

MIGRÁCIÓS KOCKÁZATOKRA KÜLSŐ HATÁROK ALAP TÁMOGATÁSÁVAL ADOTT „VÁLASZOK” HATÉKONYSÁGA

A globalizálódó világ egyik biztonsági kockázatokat magában hordozó jelensége a migráció. Kérdés, hogy a migrációra megfelelő válaszokat adunk-e, illetve a rendészeti gyakorlat, a fejlesztések valóban a hatékonyság növekedését hozzák magukkal, valamint hogy ezek kimutathatók-e?

Hivatalosan tavaly évvégén zárult le az Európai Unió hét éves pénzügyi periódusa,⁵⁴⁸ amelynek keretében a tagállamok a migráció kezeléséhez az ún. Szolidaritási Alapokat⁵⁴⁹ is felhasználhatták. Úgy vélem ez megfelelő alkalmat nyújt ahhoz, hogy ezen pénzügyi források felhasználását megvizsgáljuk és megállapítsuk milyen fejlődés, hatékonyság javulás érzékelhető ezen a területen. Az is megkönnyítheti a helyzetünket, hogy az EU forrás felhasználását szabályozó szigorú előírások, meghatározzák, hogy a projektek eredményét, hatékonyságát számszerűsíteni, de legalábbis egyértelműen értelmezhető „indikátorokkal” kell kimutatni.

Mint tudjuk a Szolidaritási Alapok négy alapról áll, úgymint Menekültügyi-, Integrációs-, Visszatérési, és Külsőhatárok Alap. Tekintettel a határőr voltomra, illetve arra, hogy a határrendészeti helyzetképek havi részletezettséggel is elérhetőek, ezért a Külsőhatárok Alap (KHA), pontosabban annak azon programjainak vizsgálatára szorítkozom, amelyek indikátoraiban a kedvezményezett vállalt statisztikailag is kimutatható eredményt.⁵⁵⁰

A részletek előtt szükségesnek vélek néhány alap információt közreadni. A KHA, mint a legtöbb európai uniós program több éves lefutású. Például a KHA 2007 évi programok azt jelentik, hogy a forrás 2007. január 01-től⁵⁵¹ állt rendelkezésre és legkésőbb három év múlva – vagyis 2009. december 31-én – le kellett zárulni a programnak és a forrás eddig volt felhasználható. Azt hiszem értelemszerű, hogy a KHA ún. „zárt alapként” működik – vagyis a forrásokra nem pályázhat bárki –, ugyanis a program végrehajtásához kapcsolódó feladatok végrehajtására csak bizonyos hatóságoknak, szervezeteknek van

⁵⁴⁸ 2007-2013

⁵⁴⁹ Szolidaritási Alapok weblapja: <http://solidalapok.hu>

⁵⁵⁰ Lásd Solidalapok honlap, vagy például az European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security – SOLID/2007/27 – Committee General programme Solidarity and Management of Migration Flows meeting 20 September 2007.

⁵⁵¹ Természetesen a kivétel itt is erősíti a szabályt, ugyanis – ahogy az bürokratikus rendszerekben szokás – késés mutatkozott és magáról arról, hogy az alap létrejön (574/2007 EK határozat), csak 2007 májusában született meg a döntés, majd arról, hogy egy-egy tagállam mennyi forrást használhat fel csak 2007 évvégén döntöttek. Majd meg kellett hozni a források „lehívásának” szabályait, ennek megfelelően 2008. szeptemberében készült el hazánk hétéves programja a források felhasználására (Multi-Annual programme of The External Borders Fund for the period 2007-2013 – MAP). Majd végül a kedvezményezettek pályázhattak a forrásokra. Végül is gyakorlatilag a KHA 2007-es programok 2009 januárjában indulhattak el. A további éves projektekre két-két év felhasználási idő volt eredetileg tervezve, de mivel 2009 elején COM rájött, hogy ezt nem fogják tudni tartani, ezért kiterjesztette fél évvel az éves programok megvalósítására rendelkezésre álló időt. Így pl. a 2008-as projekteket már 2010.06.30-ig lehetett megvalósítani.

jogosultsága, vagyis feladat és jogköre. Az IBM (Integrált Border Management) „szűrői”, feladati kapcsán a KHA kedvezményezettjei a Külügyminisztérium (KÜM), Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH), Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) Vám- és Pénzügyőrség (VPOP, későbbiekben a NAV), Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), és végül, de nem utolsósorban a Rendőrség.

A KHA keretén belül öt célkitűzésre (priorításra)⁵⁵² lehetett pályázni, leegyszerűsítve:

- I. határforgalom ellenőrzés fejlesztése (14,2 %);⁵⁵³
- II. határőrizet támogatása (38,2 %);
- III. vízum kérdések (3,7 %);
- IV. informatikai fejlesztések (37,8 %);
- V. képzések (6,1 %).

Természetesen, az egyes prioritások, illetve kedvezményezettek nem egyforma arányban osztoztak a forrásokon, hanem a tényleges fejlesztési igények és a sikeres pályázatok függvényében. A projektek költségének a 75%-át állta (állja) az EU, így a maradék 25 %-ot a kedvezményezett, illetve a (hazai) központi költségvetésnek kell állnia.⁵⁵⁴ Összességében a hét (kilenc és fél) év során a KHA célkitűzéseinek eléréséhez 62,583 millió euró, vagyis a pillanatnyi árfolyamnak megfelelően, közel 19 milliárd Ft forrást használhattunk fel.⁵⁵⁵ Értelemszerű, hogy mivel a Rendőrség határrendészeti helyzetképével kívánjuk összevetni az egyes fejlesztéseket, így alapvetően a Rendőrség projektjei kerülnek górcső alá jelen tanulmányban, ezen belül is elsősorban azok, amelyek számszakilag meghatározható hatást tűztek maguk elé, illetve a rendelkezésre álló statisztikákkal ezek összevethetőek. Meg kell jegyezni, hogy még a KHA 2012-es projektek egy jó része is csak 2014 júniusában valósul meg (nem is beszélve a 2013-as projektekről) és a tanulmány adatgyűjtése 2014 januárjában lezárult, így alapvetően a KHA 2007-2011-es érintett projektjeit tudjuk megvizsgálni. A hét éves projekt keretében összesen eddig megítélt 17,87 Mrd Ft forintnyi összegből a vizsgálat alá vett 44 projektek összértéke 9,69 Mrd Ft, vagyis 48,7 %. Természetesen ez évenként eltérő arány mutat a 22 és 75 % között.

