

Remete Zsuzsa

## Migráció az Európai Unióban\*

### Migration in the European Union

The present paper aims to summarize the migration policy of the European Union. Hence the article describes the beginnings and the major trends of legislation, and the main institutions of the migration policy. Especially the Frontex, and the RABIT – these are responsible for co-ordinating the activities of the national border guards in ensuring the security of the EU's and the Schengen Area's borders with non-member states. The Arab Revolution revealed the necessity of the common migration and border policy, so this paper shows the direction of further regulation and co-operation.

#### Bevezető

A migráció jelentősége megkérdőjelezhetetlen az Európai Unióban: mind a belső, mind a kívülről érkező vándorlási folyamatok érintik az egész EU-t, hiszen egy-egy ország migrációs politikája a schengeni határok miatt az összes többi államra hatással van. A tagállamok vezetői felismerték, hogy közös szabályozásra van szükség, az Európai Bizottság Belügyekért felelős biztosa, *Cecilia Malmström*<sup>1</sup> kiemelt feladatai közé sorolja – a biztonság, terrorizmus és szervezett bűnözés elleni harc mellett – a menekültügyet és a migrációs politikát.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa az uniós szabályozás kezdeteit és főbb irányait, valamint a jövőben várható politikákat, továbbá a migránsok ügyeinek viteléhez, valamint az illegális migráció megelőzésére létrehozott uniós intézményeket. A legális és illegális migrációt, továbbá a menekültügyet a politika – annak természete miatt – igyekszik külön kezelni.

\* A tanulmány az Új Széchenyi Terv (TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005) támogatásával a Budapesti Corvinus Egyetemen készült. (A projektek az Európai Unió támogatásával, az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával valósulnak meg)

---

<sup>1</sup> Cecilia Malmström Svédország biztosa az Európai Bizottságban. 1968-ban született Stockholmban. A Göteborgi Egyetemen doktorált politikatudományból. 1999-től 2006-ig Európa Parlamenti képviselő volt, majd Svédország uniós ügyekért felelős minisztere lett. Ezt követően került a Bizottsághoz.

In.: Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kiadványa: Az Európai Bizottság (2010-14). Profilok és prioritások. Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg, 2010. 57. o.

A szabályok és intézmények konkrét vizsgálata mellett célszerű gör-  
cső alá venni a migráció jelenleg és várható jövőbeni helyzetét, hogy a kü-  
lönböző politikákat megfelelően értékelhessük. Tanulmányom a migráció  
jelentőségének bemutatásával, a bevándorlók nemzetközi szervezetek által  
vizsgált kérdéseinek bemutatásával kezdődik. Ezután térek rá az Európai  
Unióban és ezen belül Magyarországon felmerülő problémákra, valamint  
alapvető uniós és hazai érdekek bemutatására. Sorra veszem a különböző  
korszakokban hozott fontosabb döntéseket és irányvonalakat egészen nap-  
jainkig. Az uniós intézmények közül kiemelem a különböző információs  
rendszereket, az Európai Migrációs Hálózatot, a külső határokon való kö-  
zös operatív együttműködésért felelős ügynökséget, a Frontext<sup>2</sup> és a határ-  
igazgatásért felelős gyorsreagálású határvédelmi csapatokat, a RABIT<sup>3</sup>-ot,  
továbbá az Európai Menekültügyi és Támogató Hivatalt<sup>4</sup> (EMTH). Zárás-  
ként a migrációs politika jövőjét vizsgálom, különös tekintettel a lehetsé-  
ges nemzetközi trendekre, valamint az intézményi változtatásokra.

Forrásaim közé tartoznak első sorban az Európai Bizottság Belügyi  
Főigazgatóságának honlapján található, migrációval kapcsolatos doku-  
mentumok, uniós jogszabályok, valamint egyéb, a migrációs politikával  
kapcsolatos magyar és angol nyelvű tanulmányok.

## 1. Migránsok bemutatása, nemzetközi szervezetek szerepe

A migráció, vagyis az emberek országon belüli, majd országok közötti  
vándorlása az újkori történelem meghatározó jelensége. Korlátozása, sza-  
bályozása a 20. század folyamán folyamatosan szigorodott, valamint egyre  
nagyobb szerepet kaptak a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi egyez-  
mények. A migrációs szabályozás tartalmilag három típusba sorolható:<sup>5</sup>

- a) A mozgás szabadságával kapcsolatos szabályok (például a határok át-  
lépésének szabályozása, vízumkötelezettség meghatározása).
- b) A vándorló jogállás. A jogállás alapján egy személy lehet *honos* (sa-  
ját állampolgár); *kettős-,* vagy *többes állampolgár* (több országban is  
honos); *kedvezményezett* (többi nem honoshoz képest kedvezőbb felté-  
telekkel való belépés, tartózkodás, letelepedés); *nem kedvezményezett*.

---

<sup>2</sup> Frontières extérieures – ez franciául külső határokat jelent.

<sup>3</sup> Rapid Border Intervention Teams

<sup>4</sup> European Asylum Support Office.

<sup>5</sup> Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.):  
Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001. 81–123. o.

c) A migránsok kezelésével foglalkozó intézmények (például a támogató-sukra, áramlásuk kezelésére létrejött szervezetek).

A bevándorlás területén a nemzetközi szervezetek nemzetközi normákat alakítottak ki, amelyek a honos és nem honos állampolgárok tekintetében is meghatároznak minimumszabályokat. Előbbiek tekintetében általában a mobilitás mint szabadságjog, és az állampolgárság, valamint a száműzetés tilalma releváns; utóbbiaknál pedig többnyire az emberi jogok tiszteletben tartása, a menekültek védelme, a nemzetközi bünszervezetek elleni fellépés, valamint a munkavállalás erkölcsi kérdéseit szabályozzák. A fenti kérdésekben tehát – alábbiakban bemutatásra kerülő Európai Unió mellett – főként az ENSZ,<sup>6</sup> az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ), majd jogutódja az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ),<sup>7</sup> az Európa Tanács,<sup>8</sup> az OECD,<sup>9</sup> valamint egyéb, a

---

<sup>6</sup> Az ENSZ következő egyezményei és nyilatkozatai szabályozzák a bevándorlást: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948); A népirtás büntetettének megelőzéséről és megbüntetéséről (1948); Az emberkereskedés és más prostitúciója kihasználásának elnyomásáról szóló egyezmény (1949); Menekültek helyzetéről szóló egyezmény és az azt módosító Jegyzőkönyv (1951, illetve 1967); A hontalan személyek jogállásáról szóló Egyezmény (1954); Férjezett nők állampolgárságáról szóló egyezmény (1957); A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény (1961); A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1965); Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966); Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966); A háborús és az emberiség elleni bűntettek elvülésének kizárásáról (1968); A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bűntettek vagy bánásmód ellen (1984); Nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1979); A gyermekek védelmére és jólétére vonatkozó társadalmi és jogi alapelvekről szóló nyilatkozat (1986); A gyermek jogairól szóló egyezmény (1989); A vándormunkások és családtagjai jogvédelméről szóló egyezmény (1990).

<sup>7</sup> Az EBEÉ és EBESZ által elfogadott okmányok: Helsinkii Záróokmány (1975); Bécsi találkozói záródokumentuma (1989); Párizsi találkozói záródokumentuma (1990); Koppenhágai Konferencia Záródokumentuma (1990).

<sup>8</sup> Az Európa Tanács által elfogadott egyezmények: Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény és annak tizenkét Kiegészítő Jegyzőkönyve (1950), valamint annak a 4. és 7. jegyzőkönyve; Európai kulturális egyezmény (1954); Európai letelepedési egyezmény (1955); Európai kiadatási egyezmény (1957); A tagállamok állampolgárai utazását szabályozó egyezmény (1957); A menekültek vízummentes utazásáról szóló megállapodás (1959); Európai Szociális Charta (1961); Európai szociális biztonsági kódex (1964); Vándormunkások jogállásáról szóló egyezmény (1977); Európai Egyezmény a gyermekek feletti felügyeleti joggal kapcsolatos határozatok elismeréséről és a felügyelet visszaállításáról (1980); Egyezmény az elítélt személyek átszállításáról (1983); Európai Egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó bűntettek vagy bánásmód megelőzéséről (1987); Európai Charta a regionális vagy kisebbségi nyelvekről (1992); Európai egyezmény a külföldiek helyi közéletben való részvételéről (1992); Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995); Európai egyezmény az állampolgárságról (1997); Egyezmény az európai régióban a felsőoktatási képzések elismeréséről (1997); az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló egyezmény (2006).

<sup>9</sup> Az OECD által elfogadott határozatok ajánlások, tagállami megállapodásai Magyarországon az OECD csatlakozással léptek érvénybe (1998). A migrációt érintő szabályok különösen: A turizmus fejlesztését szolgáló határozat; A tőke liberalizált áramlásáról szóló dokumentumok.

különböző országok közötti bi-, és multilaterális megállapodások<sup>10</sup> hoztak létre a bevándorlást szabályozó nyilatkozatokat és egyezményeket.<sup>11</sup>

Az EU is a fenti három területen hozott különböző rendelkezéseket, jogszabályokat. A nemzetközi szervezetek egyezményeihez képest azonban azok betartása, ellenőrzése fontosabb, mint egy laza szövetség esetében. A schengeni határok létrejöttével ugyanis az Unió már nemcsak egy gazdasági közösség, hanem olyan igazgatási egység is, amelyben a bevándorlók szabad áramlása lehetővé válik. Nagyobb tétje van tehát a közös szabályok betartásának, a tagállamoknak tekintettel kell lenniük a többi uniós állam érdekeire is a migrációs politikájuk kialakításában.

## 2. Migráció számokban

Az Európai Unió Bizottságának becslése 2010-ben összesen 20,1 millió főre teszi az EU-n kívülről érkezett bevándorlók számát, akik jogszerűen letelepedve élnek a közösség területén. Az adat súlyát mutatja, hogy az Unió lakosságának körülbelül 4%-át adja a legális bevándorlás.<sup>12</sup> A nettó migráció, vagyis a be- és kivándorlók közötti különbség mára 1,75 millió főre nőtt,<sup>13</sup> vagyis évente ennyivel nő a migránsok száma. Ezen felül nagyjából 9 millió uniós állampolgár él máshol, mint ahová állampolgársága szerint tartozna.<sup>14</sup> Természetesen további csoportot alkotnak azok, akik illegális bevándorlás útján érkeztek az Unió területére, vagy nem jogszerűen élnek valamely EU-s országban (például turistaként érkeztek az Unió területére, és vízumuk lejártával túltartózkodnak). Számukról csupán közelítő értékeket tudunk, az Európai Bizottság 4,5 millió főre teszi számukat, ami azonban folyamatosan változik a letartóztatások és az újabb bevándorlások következtében.<sup>15</sup> A legális és illegális migránsokon túl az Európai Uniónak számolnia kell a menedékkérők jogainak rendezésével is, annak ellenére,

---

<sup>10</sup> Például az Északi Útlevél Unió, Benelux államok szerződése, toloncszerződések, vízumentességi megállapodások.

<sup>11</sup> Az egyezmények és a nyilatkozatok felsorolása Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001. 81–123. o. alapján történt.

<sup>12</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Migráció és Menedékjog 2010-ben. COM(2011) 291. Brüsszel, 2011.05.24.

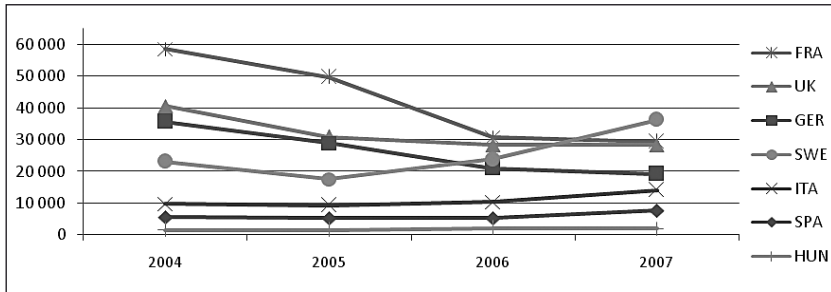
<sup>13</sup> Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kiadványa: Lehetőség és kihívás – Migráció az Európai Unióban. Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg, 2010. 5. o.

<sup>14</sup> I. m.: 3. o.

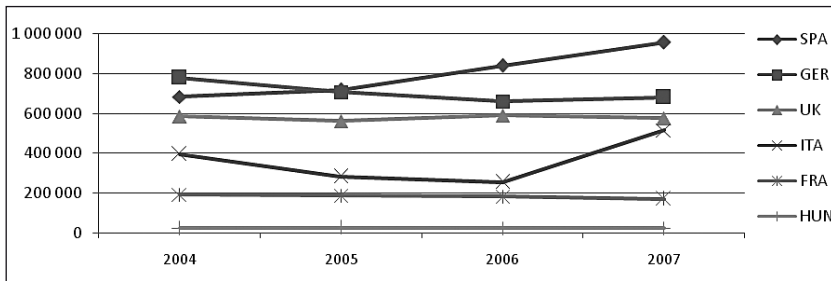
<sup>15</sup> I. m.: 3. o.

hogy arányaikban nem alkotnak akkora csoportot, mint előbbiek, számuk évente 200 000 fő körül alakul.<sup>16</sup>

A migrációs és menekültügyi mutatók az 1., 2. és 3. ábrák alapján írhatóak le az EU leginkább érintett tagállamaiban és Magyarországon.



