosan nő, ami a humán erőforrás és az IT-infrastruktúra oldalán jelenik meg kihívásként. Gyakran cserélődik az emberi erőforrás is, mindig új munkatársakat kell betanítani a feladatra. Sok az olyan adatkérés is, amely nem elégíthető ki adminisztratív adatforrásból.

Probléma még, hogy sokszor van olyan adatkérés az EU Bizottság vagy valamely DG részéről, amelyről az látszik, hogy az adatkérő nincsen tisztában a fogalmakkal. Nehézség az is, hogy az Eurostat mindig új adatgyűjtéseket vezet be, például legújabbban a menedékjogi döntéshozatalban érintett személyek számáról szeretne adatot gyűjteni az Eurostat. Az interjúalany elmondta, hogy uniós szinten nagyon

lassan halad a jogalkotási folyamat, ugyanakkor az EU Bizottság elvárja az új és részletes adatszolgáltatások gyors bevezetését a tagállamoktól, amelyekhez kapcsolódóan esetenként IT-fejlesztés is szükséges.

Az osztrák menedékjogi statisztikáért felelős Statisztikai Hivatal szakértője elmondta, a menedékjogi statisztika fejlődése erősen összefügg a reálpolitikai fejlődéssel, mivel a kényszermigráció erősen változó jelenség, és ez természetesen kihat az adatgyűjtések mikéntjére is. Az interjúalany nem beszélne nagy fejlődési lépésekről a menekültügyi statisztika terén, hanem inkább azt mondja, hogy lassan, kisebb lépésekben alakult ki a menedékjogi statisztika gyűjtésének módja. A Statistik Austria 2011 óta felelős a menekültügyi statisztikai adattovábbításért, előtte ezért a Belügyminisztérium felelt, és szerinte a Belügyminisztériummal kötött megállapodás jelentette a legnagyobb változást az adatfeldolgozásban.

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

Az illegális határátlépés definíciójának és a vonatkozó adatgyűjtés gyakorlatának meghatározására nincsen uniós jogszabály, a definíció az egyes tagállamokban sem ugyanaz. A Frontex adatgyűjtése rendkívül merev, az adatokat nem teszi közzé, egyedül az Eurostatnak továbbított adatok azok, amelyeket publikál. Az Eurostat adatai túl későn jelennek meg az Eurostat honlapján ahhoz, hogy gyakorlati célra hasznosíthatók legyenek az uniós intézményeknek.

Célszerűbb lenne, ha egységes lenne az adatgyűjtés, amire megfelelő intézménynek bizonyulna az Eurostat, ebben az esetben természetesen a duplumok előfordulásának gyakorisága is csökkenne. Az európai uniós statisztikai adatgyűjtések legnagyobb problémáját az jelenti, ami egyben a legnagyobb előnyük is, vagyis hogy adminisztratív adatforrások jelentik hozzájuk az *inputot*.

2. A tagállami menedékjogi statisztikával foglalkozó szervezetek szakértőit megkérdeztem, hogy milyen jövőbeni fejlesztéseket látnak szükségesnek a megfelelő minőségű, pontosságú és időszerű migrációs statisztikai adatok előállításának érdekében.

A belga bevándorlási hivatal szakértője szerint a jelenlegi adatgyűjtés gyakorlata annyira nehézkes, hogy mindegyik adatküldés külön-külön is nagy szakértelmet igényel. A legális migráció témakörében az együttműködés és a technikai feltételek kielégítőek, az együttműködés meg fog valósulni az ETIAS, a VIS rendszernél, de a menekültügyi statisztikáknál ez nehézkes, mert annyi a téves adatbevitel, a megbízhatatlan adat, és olyan széles körű az EU-n belüli mozgás, hogy ez nem lehetséges.

A menedékjogi statisztikai adatgyűjtés olyan területe az európai statisztikai adatgyűjtésnek, amely folyamatos változáson megy át, és mindig új adatigények merülnek fel. Elmondhatjuk, hogy ez a terület még nem teljesen kidolgozott. A belga szakértő elmondta, hogy bár sok átfedő adatgyűjtés volt az EU szintjén, mára az átfedések száma csökkent, és javult a helyzet. A probléma inkább az *ad hoc* adatgyűjtésekkel van, ilyen például az ukrainai menekültekkel kapcsolatos havonkénti

személyes adatokat is tartalmazó adatgyűjtés, amelyet 2022-ben vezetett be az Európai Bizottság.