Mielőtt az egyes projektek adatait megnézzük meg kell említeni, hogy a kedvezményezettek nem voltak könnyű helyzetben, mivel ahhoz hogy a támogatást megkaphassák (a projekt támogatható legyen) dokumentumokkal alátámasztható lehetőleg numerikusan kimutatható hatást kellett meghatározniuk. A kedvezményezettek átlagosan 5-10 %-os felfedés növekedés, vagy esetleg a visszatartó hatás kapcsán éppen a csökkenést prognosztizáltak egyes projektekhez. A projektek általában a teljes külső (szárazföldi) határszakaszt érintik, de némely esetben csak bizonyos viszonylatokat, illetve nem egy

⁵⁵² 2007/599/EK Európai Bizottság határozata (2007. augusztus 27.) az 574/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatnak a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra vonatkozó stratégiai iránymutatások elfogadása tekintetében történő végrehajtásáról.

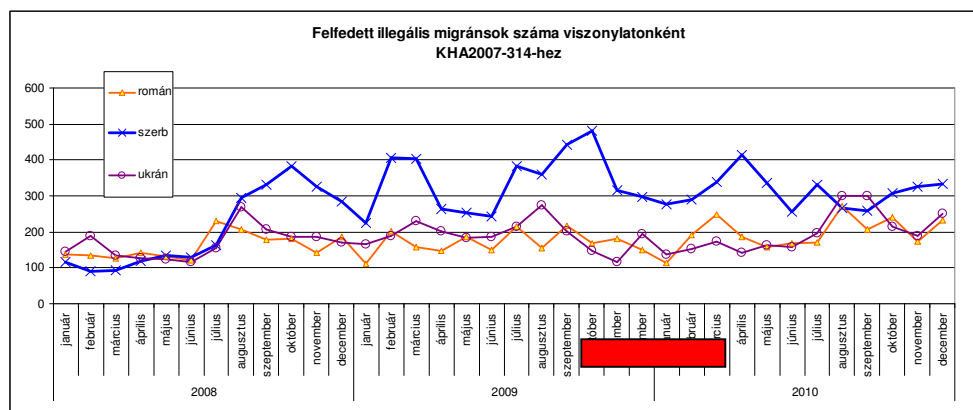
⁵⁵³ Zárójelben az adott prioritásra tervezett összegek magyarországi arányai százalékban.

⁵⁵⁴ A tárfinanszírozási részt a magyar költségvetés minden esetben állta, így a kedvezményezettek gyakorlatilag 100%-os támogatásra pályázhattak.

⁵⁵⁵ A feltüntetett összegek (az egyes projektekhez kapcsolódó grafikonokban is) a Solidalapok.hu honlapon elérhető MAP, illetve a támogatott projektek listájából kigyűjtött adatok alapján álltak össze.

esetben csak egyes kirendeltségeket. A publikus határhelyzetképek⁵⁵⁶ viszont csak viszonylati „szintig” bonthatók, így az összevetés nem minden esetben lehet tökéletes.

Nézzük a konkrétumokat. A következő ábrákkal egyfajta együtt gondolkodás teremthető meg és ezáltal vizuálisan támaszthatom alá a leírtakat, s talán bizonyíthatóvá is válik néhány kötözködő, eretnek felvetés, illetve a grafikonok segítségével maga az olvasó is elvégezheti egyes projektek statisztikai adatokkal való összevetését és nem lesz kénytelen a szerző által (látatlanban) tett kijelentéseit kontroll nélkül elfogadni.



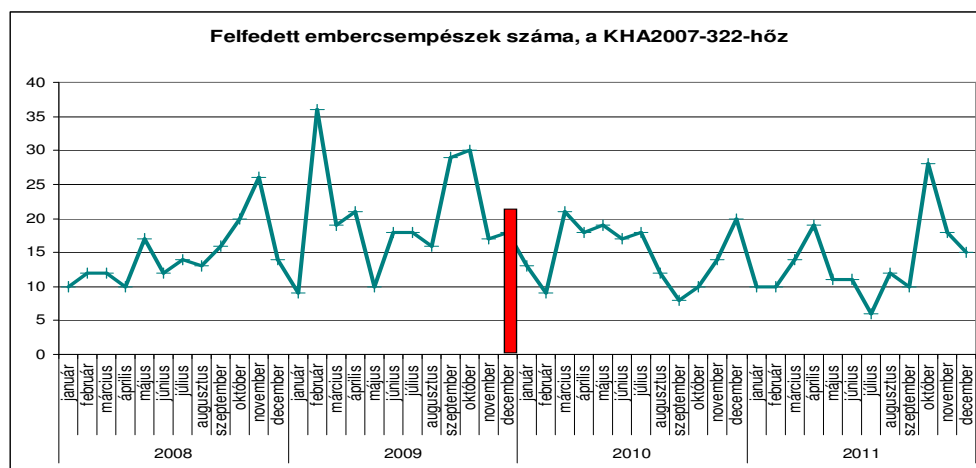
A KHA 2007 évi 314-es számú projekt, mely célja közös határrendészeti akciók végrehajtása a szomszédos országok társszerveivel 2009. május és 2009 októbere között zajlott és 49,6 m Ft került felhasználásra. Az előzetes prognózisa szerint a három érintett viszonylatban 10-10 százalékkal növekedni fog a felfedett illegális migránsok száma. Az évszaktól eredő változások kiküszöbölése érdekében a teljes korábbi (2008) és a teljes következő évet (2010) is szemügyre vesszük (havi bontásban). Az ábra alapján elmondható, hogy a szerb viszonylatban látványos a növekedés az akciók időszakában – fekvő piros hasábbal jelzett időszak – (havi 243-ról 480-ra, vagyis duplázódás), míg a román viszonylatban 150-210 közötti felfedés szám nem igazán mutat növekedést, csak hullámlást. Az ukrán viszonylatban a kezdeti növekedést (184-ről 274-re) jelentős visszaesés követ. Sőt ha megnézzük, az akciót követő időszakot, azt láthatjuk a jövő (2010) nyár végi, román és ukránviszonylatú emelkedése ellenére egyfajta stagnálás érzékelhető. Szerb viszonylatban viszont mintha az akció múltával csökkenő tendencia kialakulása látszódná kialakulni, mely lehet az akció eredménye is (akciót megtapasztalva, inkább nem jönnek erre), vagy egyszerűen visszatérünk a „normál kerékvágásba”. Summázva tehát a szerb viszonylatú adatok lehetővé tették, hogy a projekt által elvárt statisztikai mutatók teljesüljenek, de hosszabb távon ennek a projektnek a „haszna” egyenlőre nem kimutatható⁵⁵⁷.