1. ábra. Menekültstátus iránti kérelmek alakulása<sup>17</sup>



2. ábra. Beérkező migránsok száma<sup>18</sup>

Láthatjuk, hogy igen jelentős volumenű az EU-ba érkező migráció. Amerika és Ázsia mellett az Unió a világ egyik legjelentősebb bevándorlási célpontja,<sup>19</sup> ezért átfogó koncepció szükséges a migránsok kezelésére, jogi helyzetük tisztázására. Az Unió éppen ezért igyekszik megfogalmazni a migráció területén alkalmazott közös érdekeit és elveit. Ezek összehangolása azonban nem egyszerű, hiszen a tagállamok eltérő módon ítélik meg migránsok jelenlétét. Egyesek az állampolgáraik munkalehetőségeit féltik

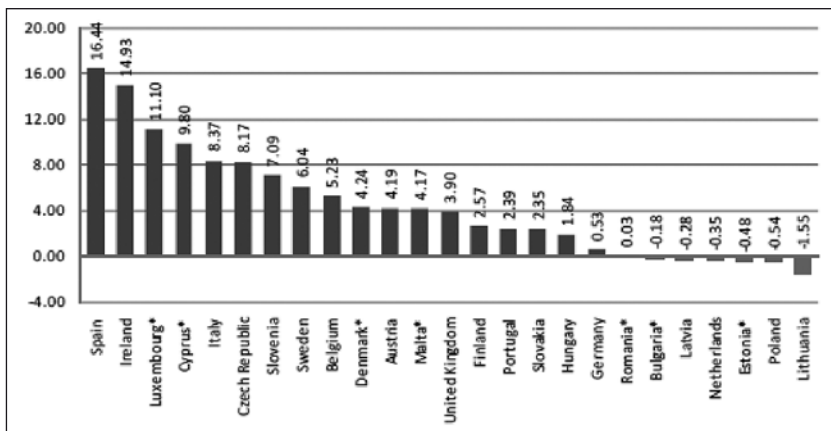
<sup>16</sup> I. m.: 3. o.

<sup>17</sup> European Migration Network: Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007. 2010. december alapján készült saját ábra.

<sup>18</sup> European Migration Network: Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007. 2010. december alapján készült saját ábrák.

<sup>19</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közzéadások. Budapest, HVGORAC Kiadó, 2008. 124. o.

(pl. Ausztria), vagy etnikai konfliktusoktól tartanak (pl. Franciaország), mások éppen a munkaerőhiány miatt próbálják vonzani a bevándorlókat (pl. Anglia). Minden uniós tagállam szabadon döntheti el, hogy kinek ad legális jogi státuszt a munkavállalásra, tartózkodásra, vagy éppen letelepedésre,<sup>20</sup> azonban a szabad belső piac és a schengeni övezet megléte miatt egy ország migrációs politikájának nagy hatása van az egész Unió lakosságára, ezért minden állam egyetért abban, hogy szorosabbra kell fűzni a kapcsolatot a bevándorlókkal kapcsolatos politika területén.



3. ábra. 1000 főre jutó nettó migránsok száma<sup>21</sup>

Magyarországon a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) adatai alapján<sup>22</sup> 2009. december 31-én összesen 216 084 fő rendelkezett három hónapnál hosszabb időszakra szóló tartózkodási engedéllyel. Az engedélyeknek 14 csoportja<sup>23</sup> különböztethető meg, legtöbbször regisztrációs igazolással (kb. 70 000 fő), bevándorlási- (kb. 47 000 fő), tartózkodási- (kb.

<sup>20</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés Egységes Keretbe Foglalt Változata. 78. cikk (4) bekezdés alapján.

<sup>21</sup> European Migration Network: Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007. 2010. december. [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do%3b?entryTitle=02\\_Annual%20Report%20on%20Asylum%20and%20Migration%20Statistics%202007](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do%3b?entryTitle=02_Annual%20Report%20on%20Asylum%20and%20Migration%20Statistics%202007) (letöltve: 2011. 03. 08.)

<sup>22</sup> A BÁH statisztikai kiadványfüzete (2009-2010.) 2011. március 2.

<sup>23</sup> Bevándorlási -, letelepedési -, tartózkodási -, EGT tartózkodási -, EK letelepedési -, nemzeti letelepedési -, ideiglenes letelepedési engedély, regisztrációs igazolás, állandó tartózkodási kártya, magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja, EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja, menekült, oltalmazott, befogadott.

33 000 fő), és letelepedési engedéllyel (kb. 23 000 fő) rendelkeznek. A regisztrációs igazolás<sup>24</sup> a Magyarországon jelenlévő EU-n belüli vándorlás volumenét mutatja, ez azt jelenti, hogy hazánkban legalább 70 000 Európai Gazdasági Térségből érkező állampolgár dolgozik, tanul, vagy családjával együtt él az ország területén, mivel a bevándorlók rendelkezhetnek más típusú engedéllyel is, továbbá a 90 napnál rövidebb tartózkodást nem kell igazolni, ehhez elegendő a személyazonosító igazolás, vagy útlevél.<sup>25</sup> A legnagyobb létszámban román (kb. 52 000 fő) és ukrán (kb. 33 000 fő) állampolgárok rendelkeznek különböző engedélyekkel, ami érthető, hiszen ezekben az országokban jelentős magyar ajkú lakosság él.<sup>26</sup> A hasonló kulturális háttérű országokból bevándorolt migránsok alapvetően nem jelentenek különösebb társadalmi problémát hazánk számára. A BÁH statisztikái azt mutatják azonban, hogy az utóbbi évek során megnövekedett az ázsiai és az afrikai migránsok száma is. Így például jelentős kínai állampolgárságú (kb. 18 000 fő) migráns él Magyarországon, számuk pedig évről évre növekszik, továbbá megjelentek vietnámi, nigériai, szómáliai bevándorlók is. Emellett veszélyt jelent, hogy hazánk uniós csatlakozása óta folyamatosan növekszik az illegális határátlépéssel próbálkozó, valamint a menedékkérők száma.<sup>27</sup>

### 3. Alapvető uniós érdekek

A migráció kérdése Nyugat-Európában már az 1970-es, és az 1980-as évektől egyre nagyobb hangsúlyt kapott. A bevándorlásra adott reaktív politikát kinőve ekkor vált szükségessé a proaktív gondolkodás. A korábban gyarmattal rendelkező államok másként viszonyultak a jelenséghez. A multikulturalizmus szellemében könnyebben fogadták az újonnan érkezőket és támogatták a letelepedésüket, míg a többiek csupán a munkaképes

---

<sup>24</sup> A regisztrációs igazolás az Európai Gazdasági Térség állampolgárainak 90 napon túli magyarországi tartózkodásának igazolására szolgál, korlátlan időre szól. Szükséges hozzá az elegendő anyagi forrás és a egészségügyi szolgáltatások igénybevételére való jogosultság igazolása annak érdekében, hogy a bevándorló ne terhelje meg az ország szociális rendszerét. A 90 napnál rövidebb tartózkodásra. Forrás: euvonal: Az Európai Gazdasági Térség állampolgára magyarországi beutazásáról és tartózkodásáról. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok\\_utas&id=118](http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_utas&id=118) (letöltve: 2011 03. 02.)

<sup>25</sup> euvonal: Az Európai Gazdasági Térség állampolgára magyarországi beutazásáról és tartózkodásáról. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok\\_utas&id=118](http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_utas&id=118) (letöltve: 2011 03. 02.)

<sup>26</sup> A BÁH statisztikai kiadványfüzete (2009-2010.) 2011. március 2.

<sup>27</sup> A BÁH statisztikai kiadványfüzete (2009-2010.) 2011. március 2.

korúakat látták szívesen.<sup>28</sup> Természetesen az azóta eltelt évtizedek alatt során árnyaltabb lett a kép, és az unió feladata is az, hogy minden tagország számára elfogadható politikát alakítsanak ki.

Az Eurobarométer által 2003 decemberében készített felmérés azt mutatta, hogy az uniós állampolgárok közel 60%-a támogatta a közös bevándorlás- és menekült politikát, továbbá a 2004-ben csatlakozott tagállamok állampolgárainak többsége is a közös migrációs politika kialakítása mellett állt. A szervezett bűnözés és a határokon átnyúló bűnszervezetek felszámolására egyaránt uniós beavatkozást tartanak szükségesnek, ami megalapozza a bevándorlási mellett az igazságügyi együttműködést is.<sup>29</sup>

Jelenleg az Unió a következő elvek szellemében alakítja a migránsokkal kapcsolatos szabályozást:

- Alapvető cél a **legális migrációra ösztönzés** és az **illegális migráció visszaszorítása**. Az illegális migráció ugyanis nemcsak nehezíti a hatóságok dolgát az adóbeszedés, vagy a nyilvántartás területén, hanem gyakran összekapcsolódik egyéb bűncselekményekkel is (pl.: embercsempészet, rabszolgaság).
- Az Uniónak **szüksége van harmadik országbeli munkavállalókra** egyrésztől azért, mert a tagállamok többsége előregedő társadalmakkal rendelkezik, másrésztől pedig azért, mert vannak olyan munkák, amelyeket az adott állam munkavállalói már nem szívesen látnak el (pl.: szemétszedés, építőipari fizikai munka), inkább jövedelmezőbb állásokat vállalnak.
- **Tudásalapú társadalom** kiépítéséhez, fejlesztéséhez szükség van magasan képzett munkavállalókra, kutatókra. Az Unióban azonban nem célja, hogy agyelszívó – *brain drain* – politikát folytasson, inkább a *körkörös migrációt* próbálja elősegíteni, vagyis, hogy a szegényebb országokból érkezők bizonyos idő után térjenek haza, és otthon hasznosítsák tudásukat, majd esetleg újból térjenek vissza az EU területére.
- **Integráció** elősegítése a migránsok körében. Az Unióban alapvető probléma, hogy a magasan képzett migránsok gyakran alacsony képzettséghez kötött állásokat vállalhatnak csak el, miközben szükség lenne a munkaerőpiacon képzettségükre, akár munkaerő-piaci rést is betölthetnének. Ezt támasztja alá egy Portugáliában készített felmérés, amely a nyelvtanfolyamokra járók

---

<sup>28</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közkeletű. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 123. o.

<sup>29</sup> Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek. A szabadság, a biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. COM(2004) 401. (2004. 06. 02.).

végzettségét és aktuális munkáját vizsgálva arra jutott, hogy még felsőfokú végzettséggel is nagyon gyakran csak fizikai munkát végez a bevándorlók nagy része. Így például a portugál építkezéseken dolgozó migránsok közül nagyon sok Oroszországból, Ukrajnából és Moldovából érkezett háziorvos, gyermekorvos, de még sebész és más szakorvos volt, mivel a végzettségüket nem fogadták el a fogadó országban és annak honosítására, elismertetésére sem volt lehetőségük.<sup>30</sup> Az integrációs törekvés tehát nemcsak a társadalmi beilleszkedést jelenti a békés együttélés, a kölcsönös tolerancia és megbecsülés érdekében, hanem annak gyakorlati, munkaerő-piaci oldalát is (például nyelvtanfolyamok biztosítása, munkahelykeresés támogatása, végzettségek akkreditálása).

#### **4. Migrációs politika története az EU-ban – jogszabályok, intézmények**

A közösségi migrációs politika kialakulását az Amszterdami Szerződés<sup>31</sup> 1999-es hatályba lépésétől számíthatjuk, ekkor került közösségi pillér hatálya alá a külső határok átlépésével és a bevándorlással kapcsolatos szabályozás. Elsőként azonban mégsem a migrációval kapcsolatos politika alakult ki, hanem a Dublini Egyezmény nyomán – még az Amszterdami Szerződés hatályba lépése előtt – a menekültügyek területén jött létre együttműködés. Ez csupán a hatáskörök megállapítására szolgált, azonban beindította és megalapozta a tagállamok közötti adminisztratív-igazgatási kapcsolatokat. 1990. június 15-én a tagállamok aláírták az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározásáról szóló egyezményt, amely 1997. szeptember 1-jén lépett hatályba.<sup>32</sup> A menekültügyek területén való együttműködés azóta is tovább erősödött. A Dublini Egyezményt 2003-tól

---

<sup>30</sup> Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kiadványa: Lehetőség és kihívás – Migráció az Európai Unióban. Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg, 2010. 8. o.