Az interjúalany elmondta, hogy nem ért egyet teljesen azzal az elképzeléssel, hogy egy rendszeren keresztül valósuljon meg az adatgyűjtés, mert az adatokat felhasználó EU-intézményeknek sem ugyanaz a céljuk.

Az interjúalany elmondta, hogy rendszeres *Peer Review* keretében az Eurostat vizsgálta az Eurostat irányába megvalósuló tagállami adatszolgáltatásokat, amely vizsgálaton ő is részt vett, de itt az Eurostat nem foglalkozott az Európai Statisztikai Rendszert érintő egyéb adatszolgáltatásokkal.

A lengyel bevándorlási hivatal szakértője úgy véli, hogy a menedékjogi statisztika fejlesztése terén a legnagyobb nehézséget az anyagi források hiánya jelenti, de ugyanígy problémás a személyi állomány megléte és az adatvédelmi előírások betartásának fontossága is. Az EU a menedékjogi statisztika tekintetében egyedülálló entitás világszerte a szabályozottsága miatt, de az interjúalany elképzelhetőnek tartja, hogy új gondolkodásmódra lenne szükség a területen.

Az osztrák szakértő úgy véli, hogy az európai irreguláris migrációra és menedékjogi statisztikai adatgyűjtésre vonatkozó statisztikák fejlődési lehetősége abban rejlik, hogy pontosabban le kellene határolni az EU és háttérintézményei által gyűjtött adatok körét, és azt is hasznos lenne tudni, hogy mi történik az adatokkal, mire használják fel azokat.

Részletesebb tájékoztatásra van szükség az adatok jellemzőiről is, például az Ausztriában menedékjogot kérelmező továbbmehet, és benyújthat kérelmet másik országban is, így önmagában a benyújtott kérelmek száma nem hordoz sok információt. Az adat-előállítás milyensége pedig attól is függ, hogy egy-egy országban milyen módon tárolják és dolgozzák fel az adatokat.

Az interjúalany szerint a menedékjogi statisztikai fejlesztés céljaként a menedékkérők belső mozgásának nyomon követését kell kitűzni, de ezen túlmenően információt kell gyűjteni a menedékkérők demográfiai helyzetéről is. Uniós szinten a fejlesztéseknek leginkább politikai akadályai vannak, technikai kevésbé, mert a tagállamok többségében az adatbázisok rendelkezésre állnak. A fejlesztéseknél figyelembe kell venni, hogy az Eurostatnál már vannak olyan struktúrák, amelyek az adattárház kialakítását lehetővé tennék.

3. Kutatásom meghatározó eleme arra irányul, hogy a jelenleg széttagolt uniós migrációs statisztikai adatgyűjtéseket lehetséges lenne-e kiváltani egységes adatgyűjtő csatorna segítségével, amelyet adott esetben nevezhetünk az adattudomány terén használt kifejezést használva *data lake*-nek vagy *data pool*-nak is. Az interjúk során arra is választ kerestem, hogy a szakértők miként vélekednek egy ilyen egységes statisztikai adatgyűjtő rendszer létrehozásáról, kiváltképp releváns ez a kérdés a tagállami szakértők szempontjából, ahol az adatszolgáltatás terhe a legmeghatározóbban összpontosul.

A belga interjúalany elmondta, hogy nem ért egyet teljesen azzal az elképzeléssel, hogy egy rendszeren keresztül valósuljon meg az uniós menedékjogi statisztikai adatgyűjtés, mert az adatokat felhasználó EU-intézményeknek sem egységes a céljuk a statisztikai adatokkal. Belgiumban több olyan adatgyűjtésük is van, amely esetében ugyanazt az adatkört kell továbbítani az Eurostatnak, illetve az EUAA-nak is. Korábban, a kilencvenes években már volt példa egységes adattovábbítási rendszerre például az ENSZ és az Eurostat tekintetében, a Frontex és az EUAA vonatkozásában pedig már működik ilyen együttműködés.