A következő projekt (KHA2007-322) bekerülési értéke 33 m Ft, mely az NBSZ által üzemeltetett és a Rendőrség határrendészeti feladatait, elsősorban az embercsempészet

⁵⁵⁶ A tanulmányban a statisztikai adatok az ORFK havi határhelyzetképeiből, a szerző által jogsértésenként és viszonylatonként kigyűjtött adatok összerendezéséből erednek. Forrás: <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hatarrendeszet> - havonta letöltve.

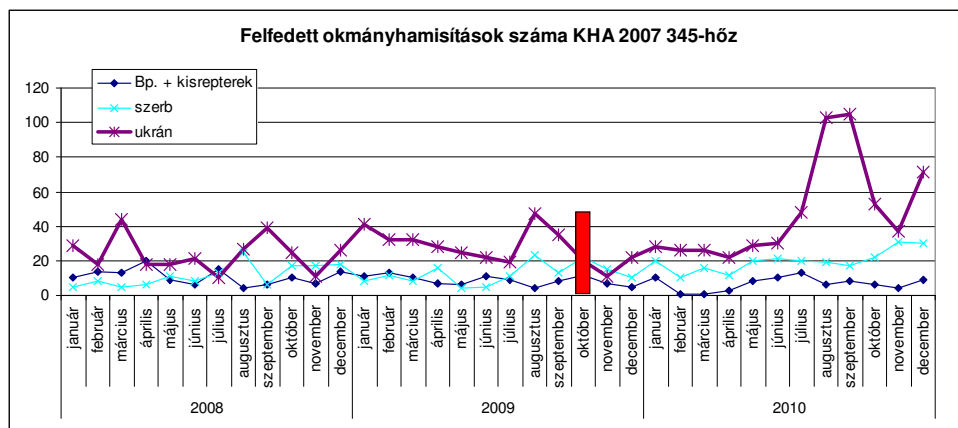
⁵⁵⁷ Azért sem mivel a Rendőrség figyelembe véve a visszatartó hatást 8 %-os csökkenést prognosztizált a következő évre, a tény adatok szerint a teljes évek vonatkozásában (8425-8479) inkább stagnálás mutatható ki.

felderítését szolgáló eszközök beszerzéséről, használatáról szól. Az eszközöket a teljes szárazföldi külső határon alkalmazzák, így statisztikában ezt kell vizsgálnunk. 2009 decemberében kezdték alkalmazni ezen eszközöket, remények szerint 10%-al több embercsempész felfedés volt várható.



Azt hiszem egyértelműen vizuálisan is érzékelhető, hogy a fejlesztést követő évben, de még az azt követő évben (egy – 2011. október havi adat kivételével) is, nem növekvő a tendencia, hanem inkább csökkenés érzékelhető. A számok szerint 25%-os csökkenés realizálódott a felfedett embercsempészek számában.