<sup>31</sup> Az Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-jével lépett érvénybe. Az Európai Unió alapszerződéseit módosító szerződések egyike. Jelentős átrendezést hozott a harmadik pillér szerkezetében, szorosabbra fűzte a bel- és igazságügyi együttműködést. A szerződés továbbá széleskörűen kiterjesztte az Európai Parlament döntési jogkörét, valamint növelte a minősített többséggel meghozott döntések körét. In: euvonal: Amszterdami Szerződés. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=szerzodesek&id=1> (letöltve: 2011. 02. 24.)

<sup>32</sup> Euvonal: Kísszótár: Dublini Egyezmény. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek\\_kisszotar&abc\\_id=5](http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_kisszotar&abc_id=5) (letöltve: 2011.03.01.)

követette a Dublin II. (343/2003 EK rendelet és a végrehajtására kiadott 1560/2003/EK bizottsági rendelet), annak végrehajtására pedig ugyanebben az évben megkezdte működését az Eurodac<sup>33</sup> rendszer (2725/2000/EK és 407/2002/EK tanácsi rendeletek).

Az Európai Unió az Amszterdami Szerződés elfogadását követően célul tűzte ki, hogy kialakítja a szabadság, biztonság és igazságosság övezetét. Azóta a jogszabályok mellett számos átfogó politikai koncepció és program is készült, ezek ebben a fejezetben kerülnek bemutatásra.

#### 4.1 A Tamperei<sup>34</sup> Program

Az Európai Tanács rendkívüli tamperei ülése és az azt követően megalkotott, 1999 és 2004 között működő Tamperei Program voltak az első lépések az Amszterdami Szerződésben megfogalmazott célok megvalósításának irányában. A program fő célkitűzési közé tartozott, hogy a harmadik országból érkezett bevándorlók jogait közelíteni kell az uniós polgárok jogállásához, valamint kiemelte az illegális migráció elleni határozott fellépés szükségét annak érdekében, hogy a bevándorlók a legális utat válasszák.<sup>35</sup>

A tamperei célokat megerősítette, és új koncepcióval – a külső határok integrált igazgatási rendszerként kezelésével – egészítette ki a 2001-es laekeni<sup>36</sup> Európai Tanácsülés. Ez az új irány a határellenőrzés és őrizet; a kockázatelemzés; és a személyi állománnyal és a felszereléssel kapcsolatos igények felmérését foglalta magába. A 2002-es sevillai tanácsi ülésen foglalták össze a laekeni célokat *Az Európai Unió külső határainak igazgatásáról szóló cselekvési terv* címen, a tamperei program keretében.<sup>37</sup>

A Tamperei Program indította el az illegális migránsok visszafogadásáról szóló EU-szintű kétoldalú egyezmények kialakítását, ilyen egyezmé-

---

<sup>33</sup> Az Eurodac egy olyan adatbázis, amely a menedékkérelmet benyújtott személyek, és az illegális bevándorlók ujjlenyomatát tartalmazza. Az Eurodac 2003. január 15-e óta működik, a dublini egyezmény hatékony alkalmazását teszi lehetővé, amely alapján meghatározható az a tagállam, amelyik a menedéjog iránti kérelem elbírálásáért felelős. In: Adatvédelmi Biztos: Az Eurodac rendszer. <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=5/eurodac/rendszer> (letöltve: 2011. 02. 26.)

<sup>34</sup> Tampere Finnország déli részén található 200 000 lakosú városa. Helsinkit után az ország második legjelentősebb központja.

<sup>35</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közzéadások. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 132. o.

<sup>36</sup> Laeken Brüsszel északnyugati külvárosa. Közigazgatásilag Brüsszelhez tartozik, itt található a belga királyi család kastélya.

<sup>37</sup> Európai Parlament: A külső határok igazgatása. Joanna APAP. 2008. július. [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/freedom/article\\_7307\\_hu.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_hu.htm) (letöltve: 2011. 02. 26.)

nyek születtek például Makaóval (2004.04.30.), és Hongkonggal, mint a Kínai Népi Demokratikus Köztársaság különleges adminisztratív régióival (2004.01.24.). Számos jogszabály született a program keretében (a migrációval kapcsolatos határozatok és rendeletek felsorolása az I. számú mellékletben található<sup>38</sup>), ezek közül több maig meghatározza a migránsokkal kapcsolatos uniós jogszabályi környezetet – a legális, az illegális migráció és a menekültügyek tekintetében egyaránt.

A legális migráció területén kiemelendő fontosságú a családegyesítési és a huzamos tartózkodást szabályozó irányelvek. A *Családegyesítési irányelvvel* (2003/86/EK tanácsi irányelv) a Tanács azt tűzte ki célul, hogy minimumfeltételeket biztosítson a különböző tagállamok területén jogszerűen tartózkodó migránsok számára a családegyesítés során. A családegyesítéssel alapvetően a legszűkebben értelmezett család (házastárs és kiskorú gyermek) legális letelepedése segíthető el, de a tagállamok döntése alapján további kedvezmény nyújtható a felmenő egyenes ági rokonoknak is.<sup>39</sup> A jogszabály az Európai Unióba irányuló legális migráció leggyakrabban hivatkozott jogalapja lett, különösen Franciaországban és Svédországban.<sup>40</sup> Érdekesség, hogy ezekben az országokban a menekültek száma az Unión belül a legmagasabb (lásd 1. ábra), viszont nem tartoznak a legális és illegális migrációval leginkább érintett tagállamok közé (lásd 2-3. ábra). Ebből arra lehet következtetni, hogy ezekbe az országokba jellemzően menekülteként érkeznek a különböző harmadik államok polgárai, akik később családegyesítéssel szereznek a többi rokonuknak legális letelepedési engedélyt. A legális migráció másik fontos, a Tamperei Program során elfogadott intézménye a harmadik *országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló tanácsi irányelv* (2003/109/EK). Az irányelv feladata, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelítsék az uniós állampolgárok jogaihoz. A tartózkodási engedély megszerzésének fő kritériuma az adott országban való tartózkodás időtartama (öt év), annak jogszerűsége és – bizonyos rugalmasság mellett – folyamatossága (legfeljebb 10 hónap – egy alkalommal maximum 6 hónap – távollét az adott tagállamtól). Emellett azonban az érintettnek bizonyítania kell azt is, hogy nem lesz a befogadó ország

---

<sup>38</sup> Jogszabályok felsorolása az Európai Bizottság Igazság, Szabadság és Biztonság Főosztálya által készített Jai-Aquis – 2009. október, valamint Póczik-Dunavölgyi: Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok. Budapest, HVGORAC Kiadó alapján.

<sup>39</sup> A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv (2003. 09. 22.).

<sup>40</sup> Gyeney Laura: Családegyesítés kettős mércével? Bevándorláspolitikai: a harmadik országbeli polgárok családegyesítéséről szóló irányelv vizsgálata. Iustum Aequum Salutare III. 2007/4. 77-101.

szociális rendszerének terhére, vagyis rendelkezik állandó jövedelemmel, biztosított a lakhatása.<sup>41</sup>

Az illegális migráció területén jelentős szabályozásnak tekinthető a kényszerintézkedések végrehajtása során történő együttműködések,<sup>42</sup> és a határokon átnyúló szervezett bűnözés felszámolására megtett lépések.<sup>43</sup> A tagállamok ezáltal olcsóbban tudják végrehajtani a kitoloncolásokat – mind szárazföldi és légi úton; továbbá együttesen tudnak fellépni a határátlépésekkel és az emberkereskedelemmel kapcsolatos bűnesetek ellen. A fentiekén túl a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózata a Tamperei Program egy olyan intézményi újítása, amely egyre nagyobb jelentőségre tett szert. A hálózat alapvetően információ-szolgáltatásra jött létre, a tisztviselők feladata, hogy felderítsék a lehetséges illegális migrációs hullámokat, segítsenek a szervezett bűnözés felderítésében és jelezzék ezeket az Unió felé, továbbá támogassák az illegális bevándorlók hazatelepítését és segítsék a legális migráció igazgatását. A tisztviselők a nemzeti konzuli hatóságok, vagy más, az adott tagállam harmadik országban lévő illetékes hatósága mellé küldhetők ki. Munkájukról évente jelentést készítenek, amennyiben pedig egy országban több tagállam tisztviselője is dolgozik, akkor közösen végzik tevékenységüket.<sup>44</sup> Magyarország 2009-ben küldött ki először bevándorlási összekötő tisztviselőket, ők Abujában,<sup>45</sup> Isztambul-

---

<sup>41</sup> A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.)

<sup>42</sup> A harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK tanácsi irányelve (2001. 05. 28.); a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.); harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló 2004/573/EK tanácsi határozat (2004. 04. 29.).

<sup>43</sup> Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2002/629/IB tanácsi kerethatározat (2002.07.19.); a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/496/IB tanácsi kerethatározat (2002.11.28.); a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv (2002. 11. 28.); a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB tanácsi kerethatározat (2002. 11. 28.); a harmadik országok emberkereskedeleme áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.).

<sup>44</sup> A bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 02. 19.).

<sup>45</sup> Nigéria fővárosa.

ban és Kairóban teljesítenek szolgálatot.<sup>46</sup> A tisztviselők a BÁH felügyelete alatt működnek, a Belügyminisztérium irányítása alatt.<sup>47</sup>

A tamperei célok teljesülését félévente áttekintette az Európai Bizottság, majd lejártakor egy átfogó értékelést bocsátott ki *A bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatók COM(2004) 401. (2004. 06. 02.)* címen. Az értékelés legfőbb kritikái közé sorolható, hogy a tagállami szuverenitáshoz való erős ragaszkodás miatt közösségi szinten kevés jogszabály született. Ezen probléma feloldására is vállalkozott többek között a Nizzai Szerződés,<sup>48</sup> amely a harmadik országból érkezettek szabad mozgásának három hónapban való maximálására, illetve az illegális bevándorlás és tartózkodás – a hazatoloncolást is tartalmazó – szabályozására is kiterjeszti az együttdöntési eljárás hatáskörét, így megkönnyítve a jogszabályalkotást.

#### 4.2 Hágai Program

A Tamperei Program folytatásaként a Tanács 2004. november 4-5-ei hágai ülésén – a már említett bizottsági értékelés alapján – elfogadta a Hágai Programot a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása, továbbfejlesztése érdekében. A program a 2005-2009. közötti időszakra szolt, 10 prioritást fogalmazott meg, ezek a következők.<sup>49</sup>

1) *Alapvető jogok és uniós állampolgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása.*

A prioritás középpontjában a rasszizmus elleni védelem és a nők egyenjogúsága állt.

2) *Terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása.*

A program különösen a megelőzés, a felkészültség és a válaszadás területén céloz előrelépéseket.

<sup>46</sup> Jelentés a Külső Határok Alap 2007. és 2008. évi programjának végrehajtásáról. [http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Kulso\\_Hatarok\\_Alap\\_2007\\_es\\_2008\\_evi\\_programjanak\\_vegrehajtasarol\\_jelentes.pdf](http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Kulso_Hatarok_Alap_2007_es_2008_evi_programjanak_vegrehajtasarol_jelentes.pdf) (letöltve: 2011. 03.02.)

<sup>47</sup> 9/2010. (IX. 29.) BM-KIM együttes utasítás a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

<sup>48</sup> A Nizzai Szerződés 2001. február 26-án írták alá, és 2003. február 1-jével lépett életbe. A Szerződés három fő irányban tervezett intézményi reformokat: a közösségi intézmények összetétele és működése, a Tanácsban folyó döntési eljárás és a megerősített együttműködések területén. In: euvonal: Nizzai Szerződés. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=szerzodesek&id=6> (letöltve: 2011. 02.24.)

<sup>49</sup> Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és a Parlamentnek – A Hágai Program: 10 prioritás az következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért. COM(2005) 184. Brüsszel, 2005. 05. 10.

3) *Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával összhangban.*

A 3) prioritás egyik fontos területe a közös európai menekültügyi rendszer kialakításának igénye. A Tamperei Program keretében már jelentős előrelépések történtek a menekültügyi minimumszabályok tekintetében. A Hágai Program célja, hogy közös eljárási szabályok is szülessenek, továbbá egységes jogállást hozzanak létre a menekültek számára, valamint uniós partnerkapcsolatokat alakítsanak ki a hatékony kitoloncolás és hazatelepítési politika érdekében.

4) *A bevándorlás kezelése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása.*

A Hágai Program felismerte a migráció globális kezelésének szükségességét, ennek érdekében a harmadik országokból érkező állampolgárok legális migrációját az Unió szintjén kell kezelni, és meg kell erősíteni az illegális migráció elleni közös védelmet. A Program során lendületet vett a már korábban elkezdett visszafogadási egyezmények lezárása (fontos előrelépés történt az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokkal való egyezésekben), valamint megszületett a harmadik országok állampolgárainak visszatérítésére vonatkozó koncepció is.<sup>50</sup> A Hágai Program – a tamperei folytatásaként – emellett célul tűzte a bevándorlási összekötő tisztviselő feladatkörének továbbfejlesztését, a szorosabb együttműködést és a tisztviselők feladatának pontosítását.