A finn bevándorlási hivatal statisztikusa úgy gondolja, hogy minél több uniós intézménynek küldenek a tagországok statisztikai adatokat, annál nagyobb a hibázás lehetősége, ezért sokkal egyszerűbb lenne, ha egy csatornán valósulna meg az adatgyűjtés. Az európai statisztikákkal kapcsolatban elmondta, hogy jelentős fejlődést lát, az önkéntes adatgyűjtés szép dolog, de nem biztosítja a megfelelő minőségű adatszertét a tagállamok között. A finn interjúalany elmondta, hogy szerinte az Eurostat lenne megfelelő az egységes menedékjogi statisztikai adatgyűjtő rendszer kialakítására, hiszen ez számítana a természetes választásnak, de ugyanakkor igaz az is, hogy ezt ismeri a legjobban.

A lengyel statisztikai szakértő véleménye szerint problémaként jelenik meg, hogy ugyanazt az adatkört kell küldeni, de különböző bontással eltérő uniós intézményeknek. Ennek következtében sok a dupla információ, ezért célravezetőbb lenne, ha ugyanazt az adatkört lehetne küldeni nagyobb részletezettséggel. Erre a célra közös uniós adattárház lehetne létrehozni, amely egységesítené az adatszolgáltatást. Uniós szinten a koordináció hiányáról számolt be a lengyel szakértő is, számos ülésen kell részt venni szakértőként, de olyan, mintha ezek a szervezetek, amelyek meghirdetik az üléseket, nem egyeztetnének egymással. Európai szinten, de nemzeti szinten is nehéz tisztázni az adatkörökben fellelhető különbségeket, ez a tevékenység is sok időt igényel. A szakértő elmondta, hogy az Eurostatnak nincs meg a megfelelő jogalapja ahhoz, hogy *data pool* jellegű rendszert üzemeltessen.

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

Az osztrák szakértő elmondta, hogy az egységes európai adattárház létrehozása lenne a cél, amely szerinte megvalósítható az Eurostat égisze alatt. Felvázoltam, hogy az eddigi interjúk során az interjúalanyok közül az EU-intézmények képviselői nagyobb arányban támogatják ezt az elképzelést, míg az országok ettől eltérő állásponton vannak. Az interjúalany ezt a tagállamonként különböző menedékjogi környezettel magyarázta. Az egységes adatgyűjtés az interjúalany álláspontja alapján is jó megközelítés, a harmonizáció hiánya miatt ugyanakkor nehézkes a kivitelezése. Az osztrák szakértő szerint nehéz az egységes adatgyűjtő rendszer fejlesztése, mert először a nemzeti rendszereket kellene egységesíteni.

A cseh szakértő véleménye szerint is célszerűbb lenne, ha egységes lenne az európai uniós adatgyűjtés, amelyhez megfelelő intézménynek bizonyulna az Eurostat, ebben az esetben feltehetően a duplumok előfordulásának gyakorisága is csökkenne.

A holland szakértő álláspontja, hogy az egy csatornán történő adatszolgáltatásnak számos előnye lenne: kevesebb EU-rendeletre lenne szükség, csökkenne az EU Bizottsága és a tagállamok közötti koordináció szükségessége, egyetlen ponton elérhető lenne minden információ, egyetlen tárhely lenne és egységes definíciókat használna az EU. Sokkal egyszerűbb lenne a tagállamoknak, ha egyetlen csatornán továbbítanák az adatokat, hiszen kevesebb intézményt kellene kiszolgálni adattal. Az egycsatornás adatszolgáltatás megfelelő előkészítése időt és jelentős anyagi ráfordítást igényelne.

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

Az ilyen egységes rendszer kidolgozásánál az adatigényoldalt is fel kell mérni, vagyis hogy mely adatokat mire fogják használni az egyes EU-szervezetek. El kell dönteni, hogy egy nagy *domain*t töltenek be a közös európai *adathub*ba, vagy sok kisebb adatállományt, illeszkedve az uniós intézmények adatigényéhez. Mindez hatással van az adatok szervezésére a *hub*ban. Az adat birtoklása egyben hatalom is, ha egy szervezet birtokolja az adatokat, az egyben járhat túlzott hatalomkoncentrációval is.