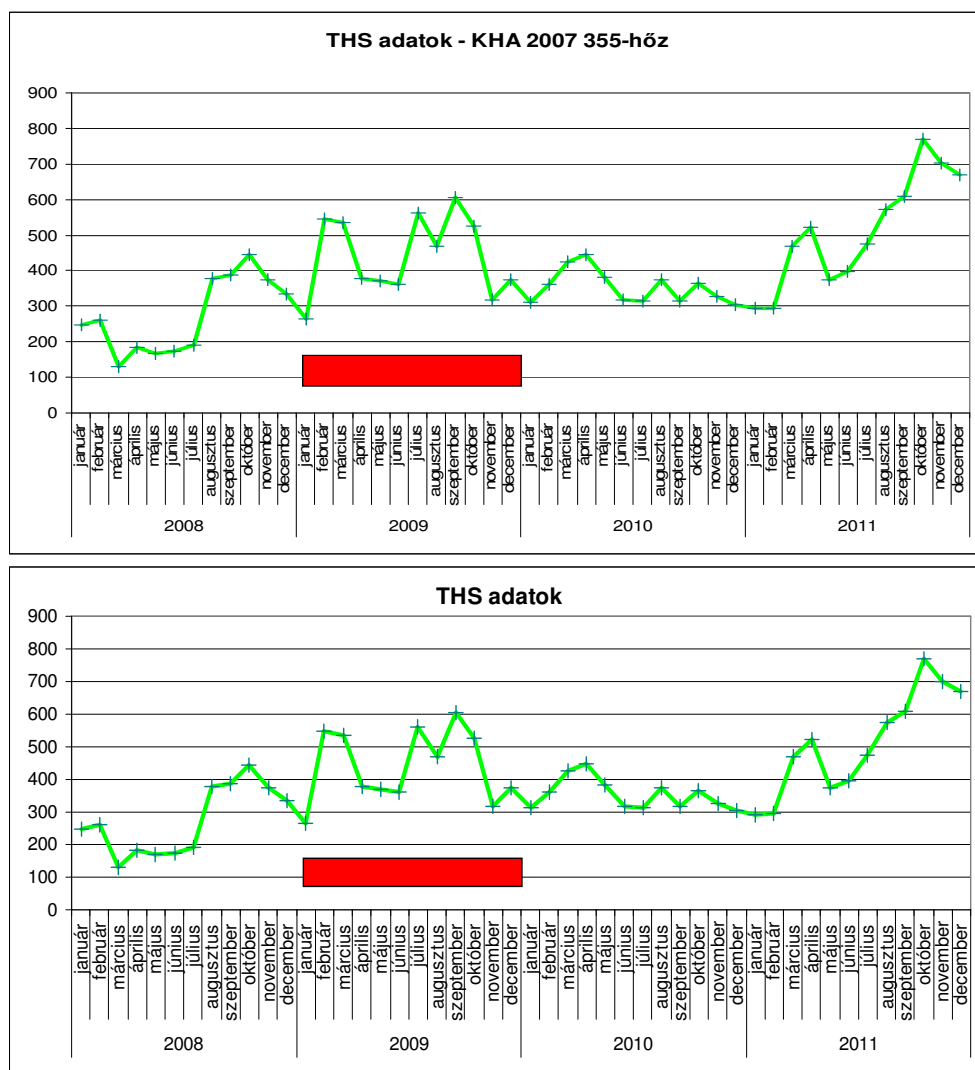
A KHA2007-345 sz. projekt keretében már elszakadunk az ún. zöldhatártól és a határforgalom ellenőrzés terepére megyünk, mert ezen projekt keretében biometrikus azonosításra alkalmas eszközök fejlesztése, beszerzése történt meg 2009 októberével bezárólag az előbbivel közel azonos nagyságrendben (30,9 m Ft). Ez viszont érintette a Ferihegyi (később Liszt Ferenc) repülőtér, Rösztke és Záhony közötti határátkelőhelyeket. Meg kell jegyezni, hogy ebben az esetben a kedvezményezett nem is vállalkozott arra valamely jogsértés változásával igyekezzen a projekt hatékonyságát mérni. Logikusan viszont a felfedett okmányhamisítás jöhetne szóba, így ezt nézzük meg.



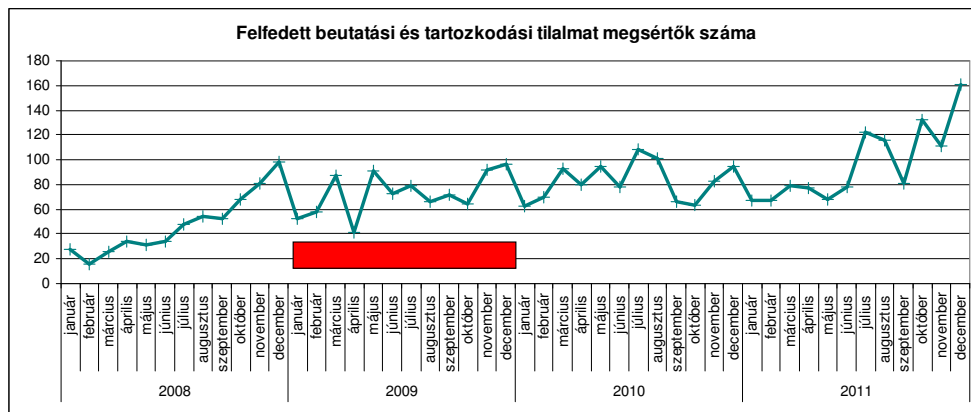
A rendelkezésre álló adatok alapján a Budapesti (Ferihegyi) és a kisrepülőtéri felfedések számában nemigen látható változás a projektet követően, míg a szerb viszonylatban szabályos enyhe emelkedés látható, bár ez már a projekt előtt elindult. Az ukrán viszonylatban is hosszabb távon az emelkedés kimutatható, bár ez inkább a 2010 nyár végi kiugró adatoknak köszönhető. Összességében itt is beváltható lett volna a 10%-os emelkedés, főleg utólag a számok ismeretében, mivel 52%-os növekedés is bekövetkezett az értékelt időszakban az érintett három viszonylat adataiban összesen.

A 2007-es programok közül az utolsó, amit szemügyre veszünk a 355-ös, mely módszertani, csoportépítő szakmai és intézkedéstaktikai képzéseket foglalt magába, átfogva a teljes külső határszakaszt, ugyanis 624 fő tovább képzését jelentette, természetesen több csoportban, így a hasznosulás is egyfajta értelemben „elhúzódva” kezdődött meg. A projekt hasonlóan a fentiekhez 2009 decemberében zárult, a felhasznált pénzügyi forrás 37,9 m Ft volt. A képzés összetett és sajátos voltára vezethető vissza, hogy a pályázó nem csak a felfedett THS 5%-os növekedését remélte a humán fejlesztéstől, hanem a BTT⁵⁵⁸-nél is szintén 5%-os emelkedést várt.

⁵⁵⁸ Beutazási is tartózkodási tilalom megsértése bűncselekmény. Jogszabályváltozás miatt 2012. február 1-jétől ilyen bűncselekmény nincs.