5) *Beilleszkedés: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása.*

A Hágai Program fogalmazta meg az *irányított migráció* (managed migration) fogalmát.<sup>51</sup> Az EU felismerte, hogy a tudásalapú társadalom kiépítéséhez elengedhetetlen a migránsok érkezése, azonban ahhoz, hogy megfelelő munkaerő érkezzen a közösség területére, szükséges a migrációs folyamatok átfogó kezelése. Így például a belépési és befogadási – vagy akár visszatérítési, valamint a letelepedési és beilleszkedési politika egyre nagyobb hangsúlyt kap.<sup>52</sup>

6) *Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért.*

A Hágai Program tovább folytatja a Tamperei Program külső és belső határokat, valamint vízumokat érintő politikáját. Fejlesztetni kívánja a köz-

---

<sup>50</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közzéadások. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 177. o.

<sup>51</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közzéadások. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 133. o.

<sup>52</sup> Euvonal: Migrációs politika az Európai Unióban. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozosségi\\_politikak&id=20](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozosségi_politikak&id=20) (letöltve: 2011. 02. 26.)

igazgatási együttműködés szintjét a legális utazás elősegítésének szellemében, továbbá közös vízumirodák létrehozását célozza meg.

7) *Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése.*

Az információs rendszerek fejlesztése fontos célkitűzése a Hágai Programnak. Ennek keretében fejleszteni kívánták a Vízuminformációs Rendszert (VIS), a Schengeni Információs Rendszert (SIS) és az európai daktiloszkópiái adatbázist, az Eurodacot.

8) *Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása.*

Az illegális migráció jellemzően szervezett bűnözéshez kapcsolódik. Ennek értelmében próbálják fejleszteni az együttműködést a büntetőjog területén az Europol<sup>53</sup> és Eurojust<sup>54</sup> hatékonyabb működtetésével, hatáskörének bővítésével.

9) *Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságszolgálati térség biztosítása mindenki számára.*

A prioritás nem egyszerűen a nemzeti ítéletek kölcsönös elismerését jelenti, hanem azt is, hogy a tagállamok közösen határoznak meg az igazságszolgáltatásra vonatkozó minimumszabályokat.

10) *A felelősség megosztása és szolidaritás.*

A felelősség megosztása fontos alapelve az Uniónak a migráció területén, hiszen minden intézkedés, a védelem biztosítása vagy éppen gyengülése az egész közösséget érinti. A szolidaritás megvalósítása érdekében az EU 4 pénzügyi alapot hozott létre a *Szolidaritás és migrációs folyamatok kezelése* című keretprogramon belül: Európai Integrációs Alap, Európai Menekültügyi Alap, az Európai Visszatérési Alap és az Európai Külső Határok Alap. Az alapok célja, hogy a tagállami szabályozási vagy intézményi háttérrel az Unió átlagához közelítse, ehhez pályázati úton biztosítsa a finanszírozást.<sup>55</sup> Az Európai Integrációs Alap feladata, hogy megkönnyítse az eltérő kulturális, nyelvi, társadalmi, gazdasági, vallási vagy etnikai háttérű harmadik országokból érkező bevándorlók beilleszkedését az európai társadalmakba.<sup>56</sup> Az Európai Menekültügyi Alap az oltalmazottak, menekültek, menedékesek és menedékkérők helyzetének javítására jött létre, így a befogadási feltételek fejlesztése, az eljárások minőségének javítása és időtartamuk rövidítése céljából lehet pályázni.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Az Europol – Európai Rendőrségi Hivatal – az Európai Unió rendvédelmi ügynöksége.

<sup>54</sup> Az Eurojust az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Szervezete.

<sup>55</sup> Euvonal: Migrációs politika az Európai Unióban. [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=20](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=20) (letöltve: 2011. 02. 26.)

<sup>56</sup> Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

<sup>57</sup> Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

Az Európai Visszatérítési Alap azok támogatására jött létre, akik nem teljesítik a tagállamba való belépési, vagy letelepedési feltételeket, ezért kitoloncolásuk, hazatérésük szükséges.<sup>58</sup> A Külső Határok Alap egyrészt a határvédelem területén nyújt támogatást, így a határellenőrzés hatékonyságának növelését, a magasabb szintű védelmet, az egységes európai határőrizeti rendszer fejlesztését tűzte ki célul. A program másrészt a harmadik országokban lévő konzulátusok működésének javítására, az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságának növelésére szolgál, annak érdekében, hogy az EU-ba való bevándorlást legális útra terelje.<sup>59</sup> Magyarország a négy Alapból a 2007-2013-as költségvetési időszak során 115 millió euró felhasználására jogosult. Eddig megvalósult konkrét program például a BÁH bicskei befogadó állomásán belüli foglalkoztatás megvalósítása, az Országos Rendőr-főkapitányság komplex segítségnyújtási projektje a potenciális hazatérőknek, vagy a határőröknek nyújtott gyakorlati segítség a biometrikus<sup>60</sup> azonosítók használatához és felismeréséhez. Emellett számos intenzív nyelvoktatási program, integrációs lehetőségeket vizsgáló tanulmány készült az alapok finanszírozásában.<sup>61</sup>

A Hágai Program egyik nagy újdonsága, hogy kidolgozta a körkörös migráció elvét,<sup>62</sup> ami jelenleg meghatározó az Unió migránsokkal kapcsolatos attitűdjében. A körkörös migrációs ugyanis egyszerre nyújt megoldást a munkaerő-piaci problémákra és az agyelszívás jelenségére. Az Európai Bizottság által kidolgozott koncepció szerint a körkörös migráció az EU-val kötött kétoldalú mobilitási partnerségek segítségével valósítható meg: a partnerségi egyezmények elősegítik az Unió területére való legális belépést és munkavállalást, viszont a saját állampolgárait visszafogadását és hazatelepítését, továbbá az illegális migráció elleni küzdelmet is. A körkörös migráció elve egyaránt támogatná az EU területén már letelepült harmadik országok állampolgárainak hazájukba való üzleti és egyéb kapcsolataik beindítását, valamint a harmadik országokban élők munkavállalási, vagy tanulási célú bevándorlását. Utóbbit azonban csak azzal a feltétellel, ha a bevándorlók meghatározott időtartam

---

<sup>58</sup> Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

<sup>59</sup> Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

<sup>60</sup> A biometria egy technika, amellyel az egyének személyes (fizikai, testi), tőlük el nem választható jellemzői rögzíthetők. Biometrikus azonosításra szolgál például az ujjlenyomat, a retinavizsgálat, vagy a hanganalízis.

<sup>61</sup> Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása. <http://www.solidalapok.hu/> (letöltve: 2011. 03. 23.)

<sup>62</sup> A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről (COM/2007/0248). Brüsszel, 2007. 05. 16.

után hazautaznak és otthon folytatják tevékenységüket, ezért cserébe viszont a jövőben könnyebb belépési lehetőséget biztosítanak számukra.<sup>63</sup> A mechanizmus így nemcsak az agyelszívásra adhat választ, hanem megerősítheti az EU külső gazdasági, kereskedelmi, vagy egyéb kapcsolatait is. A körkörös migráció megvalósítása azonban veszélyeket is rejthet magában, hiszen egy EU-ban munkát vállalt személy valószínűleg nehezen illeszkedik be újra hazája társadalmába, ezért támogatni kell a visszatérőket. Érdemes lehet segítséget nyújtani számukra például egy vállalkozás beindításában, emellett fontos az is, hogy – különösen tanulási célú bevándorlás esetén – a megszerzett formális, vagy informális tudásukat a származó ország elismerje és kiaknázza.

A Hágai Program keretében elfogadott nagyobb jelentőségű jogszabályok közé sorolható a lisszaboni célokkal<sup>64</sup> összhangban, valamint az 5. prioritásnak megfelelően a diákok és a kutatók tartózkodásával kapcsolatos kedvezményes feltételek meghatározása. Így tanulmányi célból, továbbá tagállami döntés alapján diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat vagy önkéntes szolgálat teljesítésére kedvezményes beutazást biztosít az Unió a harmadik országok állampolgárai számára. Ennek általános feltételei, hogy a beutazni kívánó rendelkezzen érvényes úti okmánnyal, kiskorú esetében szülői engedéllyel, egészségbiztosítással és fizesse meg az eljárási díjat; különös feltételei pedig, hogy az érintett oktatási intézmény igazolja a felvételt, igazolja nyelvtudását valamint a hazautazáshoz, a tandíjhoz és a tartózkodáshoz elegendő anyagi fedezete legyen a diáknak.<sup>65</sup> A migrációval kapcsolatos célkitűzések megvalósulásának tekinthető további jogszabályok a II. számú mellékletben találhatóak a prioritások szerint csoportosítva.<sup>66</sup>

A Hágai Program alatt készült két Zöld könyv is migrációs területen, úm.: Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről; és a Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről. Mindkét dokumentum egy vitairat, amelynek célja a társadalom, és egyéb szervezetek

<sup>63</sup> A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről (COM/2007/0248). Brüsszel, 2007. 05. 16.

<sup>64</sup> Az Unió a 2010-ig azt az új stratégiai célt tűzte maga elé, hogy a világ legversenyképebb és dinamikus, tudásalapú társadalmá legyen, amely fenntartható gazdasági növekedést, több és jobb minőségű munkahelyet, valamint nagyobb társadalmi kohéziót képes biztosítani. Gács János: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. március 205-230. o.

<sup>65</sup> A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv (2004. 12. 13.)

<sup>66</sup> Természetesen egyes jogszabályok több prioritáshoz is kapcsolódhatnak, ilyenkor a leginkább relevánsnak tekintett célkitűzés alá soroltam a kérdéses rendeletet, vagy határozatot.

részvétele az uniós döntéshozatalban, a különböző vélemények hatékonyabb becsatornázása. A gazdasági migráció területén ezen a platformon alakultak ki a harmadik országok tagállamainak munkavállalóira vonatkozó szabályok vagy a jelenlegi tervek szerint 2011 júniusában bevezetendő<sup>67</sup> „kék kártya” koncepciójának alapjai.<sup>68</sup> Az Európai Menekültügyi Rendszer tekintetében pedig pontosabbá váltak a tagállami elképzelések.

Szakpolitikák értékelése	Intézményi eredmények	Végrehajtási eredmények
<p><b>•Elért eredmények:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Zöld könyv a közös európai menekültügyi rendszerről</li> <li>•Zöld könyv a gazdasági migrációról</li> <li>•Politikai Terv a legális migrációról</li> <li>•Beutazás, munkavállalás, letelepedés közös feltételei</li> <li>•Integráció elősegítése</li> <li>•Visszatérítési irányelvek</li> <li>•Kék kártya</li> <li>•Partnerség AKCS országokkal</li> </ul> <p><b>•Kihívások:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Illegális bevándorlás Görögország felől nő</li> <li>•Döntési nehézségek</li> <li>•Alkotmány kudarcából fakadó elmaradt elemek</li> <li>•Következetesség</li> </ul>	<p><b>•Elért eredmények:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása program</li> <li>•FRONTEX</li> <li>•Schengeni határ-ellenőrzési kódex</li> <li>•EUROSUR</li> <li>•VIS</li> </ul> <p><b>•Kihívások:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Nemzeti hatóságok együttműködése nehéz</li> <li>•Hatékonyabb ellenőrző és értékelő rendszer szükséges tagállamonként</li> <li>•Statistikai adatok egységesítése</li> </ul>	<p><b>•Elért eredmények:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Tagállami végrehajtás elősegítése/ támogatása</li> </ul> <p><b>•Kihívások:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Végrehajtás vegyes eredményekkel, vegyes akaráttal</li> <li>•Uniós eredmények kommunikálása állampolgárok felé</li> </ul>

4. ábra. A Hágai Program értékelése<sup>69</sup>

A Hágai Programról – hasonlóan a tampereihez – évente két értékelést készít a Bizottság. 2006-ban átfogó számvetés készült, majd 2009-ben az elért célokat összességében értékelték. Az átfogó értékelés (COM(2009) 263, Brüsszel, 2010. 06. 10.) kiemeli a 2005-ös londoni terrortámadást és

<sup>67</sup> European Commission Directorate General Justice, Freedom and Security: Citizen's Summary: „EU Blue Card” – Employment of highly qualified third-country nationals. [http://ec.europa.eu/home-affairs/summary/docs/blue\\_card\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/summary/docs/blue_card_en.pdf) (letöltve: 2011.03.01.)

<sup>68</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közzéadások. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 140. o.

<sup>69</sup> Saját ábra az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiós Bizottságnak. A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005. óta: A Hágai Program és cselekvési terv értékelése. COM(2009) 263 Brüsszel, 2009. június 10. alapján.

a Földközi-tengeren érkező több ezer illegális migráns halálát, mint olyan kulcsfontosságú területeket, amelyek erősen befolyásolták a Hágai Program alakulását. A bizottsági jelentés három területet vizsgált: (1) a program egészének végrehajtását szakpolitikai területenként, továbbá az elért eredményeket és a kihívásokat; (2) intézményi eredményeket – a programokhoz rendelt eszközöket és célértékeket; (3) végrehajtási eredményeket és azok nemzeti szintű végrehajtását. Az értékelésből kiemelve a migrációval kapcsolatos célkitűzések értékelését a következő képet (4. ábra) kaphatjuk a Hágai Programról.