4. Az egységes uniós adatgyűjtő rendszer kialakítása után azt is fontos megvizsgálni, hogy mely már létező európai uniós szervezet, esetleg újonnan létrehozandó szervezet lehetne felelős az egységes statisztikai adatgyűjtő csatorna működtetéséért. A kérdés nemzeti szempontból is fontos, hiszen így képet alkothatok az uniós szervezeti struktúráról független nemzeti szakértők véleményéről is.

A belga szakértő álláspontja szerint a statisztikai adatgyűjtés EU-része jól kidolgozott, azonban sok tennivaló akad még nemzeti szinten. Az együttműködés mi-kéntje nemcsak azon múlik, hogy egy csatornán történjen az adattovábbítás, hanem nemzeti szinten is fejleszteni kell az együttműködést az érintett szereplők között. Ha az Eurostatnak egységes rendszerben valósulna meg az adattovábbítás, akkor új revíziós politikát is ki kellene alakítani. A belga bevándorlási hivatal szakértője ki-emelte, hogy nemzeti szinten majdnem ugyanaz az adatkör a tartózkodásra jogosító engedélyek és a népesedéssziszatika keretében küldött adatoknál, mégis sok diszk-

repancia van, de ilyen a diszkrepancia a menedékjogi eljárásban hozott döntések és a tartózkodásra jogosító engedélyek statisztikája között is. A statisztika világában el kell fogadni, hogy vannak hibák, amelyek kijavítására lehetőséget kell biztosítani.

A belga bevándorlási hivatal szakértője elképzelhetőnek tartja, hogy néha szükség van eltérő csatornákra az adatgyűjtések terén, mert például az ukrainai menedékkérőknél szükséges a napi adattovábbítás is, ami önálló csatorna meglétét követeli meg. Kiemelte, hogy a magas színvonalú koordináció fontos a statisztikai hivatalok és a migrációs statisztikával foglalkozó szakemberek között. Az egyes uniós országokban az együttműködést gátolja az is, hogy van olyan tagállam, ahol különböző európai statisztikák előállításáért felelős hivatalok készítenek statisztikát, míg van olyan tagállam is, ahol a statisztikai hivatal felelős minden adattovábbításért.

Az egységes uniós platformra vonatkozó adatkérésemre a lengyel szakértő elmondta, hogy például 2022 óta a menedékesek esetében az Eurostat külön platformot készített, amely végül is egységes adatgyűjtést tesz lehetővé. Véleménye szerint sok változás van jelenleg az EU menedékjogi statisztikai adatgyűjtésében, ami terhet jelent, és most inkább azzal vannak elfoglalva a tagállamok, hogyan kérhetnek támogatást a változások véghez viteléhez, illetve hogyan lehetne derogációt kérni az adatszolgáltatások teljesítése alól. Szerinte most semmi sem mutat abba az irányba, hogy egységes legyen az uniós menedékjogi statisztikai adatgyűjtés.

5. Az egységes statisztikai adatgyűjtés megvalósulása egyben azt is jelentené, hogy olyan nagy terjedelmű, sok statisztikai *domaint* lefedő statisztikai adatkörök gyűjtése jönne létre, amelynek egyszerre kellene szolgálnia hivatalos, illetve gyakorlati statisztikai célokat is, ezért annak megvizsgálása is célom, hogy a tagállami szakértők mit gondolnak arról, hogy az új statisztikai rendszer miként tudná egyszerre kezelni a hivatalos, illetve a gyakorlati statisztikai cél miatt keletkező feladatokat.

A finn szakértő szerint a gyakorlati és a hivatalos statisztika között mindig lesz eltérés, mert a gyakorlati statisztika sokkal hamarabb elkészül. Ami lényeges, hogy a felhasználót tájékoztatni kell a különbség okáról. Tulajdonképpen természetes, hogy az ellenőrzött és validált adat sokkal hamarabb készül el. Szerinte nemzeti szinten a statisztikai adatszolgáltatás megfelelően sztenderdizált, azonban az adat-előállítás sokban függ az adatokért felelős személytől, a személyben bekövetkezett változásoktól.