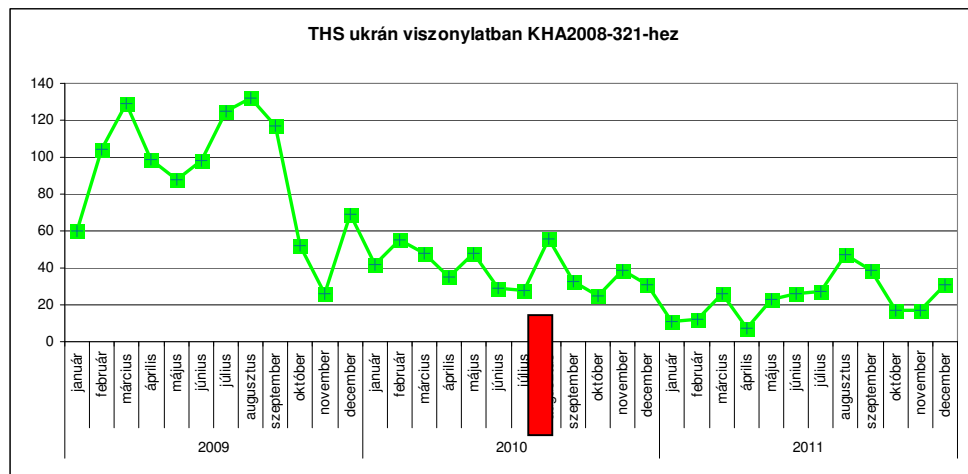


A THS adatok a továbbképzések után nemhogy emelkedtek, hanem inkább visszaestek, vagyis a korábbi havi 400-600 felfedés helyett, havi 300-400 elfogás történt. Miközben a képzés időtartama alatt a korábbi (2008) időszakhoz képest egyértelműen több felfedés történt. Kérdés az, hogy ez a képzésről frissen kikerültek (2009 januárjától már végeztek csoportok) lelkesedéséből és a megszerzett készségek hasznosításából eredt? Ha a numerikus értékek összegét nézzük, akkor a továbbképzés előtti (2008) év adatait a képzések lezárulta utáni 12 hónap (2010) adatai nem 5, hanem 29%-al haladják meg, így számszakilag mindenképpen eredményes és hatékonyak tűnik a képzés, de a trendet elnézve, illetve sejtve, hogy más tényezők is befolyásolták az adatok alakulását már kérdéses a fenti állítás.



A BTT esetében még a képzés folyamán sem érzékelhető kiugrás, mivel már előtte (2008) megkezdődött egy emelkedő trend, mely során elérte a havi 60-100 felfedés szintjét, melyet tartott egészen 2011 első feléig. Tehát a grafikon trendje nem igazolja az elvárást, annak ellenére, hogy a pályázat beadásakor jelzett bázis időszakhoz képesti emelkedés statisztikailag kimutatható.

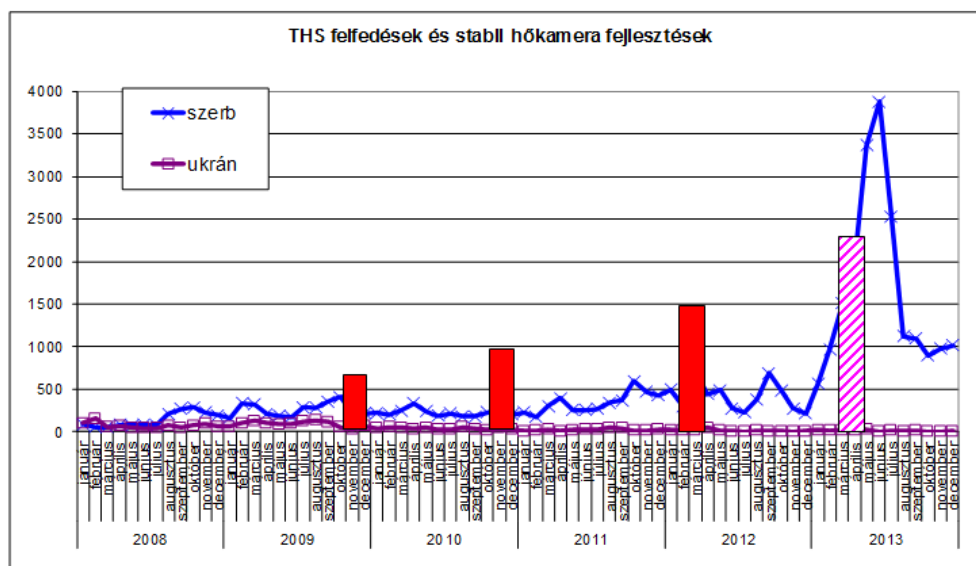
A vizsgálatra kiszemelt program (KHA2008-321) még inkább megnehezíti a dolgunkat. Vagy talán ki is jelenthető, hogy ellehetetleníti, ugyanis alacsony merülésű szolgálati kishajók kikötésére alkalmas mobil úszómű beszerzését tartalmazza a felső Tiszára és igaz, hogy 60%-os THS csökkenést prognosztizál, de a logika alapján ez kizárólag a vízi határszakaszra vonatkoztatva lehet igaz, a publikus adatok viszont ilyen bontást már nem tartalmaznak⁵⁵⁹. A fejlesztés egyébként 2010 áprilisában zárult és 53,2 m Ft-ot használt fel.



⁵⁵⁹ Hozzáteszem, hogy a Rendőrség adatbázisa elvileg lehetővé teszi az ilyen mértékű szűrést is, de az ORFK Rendészeti Elemző-értékelő osztálya leterheltségre hivatkozva, ilyen mélységű és mennyiségű adatok szolgáltatásától elzárkózott.