### *4.3 Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum*

A paktum – a tamperei, vagy a hágaival ellentétben – nem egy átfogó program, azonban jelentős hatása volt és van a bevándorlási politika alakulására. A dokumentum megalkotása és elfogadtatása a francia kormánynak volt kiemelt politikai célja, ezzel összhangban az Unió vezetését 2008 júliusa és decembere között ellátó francia elnökség agendájában is fontos szerepet kapott. Franciaország az egyik leginkább érintett tagállam a menekültügy területén (lásd 1. ábra), de a legális és illegális bevándorlás volumene is az ötödik legmagasabb Spanyolország, Németország, Egyesült Királyság és Olaszország mögött (lásd 2. ábra), továbbá – gyarmattartó múltja miatt – a migránsok célországának is tekinthető tagállam, így érthető a politikai vezetés aktivitása a bevándorlás közös szabályozása területén.

A paktumot 2008. október 15-én fogadták el egyhangúan az Unió állam- és kormányfői. Fontossága első sorban nem újdonságában rejlik – hiszen a főbb témáit, központi kérdéseit már tartalmazta a Hágai Program, illetve ezen a területen folyamatos volt a jogszabályalkotás –, hanem abban, hogy létrejöttével újra központi, gyakran emlegetett témává válik az EU-ban a migráció.<sup>70</sup> A paktum tulajdonképpen a hágait követő Stockholmi Program előzetesének is tekinthető: az ebben megfogalmazott célok, többnyire előkerültek ez utóbbi dokumentumba is. A Bevándorlási és Menekültügyi Paktum öt alapvető területet jelöl ki, amelyek a jövőben a migrációs politika alapját kell, hogy képezzék:<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Fóris György: Bevándorlási Paktum. Világgazdaság – Vélemény rovat. 2008. szeptember 30. <http://www.vg.hu/velemen/bevandorlasi-paktum-241892> (letöltve: 2011. 03. 10.)

<sup>71</sup> EurActiv.hu: Európai Menekültügyi és Migrációs Egyezmény. 2009. február 4. <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdossziek/europai-menekultugyi-es-migracios-egyezmeny> (letöltve: 2011. 03. 10.)

### 1) Legális bevándorlás és munkavállalás

A Paktum célja, hogy a legális bevándorlás szigorúbb szabályozásával az illegális utakat visszaszorítsa, ezzel együtt viszont lehetőséget nyújtson a harmadik államok polgárainak, hogy – bár igen komoly feltételek mellett – munkát vállalhassanak, letelepedhessenek. Az egyezmény hangsúlyozza, hogy minden tagállam befogadóképessége és szükségletei függvényében fogadjon bevándorlókat. Valósuljon meg a szolidaritás és felelősségvállalás egyensúlya, hogy minden tagállam folyamatosan ellenőrizze az alkalmazott közösségi és nemzeti politikája hatásait, a nagyobb leterheltséggel szembe néző országok pedig kapjanak kiegészítő támogatásokat. A Paktum továbbá elkötelezi az Uniót a Bizottság által felvetett úgynevezett kék kártya bevezetésére.

A kék kártyáról az EU tagállamai 2009. május 25-én döntöttek, annak bevezetésére két éves határidőt szabtak meg, vagyis 2011-ben válik aktuálissá a hatályba lépése.<sup>72</sup> A kék kártya egy olyan munkavállalói és letelepedési engedély, amely széles körű jogokat (például az unión belüli szabad mozgást) biztosít tulajdonosának. Bevezetésével a Bizottság célja, hogy a képzett migránsokat vonzzon a hiányszakmákba (ilyen például az informatika és az egyes mérnöki szakmák) az unió területére. A kék kártya összehasonlítható az USA-ban alkalmazott zöld kártyával. Az eltérések és hasonlóságok az 1. táblázatban láthatóak.

**1. táblázat.** *A kék kártya és a zöld kártya összehasonlítása*<sup>73</sup>

Jellemzők	Kék kártya (EU)	Zöld kártya (USA)
Allandó lakhely biztosítása	Nincs	Van
Érvényességi idő	2 év, megújítható	10 év, megújítható
Személyi hatálya	Tulajdonosa és annak családja számára szól	Tulajdonosa számára szól
Tartalma	Engedélyezi a lakhatást, a munkavállalást és az utazást	
Megszerzés feltételei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elismert felsőoktatási végzettség;</li> <li>• Legalább 3 éves szakmai gyakorlat igazolása;</li> <li>• Munkaszerződés, ami az érintett tagállam minimálbérének háromszorosára szól</li> </ul>	Megszerzés több módon lehetséges: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Foglalkoztatás</li> <li>2) Családi kapcsolat</li> <li>3) Sorsolás</li> <li>4) Beruházás</li> <li>5) 1972 óta, vagy már korábban lakos</li> </ol>
Egyéb kedvezmények	5 év után automatikusan állandó lakhelyhez való jutás	5 év után amerikai állampolgárság megszerzése

<sup>72</sup> European Council Press Releases: Great News: European Council adopts EU Blue Card! Brüsszel, 2009. május 25. <http://www.europeanunionbluecard.com/?p=103> (letöltve: 2011.02.27.)

<sup>73</sup> Euractive.hu: Európai Unió „Kék kártya”. 2010. augusztus 26. <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdossziek/europai-unios-kek-kartya> (letöltve: 2011. 03.02.) alapján készült saját ábra.

## 2) *Illegális bevándorlás*

A célkitűzés – a Parlament által már 2008. 06. 18-án elfogadott, 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Strasbourg, 2008. 12. 16.) – a visszatérési irányelv végrehajtását, továbbá az illegális migráció elleni fellépést, illetve a hazatelepítést megvalósító együttműködések fejlesztését hangsúlyozza.

## 3) *Határellenőrzés*

A határellenőrzés területén a Frontex szerepének növelését tűzi ki célul a Paktum. Tervbe veszi az Ügynökség két regionális irodájának felállítását a hatékonyabb kockázatelemzés megvalósítására, valamint az eszközállomány fejlesztését. Így a meglévő varsói székhellyel működő szervezet mellé egy a déli, vagy a nyugati (az új ügynökség székhelye és illetékességi köre még nem eldöntött) migrációs folyamatokban feladatot ellátó szervezet létrehozása mellett kötelezi el az Uniót.

## 4) *Menekültügyek*

Az egyezmény elsősorban ezen a területen tartalmazott igazi újdonságokat. Annak ellenére, hogy már az első közösségi szabályozások érintették a kérdést (Dublini Egyezmények), valamint a tamperei (2004/83/EK tanácsi irányelv, 2003/9/EK tanácsi irányelv) és a hágai programok (2005/85/EK tanácsi irányelv) is megfogalmaztak menekültügyi eljárásra vonatkozó minimumszabályokat. A paktum elfogadásával a tagállamok elfogadják, hogy egységes garanciákat adjanak a menekülteknek, és hogy elősegítsék a kialakulását – a már tervbe vett – egységes menekültügyi rendszernek, továbbá egy uniós szinten működő menekültügyi támogató hivatal létrehozását is célul tűzik ki.

A különböző hatástanulmányok arra hívták fel a figyelmet, hogy a viszonylag hasonló háttérű menedékkérők az egyes tagállamokban teljesen eltérő esélyekkel kaphattak menekültjogi státuszt. Konkrét példaként kiemlíthető, hogy az iraki, szomáliai és afganisztáni menekültek esetében például a 0-90 százalék között mozoghatott a befogadás valószínűsége, attól függően, hogy mely tagországhoz fordultak.<sup>74</sup>

## 5) *A harmadik országokkal való együttműködés*

Az irányított migráció szellemében a Paktum a tanuláshoz és/vagy a munkához kötött migrációt támogatja – az eddigi szabályozások is ennek a két

---

<sup>74</sup> Bruxinfo: Újabb lépés a közös menekültügyi politika felé. 2009. 10. 12. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091022-ujabb-lepes-a-kozos-menekultugyi-politika-fele.html> (letöltve: 2011. 03. 15.)

csoportnak a bevándorlását könnyítették meg. Emellett az agyelszívás helyett a már bemutatott körkörös migráció elvét emeli ki a legális migráció tervezésében. Különböző elemzések feltárták, hogy a képzett munkaerőjű bevándorlók mintegy 5%-a irányul csak az EU-ba, 55%-uk Amerikába indul szerencsét próbálni, a paktum ezen is változtatni kíván a bevándorlási szabályok változtatásával.<sup>75</sup>

#### 4.4 Stockholmi Program

A Hágai Program folytatásaként, 2009 decemberében az Európai Tanács elfogadta a *Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa* című 5 éves tervet a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének övezetének továbbfejlesztésére. A Program a Hágaihoz hasonlóan prioritásokat tartalmaz, ezek az alábbiak.<sup>76</sup>

##### 1) *A polgárok jogainak előmozdítása: a jogok Európája*

A prioritást a Hágai Program is első helyen emelte ki. Alapvető célja, hogy az alapvető jogok az egész unión belül, minden tagállam területén egyformán érvényesüljenek, és hogy az EU kívül bármely uniós állampolgár védelmét bármely tagállam konzulátusán kérheti. A Tanács zászlójára tűzi a kiszolgáltatott csoportok, különösen a gyermekek és kisebbségek védelmének megerősítését. A célkitűzés a szabad mozgás jogának kiterjesztését, vagyis a schengeni övezet bővítését is központi elemként kezeli, azonban a bővítéssel párhuzamosan a szigorú biztonsági követelményeknek is meg kell felelni Romániának és Bulgáriának.

##### 2) *A polgárok életének megkönnyítése: a jog és jogérvényesülés Európája*

Már a Tamperei Program is célul tűzte ki, hogy a bírósági ítéleteket és határozatokat minden tagállamban kölcsönösen elfogadják, a Hágai Program pedig a jogrendszerek minimumszabályainak megalkotását és az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést hangsúlyozta. A Stockholmi Program továbbviszi a harmonizációs törekvéseket különösen a büntetőjog, valamint a polgári – azon belül is a családi jog – területén, valamint – a nemzeti mellett – közös jogászképzés kialakítását és fejlesztését tűzi ki célul.

---

<sup>75</sup> EurActiv.hu: Európai Menekültügyi és Migrációs Egyezmény. 2009. február 4. <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdoosziek/europai-menekultugyi-es-migracios-egyezmeny> (letöltve: 2011. 03. 10.)

<sup>76</sup> A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01.) Hivatalos Lap C 115 , 04/05/2010 0001 – 0038. o.

### 3) *Védelmet nyújtó Európa*

A prioritás összhangban áll a Hágai Program terrorizmus és szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépést sürgető céljaival. Létre kíván hozni egy biztonsági stratégiát a határokon átnyúló bűnözés ellen, amihez kapcsolódóan szükséges az információcsere további fejlesztése, továbbá a meglévő rendszerek – különösen a Frontex, Europol, Eurojust – közötti átjárhatóság megvalósítása. A prioritás az illegális tevékenységek megelőzése mellett a természeti katasztrófa-megelőzés, -elhárítás területén is megerősített együttműködést, védelmet tűz ki célul.

### 4) *Európa elérhetősége a globalizált világban*

A prioritás egyrészt a külső határok védelmét, egységes kezelését, másrészt a közös vízumpolitikát tűzi ki célul. Előbbi tekintetében egyértelműen a Frontex szervezetének erősítése, megbízatásának pontosítása kerül a középpontban, míg utóbbi esetében a VIS lehetőségeinek kihasználása.

### 5) *A felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben*

A Hágai Programhoz hasonlóan a stockholmi is kiemeli a szolidaritást és a partnerséget, valamint a legális migráció meglétének fontosságát az európai munkaerőigény folyamatos biztosítására. Átfogó és dinamikus migrációs politikát céloz meg a meglévő eszközök továbbfejlesztésével. Ennek része a mobilitási partnerségek fejlesztése, és újabbak megkötése; a harmadik országokkal való folyamatos kapcsolattartás a bevándorlási összekötő tisztviselőkön keresztül; a körkörös migráció elősegítése; az információs hálózatok továbbfejlesztése; az integrációs politikák fejlesztése és az eddigiek felülvizsgálata; a tagállamok közötti kapcsolat elősegítése az információk megosztására.

A prioritás továbbá az Európai Menekültügyi Rendszer létrehozását tekinti másik központi témájának, melynek során figyelembe kell venni a 2010-ben létrejövő EMTH értékeléseit, ennek határidejeként 2012-t jelöli meg. Az unió emellett foglalkozni akar a menekültügy külső dimenziójával is, ennek keretében azokat az országokat segíti, amelyekből tömegesen érkeznek menekültek.