A lengyel szakértő álláspontja szerint a gyakorlati és a hivatalos statisztika esetében különleges helyzetben vannak, mivel minden adat átmeneti, vagyis gyakorlati és változik, ezzel minden érintett tisztában van, aki az adatokkal dolgozik, a lényeg, hogy a trend nem változik. Lengyelországban mindenki tudja, kiváltképp a döntéshozók, hogy fontos az adatokhoz való gyors hozzáférés, és nem azon múlik a statisztika megbízhatósága, hogy az adat értéke kicsit változik. Minden év elején publikálják az előzetes adatokat, amelyek még az év során változhatnak, ezzel tisztában vannak a felhasználók is. Szerinte inkább az jelent problémát, ha az adatokat sokáig validálják, mert akkor, mire megjelenik, már inkább historikus lesz az adat.

Az interjúalany szerint a hivatalos és a gyakorlati statisztika létezhet egymás mellett, ez elkerülhetetlen is, szükség lesz olyan publikált adatra, amely validált és jól nyilvántartott, és emellett létezhet az az adat is, amely gyakorlati felhasználású. Ennek nem feltétlenül kell így lennie, de valószínűleg ez elkerülhetetlen. Továbbá az is lényeges, hogy a metaadatok rendelkezésre álljanak.

Az osztrák szakértő szintén kiemelte még a koordináció jelentőségét, szerinte az Eurostat jól ellátja ezt a nehéz feladatot.

A gyakorlati és a hivatalos statisztika közötti különbségre vonatkozóan a cseh interjúalany elmondta, hogy az EUAA-val kapcsolatos adatszolgáltatás esetében munkacsoportok keretében történik az együttműködés, ez rugalmas keretet biztosít az együttműködésre, míg az Eurostatnál az együttműködés kerete jobban szabályozott, és ebből kifolyólag merevebb.

Az Eurostat adatszolgáltatásra szolgáló EDAMIS portálja könnyebben kezelhető, ezek az adatok időszerűségükben rosszabbak, de pontosabbak. Minden adminisztratív folyamat lassan zajlik, és ezzel párhuzamosan kell változtatni a statisztikai folyamatokat is, ami újabb időráfordítást igényel.

Az interjúalany álláspontja szerint a különböző bontások nem bírnak nagy jelentőséggel, lényeges lenne a teljes adatállományok átadása a további bontások helyett, ennek segítségével lényegében tetszőleges bontású adatkörök lennének előállíthatók.

Az interoperabilitási rendeletekből fakadó statisztikai együttműködés lehetőségére vonatkozó kérdést a tagállami szakértőknek is feltettem. Az értékelés szempontjából kiemelendő, hogy a tagállami szereplők egyike sem értesült az interoperabilitási rendeletekről, így a bennük rejlő statisztikai lehetőségről sem, ezért az erre vonatkozó kutatási kérdés tagállami szempontjait nem tudtam érdemben elemezni.

Az interjúk alapján levont következtetések

Az Európai Unió tagállamainak szakértői szerint az uniós migrációs statisztikai adatgyűjtések legmeghatározóbb fejlődése a migrációs statisztikai rendelet elfogadása volt, illetve az ehhez kapcsolódó módosítások megszületése. A tagállami szakértők mindegyike megfogalmazta, hogy olyan statisztikai infrastruktúra kialakítása lenne a cél, amelynek segítségével a személyek EU-n belüli mozgása is nyomon követhető lenne.

Az Európai Unió adatszolgáltatási rendszereinek egyik nagy hátránya egyben az előnye is, vagyis az, hogy mindez adminisztratív rendszereken alapul, amelyek nem statisztikai céllal jöttek létre. Ugyanakkor elmondható, hogy a teljes Európai Statisztikai Rendszeren belül egyre nagyobb teret ölt az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználása. Az adminisztratív adatok statisztikai felhasználása kiáltotta a manuális adatátvételt, ez a folyamat a migrációs célú statisztikai adatgyűjtések esetében is a helyes irányt jelenti.