A grafikonon látható adatok a teljes ukrán viszonylatú THS felfedéseket tartalmazza, így kérdéses, hogy mennyire tekinthető relevánsnak, mindenesetre az egyértelmű, hogy a 2009 évi adatokhoz 2010-ben és 2011-ben is nagyságrendekkel kevesebb. Sőt ha a számokat nézzük, akkor a 2009 évi összes adat 2010-ben 57,3%-al csökkent, tehát a projekt elvárás szinte pontosan teljesült (még egyszer jelzem ez nem kizárólag a vízi határszakaszon felfedettek száma). Ha viszont felemlítjük azt, hogy mind a Rendőrség, mind a Vám-és Pénzügyőrség (NAV) 2010-től igen intenzív tevékenységet fejt ki ezen a határszakaszon a cigarettacsempészet megakadályozása érdekében, mely nagyban visszavetett mindenféle illegális migrációhoz kapcsolódó mozgást ebben a viszonylatban, már kérdésessé teszi, hogy ténylegesen ezen projekt hatására csökkentek le a THS felfedések. Sajnálatos módon területi korlátok miatt nincs lehetőség itt arra, hogy a többi vizsgált program elemzését ismertesük, így már csak két területet (projektsoportot) mutatok be, mely egyes projektjei lényegében egymásra épülnek, kiegészítik egymást és a pénzügyi volumenük is meghatározó.

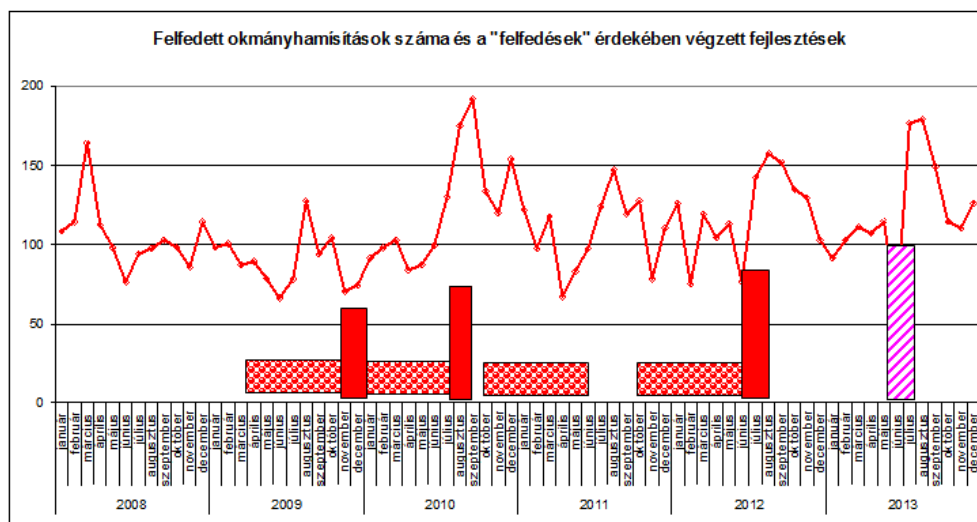
A KHA 2011-en belül közel egy milliárd forint (975,9 m Ft) értékű projekt a stabil hőkamerás rendszer fejlesztés folytatása. A 321-es számú projekt érintette az ukrán viszonylatú Kispalád, Uszka, Barabás, illetve a szerb viszonylatú Ásotthalom, Gara, Hercegszántó és Röske térségét. A projekt 2013 áprilisában zárult. A pályázó várakozása szerint ezen projekt a két viszonylatban felfedett THS-ek számának 10 %-os növekedését hozza. Itt kell megjegyezni, hogy a várt hatás a projekt (kivitelezés) tényleges befejezését követő 12 hónap után mérendő és ez jelen anyag írásakor még nem telt el, de a havi adatokból azért remélhetőleg érzékelhető a trendre való „befolyás”.



A korábbi KHA-s stabil hőkamerás fejlesztéseket is láthatóvá tesszük (piros teli hasábok, melyek mérete részben aránylik a felhasznált források nagyságához). Jelen fejlesztés (csíkozott hasáb) viszont már egy intenzív emelkedésbe „esik”, mely után hirtelen

visszaesés látható, de a nagyságrend ami figyelemre méltó. Vagyis míg korábban (2009-2012) a szerb viszonylatban havi 200-500 THS-t fedtek fel addig 2013 májusában és júniusban közel 4000 főt fogtak el a zöldhatáron, vagyis a korábbi 10-20-szorosát. Majd ismét visszaesés a felfedések száma havi ezer körüli értékre. Ez viszont a közismert jogszabályi „értelmezési” változásokból erednek⁵⁶⁰, így nem igazán értelmezhető, és értékelhető a fejlesztés hatása a statisztikai adatok keretében. Közben az ukrán viszonylatba minimális ezen kategória felfedéseinek száma, pedig a fejlesztések fele (jelen projekt keretében közel fél milliárd Ft) mégiscsak itt történt. Sőt még ehhez hozzá is lehetne venni, hogy a KHA 2011 323. sz. projekt keretében Barabáson még helikopter leszállópálya is készült (2013. júniusban átadva), 34,1 m Ft értékben, mely a THS felfedéseket is igyekezett segíteni, bár a visszatartásban, terelésben is lehetne hatása, csak hogy a statisztika ezt sem mutatja.

A KHA 2011 3421. sz. projekt is egy korábbi fejlesztési sor folytatása, mely a biometrikus azonosítást célozza, így ezen projekt keretében 145 stabil és 17 mobil okmányolvasó került beszerzésre, 296,5 m Ft értékben, 2013 júniusával bezárólag.