### 6) *Európa a globalizált világban: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének külső dimenziója*

A Program megfogalmazza, hogy az uniós állampolgárok jogaira nemcsak a belső anomáliák lehetnek veszélyesek, hanem a külsők, akár az EU-tól távol lévő országokban felmerülő gazdasági, vagy politikai krízisek is, ezért a közösség feladata, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a kül-

kapcsolatokat. A diplomáciai kapcsolatokon túl a bevándorlási összekötő tisztviselőkre hárul a feladat, hogy információt szolgáltatassanak, de a prioritás egyben lépés a közös külpolitika felé. A célkitűzés több földrajzi térséget jelöl meg, így a Nyugat-Balkán, Törökország, a fekete-tengeri térség és a mediterrán övezet stabilitása közvetlenül is érinti az EU biztonságát, de India, Kína, Afganisztán, Pakisztán, Irak és Brazília gazdasági és politikai helyzete is jelentős hatással van az Unió működésére.

Szemben az eddigi tendenciával, a Stockholmi Program egyetlen prioritása foglalkozik konkrétan migrációs és menekültügyi kérdésekkel, a többi célkitűzés inkább a jogok bővítését, védelmét és a jogharmonizációt taglalja. A határvédelem, mint a biztonsághoz való jog ugyan áthatja az egész dokumentumot, alapvetően azonban sokkal inkább a közös külpolitikai, és adminisztratív-igazgatási törekvéseket tartalmazza a program, mintsem a közös migrációs politikát. A Hágai Program végrehajtására a Bizottság kiadott 2010-ben egy cselekvési tervet (COM(2010) 171), amely ütemtervbe rendezte a program során vállalt feladatokat. Így például a 2007/2004/EK Frontex rendelet módosítására a 2010-es év volt a határidő. A Bizottság 2010 februárjával (COM(2010) 61) kidolgozott egy javaslatot a szervezet jogi hátterének reformjára (rendelet azóta még nem született a javaslat nyomán), ezzel teljesítve a vállalást. A Frontex szervezetének további hosszú távú fejlesztésére 2014-es határidőt szabott meg a cselekvési terv.

A spanyol-belga-magyar elnökség feladatai közé tartozott, hogy elindítsa a Stockholmi Program végrehajtását, megtöltse tartalommal a célkitűzéseket. A magyar elnökség megkezdéséig migrációs területen nem született konkrét jogszabály, eddig a jogérvényesülés erősítésén és a jogok előmozdításán munkálkodott az Unió. Elnökségünk agendája a program migrációs részeként a schengeni bővítést tűzte zászlajára, ennek megvalósulása azonban erősen kérdésessé vált, mivel az unió egyes tagállamai (például Franciaország) elutasítják a közeljövőbeli további bővítést. Feladatunk ezért inkább az lehet, hogy a konszenzusra jusson a csatlakozás kritériumaiban és a határidőkben. Magyarország az irreguláris migráció területén is célkitűzéseket fogalmazott meg, így foglalkozna a kiutasított harmadik országbeli állampolgárok szárazföldi hazatérésével (tranzitjával), egy visszafogadási egyezmény megkötésére irányuló tárgyalások beindításával Fehéroroszországgal és a visszaküldés tilalma alatt álló, de más nemzetközi védelemben nem részesülő migránsok egységes jogi helyzetének kialakításával.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> HVG – Itthon rovat. 2010. 12. 11. [http://hvg.hu/itthon/20101211\\_eu\\_elnokseg\\_ambiciozus\\_cselekvesi\\_terv](http://hvg.hu/itthon/20101211_eu_elnokseg_ambiciozus_cselekvesi_terv) (letöltve: 2011. 03. 16.)

## 5. A migrációs politika intézményei

### 5.1 Schengeni Információs Rendszer<sup>78</sup> (SIS)

A Schengeni Információs Rendszer életre hívására a belső határok felszámolása miatt volt szükség. Ekkor egységesítették a külső határokon való ellenőrzés módját, a térségen belül pedig a tagállamok védelmi szervei mélységi ellenőrzéseket végeznek a biztonság megerősítésére. A SIS-t 1995. március 26-án, a schengeni térség létrejöttével egy időben helyeztek üzembe.<sup>79</sup>

A rendszer egy adatbázis, amely a kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságok, továbbá az Európa és az Eurojust számára – szigorúan célhoz kötötten, hatáskörükhöz igazodóan – biztosítja a betekintést. A SIS-ben személyekre és tárgyakra vonatkozólag tárolnak figyelmeztető jelzéseket (pl.: beutazási tartózkodási tilalom; eltűnt személyek; lefoglalandó vagy büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználható tárgyak) a hatékonyabb feladatellátás érdekében.<sup>80</sup>

A schengeni övezet bővülésével és a technológia fejlődésével egyre nagyobb igény jelentkezett a SIS továbbfejlesztésére. Ennek eredményeképp született meg a Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról. A bevezetés azonban máig késlekedik, az eredeti 2009-es határidő helyett 2011-2012-re teszik a működés beindítását – a Stockholmi Program cselekvési terve (COM(2010) 171) is 2011. december, vagy a technikai korlátok függvényében 2013-ra irányozza elő a bevezetést. Jelenleg a SIS I++ rendszer működik, amely a SIS I bővítését jelenti, azonban nem hozott paradigmaváltást az adatok rögzítésében. A SIS II újdonsága lesz, hogy a rendszerben biometrikus adatok is rögzíthetők (ujjlenyomat, arckép), továbbá a különböző figyelmeztetések automatikusan összekapcsolódnak, attól függetlenül, hogy melyik ország töltötte fel az adatokat, ezzel párhuzamosan erősödik az egyének jogainak védelme is.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Schengen Information System.

<sup>79</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közgazdaság. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 173. o.

<sup>80</sup> Külügyminisztérium kiadványa: „SIS” a Schengeni Információs Rendszer. <http://schengen.magyarorszag.hu/letoltheto.html> (letöltve: 2011. 03. 16.)

<sup>81</sup> Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kiadványa: Schengeni Információs Rendszer (SIS). [http://irm.gov.hu/tajekoztatok/cikk/Uj\\_tajekoztatok\\_informaciok.htm](http://irm.gov.hu/tajekoztatok/cikk/Uj_tajekoztatok_informaciok.htm) (letöltve: 2011. 03. 16.)

### 5.2 Vízüminformációs Rendszer<sup>82</sup> (VIS)

A Vízüminformációs Rendszer a 2004/512/EK tanácsi határozat (2004. 06. 08.) alapján jött létre, célja, hogy lehetővé tegye a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét. A VIS feladata, hogy javítsa a közös vízumpolitika végrehajtását, a konzuli együttműködést és a központi vízumhatóságok közötti konzultációt annak érdekében, hogy megkönnyítse a vízumkérelmezési eljárást, megakadályozza a „vízum shoppingot”, megkönnyítse a csalás elleni küzdelmet, valamint a külső határátkelőhelyeken és a tagállamok területén végzett ellenőrzéseket.<sup>83</sup>

A rendszer fenntartása a közösségi költségvetés feladata, mivel a Bizottság úgy találta, hogy nemzeti szinten nem valósítható meg a feladat. A VIS a Központi Vízüminformációs Rendszerből, Nemzeti Interfészekből és a kettőt összekötő kommunikációs infrastruktúrából áll.<sup>84</sup>

A létrehozást követően további fejlesztések valósultak meg a VIS rendszerében a hatékonyabb feladatellátás érdekében (767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2008. 07. 09.) 81/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2009. 01. 14.)), továbbá a bevezetésekor már kifejezett cél volt, hogy összehangolják a majd létrejövő SIS II-vel. A VIS előreláthatólag 2011. októberben kezdi meg tényleges működését, a Stockholmi Program Cselekvési Terve alapján azonban már 2010 decemberével bevezetésre kellett volna, hogy kerüljön.

### 5.3 Európai Migrációs Hálózat<sup>85</sup> (EMH)

Már a 2001-es laekeni tanácsi ülés felhívta a figyelmet egy a menekültügygel és a migránsokkal, valamint a származási országokkal kapcsolatos információk kicserélésére vonatkozó európai rendszer szükségességére. A fenti feladatokra bizottsági irányítás alatt 2003-ban kísérleti jelleggel hozták létre az EMH-t, amely 2004 és 2006 között előkészítő intézkedés formájában megkezdte működését.<sup>86</sup> A Hágai Program megerősítette az

---

<sup>82</sup> Visa Information System.

<sup>83</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. 07. 09.) a vízüminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet). HL L 218/60 2008.8.13.

<sup>84</sup> A Tanács határozata (2004. június 8.) a Vízüminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) (2004/512/EK). HL L 213, 15.6.2004, o. 5.

<sup>85</sup> European Migration Network.

<sup>86</sup> Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum (SEC(2010) 1006): Az Európai Migrációs Hálózat 2009. évi állapotjelentése. Brüsszel, 2010. 08. 31.

EMH szükségességét és 2008-ban tanácsi határozattal hozta létre az intézményt (2008/381/EK (2008. 05. 14.)). A hálózat feladata ez alapján, hogy objektív, naprakész információkkal segítse a migrációval és menekültügyekkel foglalkozó intézmények információ-igényét, továbbá a nyilvánosság számára tegyen közzé jelentéseket, adjon tájékoztatást.

Az EMH-t politikai iránymutatását, a cselekvési program jóváhagyását, az eredmények felülvizsgálatát és egyéb ajánlások megtételét az *irányítóbizottság* látja el. Ez minden tagállam egy-egy képviselőjéből áll, továbbá megfigyelőként van jelen Dánia<sup>87</sup> és az Európai Parlament. Az EMH *nemzeti kapcsolattartó* intézményeket alkalmaz, ilyenek lehetnek például minisztériumok, kutatóintézetek, nem kormányzati szervek. A magyar nemzeti kapcsolattartó a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, amely az EMH-val szakértőkön keresztül tartja a kapcsolatot. A nemzeti kapcsolattartó feladata, hogy nemzeti jelentéseket készít, nemzeti információkkal szolgál az EMH-nak, más tagországok megkereséseire reagálnak, nemzeti migrációs hálózatot alakítanak ki. Az EMH munkáját a fentiekben túl különböző informatikai szolgáltatók segítik.<sup>88</sup>

Az EMH tehát egy további információgyűjtésre, rendszerezésre és megosztásra szakosodott intézmény, amelynek célja, hogy az aktuális menekültügyi folyamatokról való jelentés mellett a nemzeti kezdeményezéseket és intézkedéseket, valamint a politikai irányvonalakat is becsatornázza a menekültekkel és migránsokkal kapcsolatos jogalkotás hatékonyabbá tételére.

#### 5.4 Frontex

Az Európai Unió tagállamai a schengeni kezdeményezéstől kezdve támogatták a külső határok megerősítését és a belső határok felszámolását. A külső határok határőreire azonban a vámigazgatáson túl egyre nagyobb feladatként hárult az illegális migránsok felderítése és a legális migránsok okmányainak ellenőrzése. Az unió a Hágai Program során megalkotta az Integrált Határigazgatási Rendszert<sup>89</sup> (IBM), amely a fenti okokból az EU-ba való belépést szabályozza három lépcsőben:<sup>90</sup>

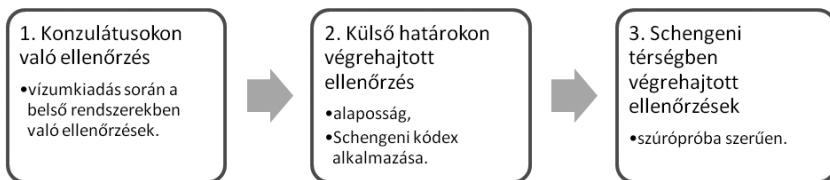
---

<sup>87</sup> Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv alapján a tagállam nem vesz részt az EMH működésében.

<sup>88</sup> Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum (SEC(2010) 1006): Az Európai Migrációs Hálózat 2009. évi állapotjelentése. Brüsszel, 2010. 08. 31.

<sup>89</sup> Integrated Border Management

<sup>90</sup> Dr. Kónya József: Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált határigazgatás fejlődésének alternatívái <http://www.konyadr.hu/> (letöltve: 2011. 03. 12.)



A Tanács – a Bizottság javaslatára – a különböző határvédelmi feladatokban való segítségnyújtásra, támogatásra hozta létre az *Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex)* szervezetét (2007/2004/EK tanácsi határozat, 2004. 10. 26.), ami azonban csak 2005 októberével kezdte meg működését varsói székhellyel.