Az Európai Unió szintjén az egységes statisztikai rendszer kialakulásának legnagyobb akadályát a nemzeti szakértők egyaránt a politikai szándék és ebből kifolyólag a jogszabályi felhatalmazás hiányában látják.

A szakértők megállapították, hogy az interoperabilitást nem statisztikai okok miatt alakították ki, hanem a gyakorlati munka elősegítése céljából. A statisztikai felhasználás jövőbeni lehetőségként képzelhető csak el. Az interjúk alapján a statisztikai adatok gyakorlati és hivatalos célú felhasználása között nem mutatható ki túlzott ellentét, hiszen egységes adatforrás esetében az adatfelhasználás célja még lehet különböző.

A tagállami szakértőkkel folytatott interjúk alapján megállapítható, hogy az európai migrációs statisztika legnagyobb fejlődésének a migrációs statisztikai rendelet elfogadását tartják. Több tagállam is annak a véleményének adott hangot, hogy uniós szinten hiányzik a megfelelő koordináció. A megkérdezett tagállamok többsége támogatta az egységes *data lake* típusú rendszer kialakítását, a belga szakértő nem osztotta a megkérdezettek közül egyedül ezt a véleményt, mert álláspontja szerint jó a jelenlegi struktúra, uniós szinten a nehézséget a sokasodó *ad hoc* adatszolgáltatások jelentik.

A tagállami vélemények egységes mintázatot vettek fel a tekintetben, hogy az EU Bizottsága és a különböző uniós döntés-előkészítő intézmények részéről az adatigények mértéke növekedést mutat, ezzel ellentétben van az uniós szervezetek azon véleménye, hogy bár növekszik az adatigények mennyisége, azok megalapozottak. Egyezett a tagállamok véleménye abban is, hogy az uniós migrációs statisztika fejlesztésének legnagyobb akadály a hiányzó politikai akarat.

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

A rövidítések jegyzéke

ETIAS: European Travel Information and Authorisation System (Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer)

EUAA: European Union Agency for Asylum (az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége)

EUROSUR: European Border Surveillance System (Európai Határőrizeti Rendszer)

MS BI: Microsoft Business Intelligence

OIF: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

ORFK: Országos Rendőr-főkapitányság

SDG: Sustainable Development Goals

VIS: Visa Information System (Vízuminformációs Rendszer)

Felhasznált irodalom

- EMH Magyarország. Online: <https://emn.ie/about-the-emn/national-contact-points/hungary-hu/>
- KVALE, Steinar (1996): *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks – London – Új-Delhi: Sage Publications.
- MAGALDI, Danielle – BERLER, Matthew (2020): Semi-structured interviews. In ZEIGLER-HILL, Virgil – SHACKELFORD, Todd K. (szerk.): *Encyclopedia of Personality and Individual Differences*. Cham: Springer, 4825–4830. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-24612-3_857
- RUBIN, Herbert J. – RUBIN, Irene S. (2011): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Los Angeles – London – Új-Delhi – Szingapúr – Washington, D.C.: Sage Publications. Online: <https://doi.org/10.4135/9781452226651>
- RUSLIN, Ruslin et al. (2022): Semi-structured Interview: A Methodological Reflection on the Development of a Qualitative Research Instrument in Educational Studies. *IOSR Journal of Research & Method in Education (IOSR-JRME)*, 12(1), 22–29.

ABSTRACT

Migration Related Data Collection in the Member States of the European Union

Ferenc URBÁN

The Common European Asylum System (CEAS) is a harmonised system for the management of asylum and asylum applications between EU countries. The aim of this study is to analyse the statistical data collection function of the CEAS, using empirical research based on interviews with representatives of EU organisations and Member States. The interviews were based on the experiences and opinions of the interviewees on how the current data collection system functions in monitoring asylum processes and shaping European asylum policy. The study highlights the current challenges and shortcomings of data collection and makes recommendations for improving the efficiency of data collection and the system in order to make the CEAS an even more effective tool for addressing the challenges of asylum in Europe.

Keywords: migration, asylum law, CEAS, semi-structured interview