Csak a jól láthatóság, könnyebb értelmezhetőség érdekében az összes viszonylat együttes adatát nézzük, feltüntetve a korábbi hasonló (piros hasáb), illetve kapcsolódó képzési (fekvő pöttyös hasáb) projekteket is a jelenleg vizsgált (lila csíkos) fejlesztés mellett. Vizuális értékelés szerint talán azt lehet mondani leegyszerűsítve, hogy a fejlesztések és a képzések a havi 100 felfedés stabil meglétét biztosítja, de jelentős fejlődés, vagy visszaesés a viszonylati összesen adatokból nem látható. A 2013-ban realizálódó technikai fejlődés egy éppen csökkenő rövidtávú trendbe „lép be” melyet kiugrást követ két hónapig, majd ismét a 100 közeli értékre érkezik vissza a „görbe”. Miközben tudjuk azt is, hogy ugyancsak 2013 májusában sikerült rendszerbe állítani a KHA 2012 312. sz. program keretében beszerzett okmányvizsgáló eszközöket 222 m Ft értékben (vagyis együtt közel fél

⁵⁶⁰ Részletesebben lásd: Ritecz György: Ami a számok mögött van, avagy amiről nem beszélünk. Határrendészeti Tanulmányok 2014/1. szám 23-43. o.

milliárdos fejlesztés történt ekkor), ezzel együtt sem igazán ezen fejlesztések lehettek a statisztika „mozgató rugói” hanem a jogszabályi változások (lásd korábban).

Lehetséges, hogy bonyolultnak tűnik az elemzés, de igyekeztem folyamatában, egyfajta együttgondolkodást megteremtve elemezni a programokat és így eljutni a több éves fejlesztések, egymásra épülő részeinek együttes vizsgálatán keresztül egyfajta konklúzió felé, amit most meg kellene fogalmazni. Láthattuk, hogy még a leszűkített projektcsoportok is elég széles skálát mutatnak a határrendészeti fejlesztés terén, egyfajta átgondoltság, egymásra épültség mindenképpen érzékelhető. A projektek eredményei, hatása viszont szinte csak elvéve mutatható ki a statisztikai adatokban. Kérdés az, hogy ki hibázott, vagy hibázott-e valaki. A pályázó nem tehet mást, mint a kiírás követelményeinek megfelelően adja be pályázatát, a bíráló viszont a bírálati szempontokat figyelembe véve értékeli a benyújtott anyagokat. A pályázatot kiíró (Felelős Hatóság) viszont kötve van a „Brüsszeli” előírások⁵⁶¹ és elvárások⁵⁶² által. Indikátorok nélkül viszont nem lehet elbírálni és támogatni a projekteket. A fejlesztéseknek lehetőleg számszakilag, dokumentálható változást kell előidéznie a „határbiztonság fejlődésében”.⁵⁶³ Ez logikusan végig gondolva is a havi határhelyzetkép statisztikai adatok felé mutat, melyből viszonylag könnyen lehet prezentálni a kért adatokat. Ésszerű is, például mi lehetne jobb hatás mondjuk egy zöldhatáros fejlesztés esetén, minthogy több THS kerül felfedésre, avagy éppen csökken ezek száma és ugyancsak mi mutathatná be leginkább egy okmány hamisítással kapcsolatos (technikai fejlesztés, vagy akár képzés) programok hatását, mint az ezen területen jelentkező jogsértések felfedések növekedése, vagy csökkenése. Még is hol a hiba?

Megítélésem szerint egészen egyszerűen arról van szó, hogy nem lett figyelembe véve, hogy itt nem önálló független esetekről, szituációkról van szó, hanem egy igen összetett rendszerről. Ez nem újdonság ugyanis már a 574/2007/EK határozat 3 bekezdése⁵⁶⁴ is az „Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása”-t említi, szaknyelven az integrált határigazgatás (Integrated Border Management - IBM), vagyis ennek fejlesztése a cél. Hogy ezt fejleszthessük, az egyes alrendszereit, elemiit kell fejlesztenünk, az egész rendszer működését szem előtt tartva. Ez is történik a Solidaritási Alapokon belül és így a KHA-ban is, de pályázati előírások, szabályzók kidolgozásánál már nem lett figyelembe véve, hogy ez egy többszörösen összetett rendszer. Melynek alrendszerei és elemei kölcsönhatásba vannak egymással.

Az IBM, pontosabban a korszerűbb nevén a Schengen Aquis Rendszer (Schengen Aquis System), vagyis SAS összetettségét talán nem is kell magyarázni, de nézzünk egy példát. Egy adott határátkelőhely környezetében elkezdene építeni egy stabil hőkamerát. Ekkor ugye nem csak a vállalkozó, kivitelező munkatársai vonulnak fel és kezdenek el dolgozni, de már a tervezés időszakában és a kivitelezés során is az érintett megyei főkapitányság határrendészeti szakirányítói és az ORFK projektben érintett munkatársai is többször lemennek a helyszínre. Az eljárók jelenlétében a beosztottak (talán) kicsit jobban odafigyelnek a szabályok betartására, nagyobb figyelemmel végzik a munkájukat még az útlevélkezelők is (pedig a fejlesztés elsősorban a zöldhatár ellenőrzésére irányul). Vagyis

⁵⁶¹ Lásd Solidaritási Alapok weblapja: <http://solidalapok.hu>

⁵⁶² COM által kiadott hivatalos állásfoglalások, illetve iránymutatások, valamint az időszakos ellenőrzések során megfogalmazott észrevételek, kritikák.

⁵⁶³ Lásd például: European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security – SOLID/2007/27 – Committee General programme Solidarity and Management of Migration Flows meeting 20 September 2007 – 9-14. o.