A Frontex alapvetően az IBM alapján, annak elvei szem előtt tartásával működik. Segítséget nyújt a határmenedzsmentben, törekszik a tagállamok közötti összhang megteremtésére, információt, szakmai támogatást nyújt a tagállamok hatóságainak, de nem avatkozik bele fizikailag a határigazgatásba, ez a RABIT feladata. Az Ügynökség tevékenysége ellátása során szoros kapcsolatot tart fenn különböző nemzetközi szervezetekkel, valamint a külső határok biztonságáért felelős uniós partnerekkel, így az EBESZ-szel, a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosával, a Migrációs Politika Fejlesztéséért Felelős Központtal, az Európai Rendőrségi Hivatallal, az Európai Rendőri Akadémiával, az Európai Csalás Elleni Hivatallal, a vámügyi együttműködéssel, illetve a növény- és állategészségügyi együttműködéssel.<sup>91</sup>

A Frontex fő feladatai közé tartozik:<sup>92</sup>

- a tagállamok közötti operatív szintű együttműködés koordinálása a külső határok kezelésének területén;
- támogatás a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában;
- kockázatelemzés;
- a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatások fejlődésének figyelemmel kíséréte;
- a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben való segítése;

<sup>91</sup> Hortobágyi Dániel: A Frontex és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében. Biztonságpolitika.hu publikációi, 2010. 06. 24. [http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041\\_hortobagy\\_i\\_daniel\\_a\\_frontex\\_es\\_egyuttmukodo\\_partnereinek\\_bemutatasa\\_schengen\\_tukreben\\_-\\_biztonsagpolitika.hu.pdf](http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041_hortobagy_i_daniel_a_frontex_es_egyuttmukodo_partnereinek_bemutatasa_schengen_tukreben_-_biztonsagpolitika.hu.pdf) (letöltve: 2011. 03. 16.)

<sup>92</sup> More about Frontex. [http://www.frontex.europa.eu/more\\_about\\_frontex/](http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/) (letöltve: 2011. 03. 12.)

- támogatás a közös visszatérítési műveletek során a tagállamok számára.

A Frontex tehát első sorban folyamatosan vizsgálja a lehetséges veszélyeket, az aktuális migrációs hullámokat és ezeket kockázatelemzési programja, az Integrált Közösségi Kockázatelemzési Modell<sup>93</sup> (CIRAM) keretében értékeli. A modell tulajdonképpen egy SWOT analízisnek tekinthető, egyszerre vizsgálja az erősségeket, gyengeségeket, veszélyeket és lehetőségeket, annak érdekében, hogy az illegális migrációt a lehető leghatékonyabban megakadályozza, míg a határokon való átkelést a lehető legegyszerűbbé teszi.<sup>94</sup>

A beavatkozás szükségessége esetén a Frontex közös operatív műveleteket, missziókat alakít ki az érintett tagállamokkal. Ilyenek a Héra és a Nautilus, vagy a Poszeidón műveletek. A legsikeresebbnek a Héra művelet tekinthető, ennek során a Nyugat-Afrikából a Kanári-szigetek felől az EU-ba érkező illegális migránsok volumenét jelentősen sikerült csökkenteni. A Földközi-tenger középső részén működő Nautilus program azonban kudarként értékelhető, hiszen a migránsok száma ezen a területen nemhogy csökkent, hanem növekedett a művelet végrehajtása során.<sup>95</sup> A Poszeidón művelet a kelet-mediterrán térség missziója, első sorban a Görögország határain érkező migrációs hullámok kezelésében nyújt támogatást.<sup>96</sup>

A képzés területén a Frontex kialakította az EU Közös Alaptantervét, a közös oktatás és számonkérés megvalósítására, továbbá kijelölt 11 partner intézményt, ahol kockázatelemzési képzést oktatnak. Ezen felül jelenleg is készül a határőrök számára még két szintű továbbképzési rendszer, a feladatok magasabb szintű ellátására.<sup>97</sup>

A kutatás-fejlesztés ugyan a Frontex fő feladatai közé tartozik, azonban azt nem a szervezet látja el, csupán teret biztosít a tagállamok határőrei számára az információ-, és technikai eszközök cseréjére, a közös igények

<sup>93</sup> Common Integrated Risk Analysis Model

<sup>94</sup> Origin and Tasks. [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/) (letöltve: 2011. 03. 15.)

<sup>95</sup> Az Európai Parlament 2008. december 18-i állásfoglalása a Frontex Ügynökség értékeléséről és jövőbeni fejlődéséről, valamint az európai határőrizeti rendszerről (Eurosur) (2008/2157(INI)). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:045E:0041:0047:HU:PDF> (letöltve: 2011. 03. 15.)

<sup>96</sup> Ávár Imre – Lipics László: Akcióban az EU határvédelmi csapatai – A RABIT bevetése. [http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban\\_az\\_EU\\_hat%C3%A1rv%C3%A9delmi\\_csapatai\\_-\\_A\\_RABIT\\_bevet%C3%A9se](http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban_az_EU_hat%C3%A1rv%C3%A9delmi_csapatai_-_A_RABIT_bevet%C3%A9se) (letöltve: 2011. 03. 15.)

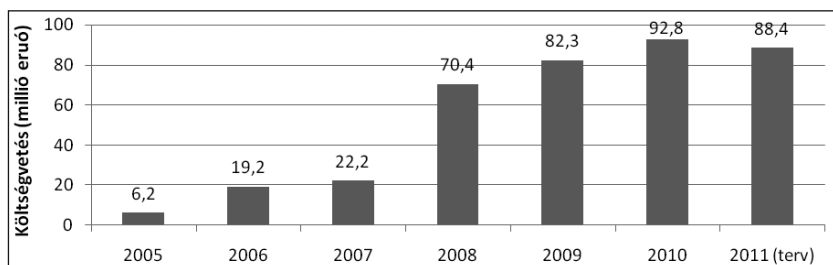
<sup>97</sup> Origin and Tasks. [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/) (letöltve: 2011. 03. 15.)

kialakítására. A Frontex ezzel párhuzamosan igyekszik érvényesíteni a különböző módszerekkel szemben az etikai és emberi jogi követelményeket.<sup>98</sup>

Az Ügynökség feladatát is képző, közös visszatérítési mechanizmus csírái már a Tamperei Program keretében is megjelentek (ld.: 2001/40/EK tanácsi irányelv; 2003/110/EK tanácsi irányelv; 2004/573/EK tanácsi határozat), a szervezet feladata ezen a területen is elsősorban a koordináció, nem pedig a fizikai beavatkozás.

A Frontex tevékenységének egyik legkényesebb pontja a – RABIT-on keresztüli – konkrét, eseti beavatkozás, amikor technikai és személyi állománybeli segítségnyújtást is kaphat a külső határokat ellenőrző tagállam. A RABIT működése, a beavatkozásához szükséges feltételek és a beavatkozás módja a következő alfejezetben kerül bemutatásra.

Az Ügynökség költségvetése a megalakulása óta jelentősen nőtt. Általánosan elmondható, hogy a bevételek és a kiadások megegyeznek. A Frontex költségvetése 2005 és 2011 között az 5. ábrán látható módon alakult.



5. ábra. A Frontex bevételeinek alakulása<sup>99</sup>

### *A Frontex szervezeti felépítése*

A Frontex közösségi szerv, amely jogi személyiséggel rendelkezik, jelenleg<sup>100</sup> a honlapon fellelhető információk alapján 272 főt – kirendelt nemzeti szakértőket, ideiglenes, kiegészítő és szerződéses alkalmazottakat – foglalkoztat az uniós tisztviselőkre vonatkozó szabályok alapján. Vezetését az *Igazgatótanács* (Management Board) látja el, amely a tagállamok képviselőiből (1-1 fő), valamint a Bizottság képviselőiből (2 fő) áll, a tagokat 4

<sup>98</sup> Origin and Tasks. [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/) (letöltve: 2011. 03. 15.)

<sup>99</sup> Budget and Finance. Éves költségvetések letölthetőek, ezek alapján készült az ábra. [http://www.frontex.europa.eu/budget\\_and\\_finance/](http://www.frontex.europa.eu/budget_and_finance/) (letöltve: 2011. 03. 16.)

<sup>100</sup> More about Frontex. [http://www.frontex.europa.eu/more\\_about\\_frontex/](http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/) (letöltve: 2011. 03. 16.)

évre választják. Az Igazgatótanács évente legalább kétszer ülésezik, határozatait abszolút többséggel hozza meg. Feladata, hogy a Bizottság javaslata alapján kijelöli az ügyvezető igazgatót (Executive Director); elfogadja az Ügynökség éves jelentését és továbbítja azt a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak; elfogadja az Ügynökség éves munkatervét, amit szintén továbbít a fenti uniós szerveknek; kialakítja az igazgató döntéshozatali eljárását, valamint az egyéb Eljárási Szabályokat; elfogadja az Ügynökség költségvetését; fegyelmi jogkört gyakorol az ügyvezető igazgató és annak helyettese felett; elfogadja az Ügynökség személyzeti politikáját és szervezeti felépítését.<sup>101</sup>

Az *ügyvezető igazgató* (Executive Director) feladatai ellátásában kormányoktól és az igazgatóságtól is független személy. Feladata, hogy előkészíti és végrehajtja az Igazgatótanács által elfogadott határozatokat, programokat, tevékenységeket; a Frontex működéséről szóló rendelet szabályai szerint működteti a szervezetet; évenként munkatervet és tevékenységi jelentést nyújt be a menedzsmentnek; gyakorolja a személyzet felett a munkáltatói jogköröket; részt vesz az Ügynökség költségvetésének megalkotásában, végrehajtja azt.<sup>102</sup> A *helyettes ügyvezető igazgató* (Deputy Executive Director) az ügyvezető távollétében látja el annak feladatát, valamint a napi ügyek folyamatos ellátását biztosítja. Személyét szintén az Igazgatótanács jelöli ki.<sup>103</sup> Az Ügynökség rendelkezik *belső audit* (Internal Audit), valamint *végrehajtási támogató* (Executive Support) részleggel is. Mindkettő tulajdonképpen egy törzskarhoz hasonlítható, előbbi a források hatékony és pontos felhasználását vizsgálja, értékeli a programokat; utóbbi előkészítő tevékenysége mellett ápolja a harmadik államokkal kialakított külső kapcsolatokat, segít az információcserében, és –gyűjtésben, kontrolling és minőségbiztosítási feladatokat lát el, továbbá biztosítja a szervezet átláthatóságát.<sup>104</sup>

Az Ügynökség osztályokra tagolt szervezetben működik, három részleggel. A részlegek egyrésztől lefedik a Frontex fő feladatait, másrésztől a szervezet számára szükséges támogató területekkel egészíti ki a struktúrát.<sup>105</sup>

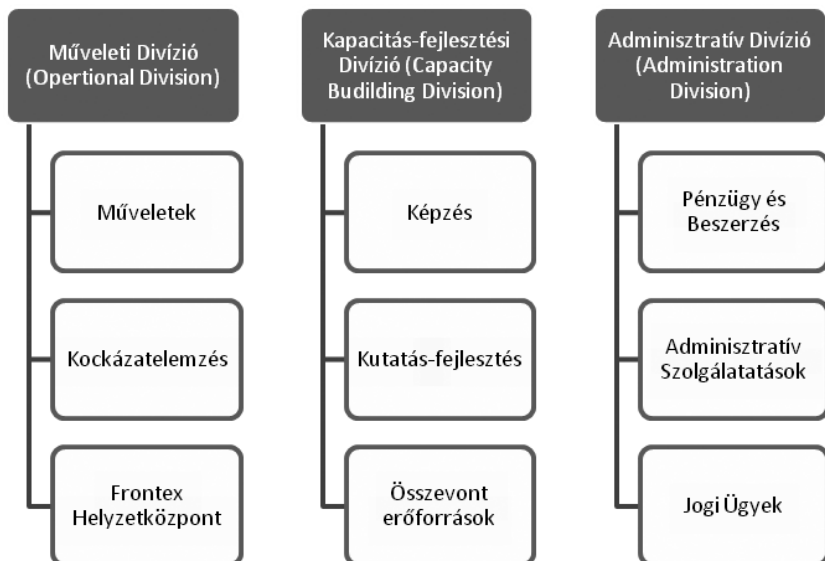
<sup>101</sup> A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. HL. 349 , 25/11/2004 P. 0001 – 0011.

<sup>102</sup> A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. HL. 349 , 25/11/2004 P. 0001 – 0011.

<sup>103</sup> Deputy Executive Director. [http://www.frontex.europa.eu/structure/deputy\\_executive\\_director/](http://www.frontex.europa.eu/structure/deputy_executive_director/) (letöltve: 2011. 03. 16.)

<sup>104</sup> Internal Audit. [http://www.frontex.europa.eu/structure/internal\\_audit\\_and\\_qualit/](http://www.frontex.europa.eu/structure/internal_audit_and_qualit/) (letöltve: 2011. 03. 16.)

<sup>105</sup> Structure. <http://www.frontex.europa.eu/structure/> (letöltés: 2011. 03. 16.)