⁵⁶⁴ Mely egy öt évvel korábbi dokumentumra utal vissza - 'Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union' of 14 June 2002.

már ekkor befolyásolja a projekt más terület munkáját, hatékonyságát. A fenti tevékenységet az embercsempészet, illetve az illegális migránsokat segítők is érzékelik ezért általában már ekkor más kevésbé „frekvenciáltabb” átkelőhelyre, vagy a zöldhatár más területeire teszik át tevékenységüket. Az elkészült beruházáskor képzésre, az eszköz helyes használatának megtanulására kerül sor. Vagyis egy időben még több határrendész lesz jelen, amely vagy elvonja a figyelmet (ezáltal esetleg felületesebb lesz a határforgalom ellenőrzés, kevesebb járőr lesz a zöldhatáron), vagy éppen ellenkezőleg a fent említettek okán (lebukást elkerülendő) precízebb munkavégzés történik. Ekkor még nem is kezdett el élesben működni a stabil kamera, mégis látjuk milyen összetett hatások érvényesülnek, amelyek befolyásolják a felderítést, a nyomozati munkát, vagy akár a mélységi tevékenység eredményességét is. Egy hazai, vagy nemzetközi – nem is beszélve, ha ez az érintett szomszédos ország közeli területein történik – (akár az vizsgált határátkelőhelyet nem is érintő) közbiztonsági, vagy közlekedés biztonsági ellenőrzések is képesek akár jelentős mértékben befolyásolni adott terület migrációs mozgását. Még nem is vettük figyelembe a már korábban meglévő eszközök, rendszerek mennyiségét, minőségét, állagromlását, pedig ezek is mind befolyásolják az adott helyen a munka hatékonyságát, illetve annak változásait. Eközben nem is beszéltünk az úgynevezett pull-push (toló-húzó hatások) faktorról⁵⁶⁵ mely alapvetően befolyásolja a legális és illegális migrációt egyaránt. Még nem említettük azt sem, hogy az érintett migrációs irányban van-e, hol és milyen mértékű fegyveres konfliktus, háború, polgárháború, melyek óhatatlanul éreztetik a SAS rendszer elemeire, alrendszerre a hatásukat, befolyásolják azok hatékonyságát, eredményességét. Most csak gondoljunk arra, hogy az utóbbi időben egyre több afgán állampolgár jelent meg határainknál, mivel a NATO teljes kivonulását és a várható tálib uralmat inkább nem akarják megvárni. Avagy a szíriaiak jelenléte is megerősödött az elmúlt időben, mivel többen úgy értékelték a három éve folyó polgárháborúnak nemigen látszik a vége és már elvesztették a türelmüket a szomszédos országok valamelyikében a békére várva, inkább a békésebb, biztosabb megélhetés lehetőségét kínáló Európa felé indultak el.⁵⁶⁶

A napjainkban folyó ukrainai konfliktusnak egyelőre nem tudjuk mikor, milyen hatása lesz a hazai és EU SAS-ra. Vagy gondoljunk csak arra, hogy 2012 februárjában megszűnt a MALÉV, mely az addigi hazai légi utasforgalom harmadát szállította, logikusan féltek többen attól, hogy az utas forgalom jelentősen visszaesik, de nem így történt, lényegében stabilizálódott 8,5 milliós szinten⁵⁶⁷ a Budapesti (Ferihegyi-, Liszt Ferenc) repülőtér utasforgalma. Az itt felfedett illegális migránsok száma mégis hatodára csökkent (2011-ben 313, 2012-ben 66, míg 2013-ban 47 fő). Ami a desztináció változásokra vezethető vissza. Ez is jól mutatja, hogy a rendszer egyes alrendszerének, elemeinek önmagukban a statisztikai adatokkal összevetése, „hatékonyság vizsgálata” nem igazán releváns.

A SAS rendszer egészének és egyes részeinek valóban tüzetes vizsgálatához (megítélésem szerint) elengedhetetlen az ún. migrációs földrajzi elemzés keretében a származási, tranzit- és célországok részletes elemzése.⁵⁶⁸

⁵⁶⁵ Részletesebben lásd: Teke András - A „pull-push factor” biztonság alapú megközelítése In: Magyarországot érintő nemzetközi migráció, Felsőoktatási Tankönyv, MK Katonai Biztonsági Hivatal. Budapest, 2006. 145-166. o.

⁵⁶⁶ Míg 2011 (az arab tavasz éve) 75 szíriai állampolgárságú THS-t fogtak el a magyar határrendészek, addig 2012-ben 152-t, és 2013-ban már 1039 főt.

⁵⁶⁷ 2011-ben 8,9 millió, 2012-ben 8,5, majd 2013-ban 8,52 millió utas.

⁵⁶⁸ A migrációs földrajz témakörét részletesebben lásd: Ritecz György: Migrációs Földrajz és Közép-Európai határőrizeti statisztikai adatok elemzése - Határőrségi Tanulmányok 2001/5. sz. 78-143. o.

Kérdézhethetné bárki, hogy akkor a KHA projektek hatékonyságát nem lehet mérni, nem lehet számon kérni, hogy az adott beruházás, fejlesztés, tényleg megéri-e? Ha így lenne ezen (és más hasonló) források felhasználása vagy felesleges dolgokra is mehetne, vagy ami még rosszabb visszaélésekre adna lehetőséget. Én csak azt állítom, a fenti vizsgálatok alapján, hogy egy komplex rendszer egyes elemeinek hatékonysága nem ítélné meg reálisan a teljes rendszer komplexitásában való vizsgálata nélkül. Ehhez viszont nem elégséges és nem lehetséges egy-két numerikus adat bekérése, illetve vizsgálata.⁵⁶⁹ Megoldás talán az lehetne, ha olyan hozzá értő szakemberek ítélnék meg a projektek terveit, majd a kivitelezését és működési hatékonyságát, akik az említett komplexitásban, rendszerszemlélettel vizsgálva ítélik meg az adott projekteket.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ Információink szerint a fentieket is belátva - a SOLID Committe ülésen többször napirenden volt a kérdés – a 2014-2020 közötti időszakra (részben a Szolidaritási Alapok folytatásaként tervezett) ún. Belbiztonsági Alap (BBA)-ban már csak output és eredmény indikátort kell mérni projekt szinten, hatást csak nemzeti program szinten vizsgálnak, ráadásul előre (jogszabályban) rögzített mutatók alapján.

⁵⁷⁰ Természetesen a szakértésen túl, de ezzel együtt ügyelni kell az objektivitásra is, vagyis a bevont szakértők nem függhetnek a projektben kedvezményezettől.