### 5.5 RABIT

A RABIT (863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)) a Frontex gyorsreagálású határvédelmi csapata, amely konkrét krízishelyzetekben avatkozik be, nyújt fizikai segítséget az érintett tagállamok határvédelmében, a beavatkozás azonban mindig csak rövid idejű lehet. A RABIT létrehozása első sorban a déli, afrikai migrációs hullám által leginkább érintett országok, így Spanyolország, Olaszország és Málta érdekeit szolgálja,<sup>106</sup> azonban az egész unió számára is fontos lépés volt a tagállami határellenőrzés támogatása, hiszen a külső határokon lehet a legkönnyebben kiszűrni az illegális elemeket. A csapatok a beavatkozások során első sorban a határforgalom ellenőrzését és a zöldhatár védelmét látják el, ezen belül feladatuk különösen:<sup>107</sup>

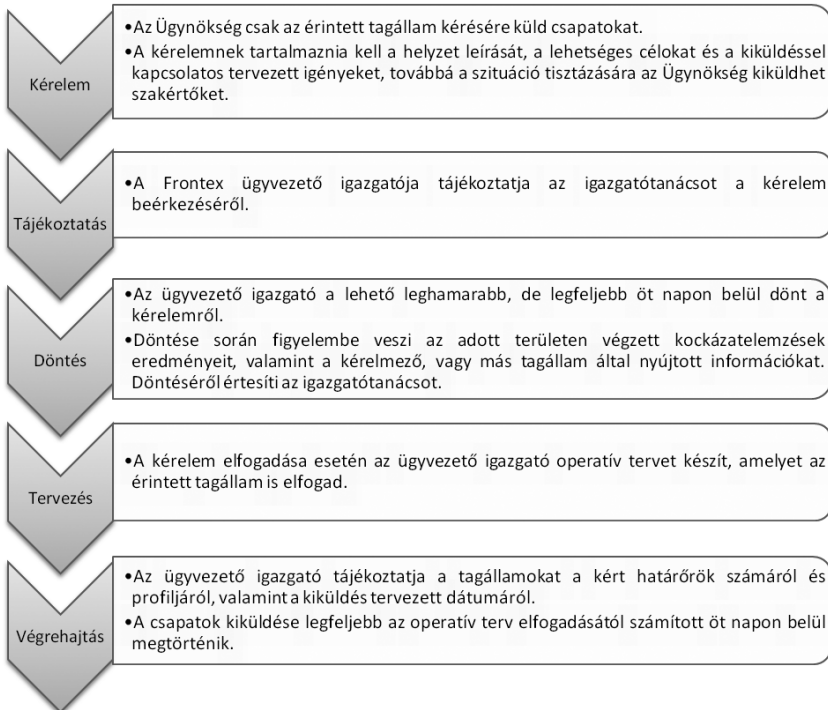
- határforgalom ellenőrzés;
- járőrözés;

<sup>106</sup> Zámbo Katalin: A Frontex szervezete és működése. In: Tanulmányok a „Quo Vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság.” című tudományos konferenciáról (Pécs, 2010. 07. 24.). XI. kötet, 2010.

<sup>107</sup> Hortobágyi Dániel: A Frontex és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében. Biztonságpolitika.hu publikációi, 2010. 06. 24. [http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041\\_hortobagy\\_i\\_daniel\\_a\\_frontex\\_es\\_egyuttmukodo\\_partnereinek\\_bemutatasa\\_schengen\\_tukreben\\_-\\_biztonsagpolitika.hu.pdf](http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041_hortobagy_i_daniel_a_frontex_es_egyuttmukodo_partnereinek_bemutatasa_schengen_tukreben_-_biztonsagpolitika.hu.pdf) (letöltve: 2011. 03. 16.)

- úti okmány kezelése;
- gyanús személyek kikérdezése;
- adatbázisokból történő lekérdezés.

A RABIT összetétele nem állandó, a Frontex – a nemzeti adatbázisok felhasználásával – működtet egy 500-600 fős szakértői adatbázist, amelyből az adott válsághelyzetnek megfelelő képzettségű és tudású határőröket választanak a beavatkozás ellátására. Minden szakember rendelkezik egy úgynevezett profillal, ez az alapképzettségből (tapasztalat a schengeni határellenőrzés terén), kompetencia képességekből (alapellenőrzés; határforgalom ellenőrzés; okmány-szakértői végzettség; vízi-, reptéri-, szárazföldi határellenőrzés; kockázatelemzés) és opcionális képességekből (pl.: vezetői képesség; profilalkotás; szolgálati kutya kezelése; több idegen nyelv ismerete; tengeri jog ismerete) áll.<sup>108</sup>



<sup>108</sup> Hortobágyi Dániel: A Frontex és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében. Biztonságpolitika.hu publikációi, 2010. 06. 24. [http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041\\_hortobagy\\_i\\_daniel\\_a\\_frontex\\_es\\_egyuttmukodo\\_partnereinek\\_bemutatasa\\_schengen\\_tukreben\\_-\\_biztonsagpolitika.hu.pdf](http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041_hortobagy_i_daniel_a_frontex_es_egyuttmukodo_partnereinek_bemutatasa_schengen_tukreben_-_biztonsagpolitika.hu.pdf) (letöltve: 2011. 03. 16.)

A RABIT tagok a saját hazájuktól kapják fizetésüket, nem állnak uniós alkalmazásban, a beavatkozás során pedig az érintett tagállam jogszabályainak, valamint az uniós jognak megfelelően végzik feladatukat, így felelősséggel is az érintett tagállam és az unió felé is tartoznak munkájukért.<sup>109</sup> A határőrök – a tagállam és saját hazájuk felhatalmazására – használhatnak kényszerítő eszközöket az emberi jogok tiszteletben tartása mellett.

A RABIT beavatkozás feltételekhez kötött folyamat, amely a következő ábrán látható módon zajlik.<sup>110</sup>

A RABIT csapatok először 2010. október végén, Görögországban kerültek bevetésre, a görög-török határ ellenőrzésére. Az utóbbi években ugyanis jelentősen megnövekedett a Törökország felől érkező migrációs hullám – ahonnan elsősorban afgánok, palesztinok és szomáliaiak érkeznek. Ennek oka, hogy Görögország és Törökország között nem működik a toloncegyezmény.<sup>111</sup> Újabb bevetés lehetséges az észak-afrikai arab államok demokratizálódási folyamata miatt a megnövekedett menekültek kezelésére Máltán és Olaszországban, ahol jelenleg a Hermész Művelet folyik Lampedusa (Olaszország) központtal.<sup>112</sup>

### *5.6 Európai Menekültügyi és Támogató Hivatal*

A Bizottság 2009 februárjában tett javaslatot az EMTH létrehozására annak érdekében, hogy – összhangban Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum 5.) prioritásával – felszámolják a tagállamok menekültügyi rendszerei közötti jelentős eltéréseket, elősegítsék a közösségi jogalkotást és jogharmonizációt, valamint (RABIT-hoz hasonlóan) operatív segítséget nyújtsanak azoknak az országoknak, amelyek különösen sok menekültstátus iránti kérelemmel szembesülnek.<sup>113</sup> Az EMTH 2010. november 26-án

---

<sup>109</sup> A gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)

<sup>110</sup> A gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)

<sup>111</sup> Ávár Imre – Lipics László: Akcióban az EU határvédelmi csapatai – A RABIT bevetése. [http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban\\_az\\_EU\\_hat%C3%A1rv%C3%A9delmi\\_csapatai\\_-\\_A\\_RABIT\\_bevet%C3%A9se](http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban_az_EU_hat%C3%A1rv%C3%A9delmi_csapatai_-_A_RABIT_bevet%C3%A9se) (letöltve: 2011. 03. 15.)

<sup>112</sup> Frontex – Hermes Extension 2011. [http://www.frontex.europa.eu/hermes\\_2011\\_extended/news\\_releases/](http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases/) (letöltve: 2011. 03. 16.)

<sup>113</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi és Támogató Hivatal létrehozásáról. HL 132. 29/05/2010. P. 0011-0018.

tartotta az alakuló ülését az illegális migráció és a menekültügyekkel jelentősen érintett Málta fővárosában, Valettában. A Bizottság által kijelölt feladatokon túl az EMTH fontos szerepet kap a közös európai menekültügyi rendszer (ennek felállítására a Tanács a 2012-es évet határozta meg végső határidőként) kiépítésében az információk gyűjtésével, rendszerezésével és jelentések készítésével.<sup>114</sup> A Hivatal ünnepélyes avató ünnepségére 2011. június 19-én kerül majd sor. A tervezést és a monitoringozási feladatokat ellátó *menedzsment (management board)* minden tagállam 1-1 küldöttjéből, a Tanács 2 jelöltéből és az ENSZ Menekültügyi Ügynökségének (United Nations Refugee Agency – UNHCR) 1, szavazati joggal nem rendelkező képviselőjéből áll. A menedzsment tagjai közül 5 évre *ügyvezető igazgatót (executive director)* választ, aki a napi ügyek viteléért és jogi képviselétéért felel. Az igazgatót munkájában segíti egy *végrehajtó bizottság (executive committee)*, amely szintén a menedzsmentből alakul és minden esetben felveszi tagjai közé az UNHCR képviselőjét is. A szervezet a jövőben munkacsoportokat alakíthat feladatai ellátására, továbbá konzultálási fórumot biztosít az érintett civil szervezetekkel uniós és tagállami szinten is.<sup>115</sup>

A Stockholmi Program alapján az EMTH feladata, hogy hatékonyan azonosítsa a nemzetközi védelemre szorulókat a vegyes összetételű migráncsoportokban, és hogy minden lehetséges területen együttműködjön a Frontex-szel és a többi uniós intézménnyel.<sup>116</sup>

## Összegzés és jövőkép

A migrációs és menekültpolitika az ezredforduló környékén került az uniós jogszabályalkotás előterébe: miután az Amszterdami Szerződés beemelte a bel- és igazságügyi együttműködést a közösségi szabályozás körébe, megindulhatott a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségé-

---

<sup>114</sup> EUROPA – Press Releases: Az Európai Menekültügyi és Támogató Hivatal (EMTH) a máltai Valettában tartott első igazgatósági ülésén megválasztotta első ügyvezető igazgatóját. Brüsszel, 2010. november 26. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1610&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> (letöltve: 2011. 02.27.)

<sup>115</sup> EUROPA – Summaries of EU legislation: European Asylum Support Office. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0022\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_en.htm) (letöltve: 2011. 03.02.)

<sup>116</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása az polgárok szolgálatában – A Stockholmi Program végrehajtásáról szóló cselekvési terv. COM(2010) 171. Brüsszel, 2010.04.20.

nek kialakítása. Három átfogó program került meghirdetésre: a tamperei, a hágai és a stockholmi, amelyek az illegális bevándorlás megelőzése és a legális migráció kereteinek meghatározása, és a menekültügyek közös minimumszabályainak kialakítása mellett egyre inkább törekedtek a bevándorlók jogainak szélesítésére, illetve az uniós állampolgárokéhoz hasonlatossá tételére. A programok végrehajtása a nemzeti hatáskörök szűkülésével járt, ezért jellemzően hosszú tárgyalási folyamat eredménye egy-egy rendelet, irányelv elfogadása, vagy éppen egy közös intézmény létrehozása. Üdvözlendő, hogy ennek ellenére nagy előrelépések történtek a migrációs politika területén: jelentős jogharmonizáció ment végbe a legális és illegális bevándorlókra vonatkozó nemzeti szabályozásokban; számos intézmény alakult a tagállami hatóságok információs és operatív támogatására; kialakítás alatt áll a közös európai menekültügyi rendszer a menekültek egységes kezelésére; meghatározták a közös uniós érdekeket; és felismerték a tagállami szolidaritás szükségességét a külső határok védelmét ellátó nemzetek támogatására.

A migrációs politika jövőjének alakításában kiemelten fontos a bevándorlási összekötő tisztviselő pozíciójának megerősítése, amely a harmadik országok állampolgárainak tájékoztatásával és információ-szerzéssel, -átadással az illegális migráció megelőzésére, és a legális bevándorlás elősegítésére is szolgálhat. A kék kártya várhatóan idei bevezetése lehet továbbá az egyik legnagyobb gazdasági jelentőségű jogi intézmény a legális migráció elősegítésére, a képzett munkaerő bevonására. A kártyák kiadása elősegítheti a migránsok munkavállalásának „kifehérítése” mellett a lisszaboni célok megvalósulását is, továbbá nem hozza hátrányos helyzetbe a tagállami munkavállalókat sem, hiszen a versenyképes fizetési ajánlat feltétele a kártya megszerzésének. Szintén idén kezdi meg teljes működését az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal, amely már az észak-afrikai felkelések miatti menekülthullám kezelésében is jelentős segítséget nyújthat az érintett déli tagállamoknak. Ezzel párhuzamosan pedig egyre nagyobb jelentősége lehet a Frontexnek, valamint a RABIT operatív beavatkozásainak az illegális migrációs hullámok kezelésére, a határok védelmének szakmai és gyakorlati támogatására.

A migráció közös kezelésében való jelentős visszalépést jelenthet azonban az a tendencia, hogy az észak-afrikai demokratizálódás nyomán Lampedusára érkezett menekült tömeg miatt egyre több tagállam fontolgatja belső határai ideiglenes visszaállítását a bevándorlók megfékezésére. A schengeni egyezmény kritikus helyzetekben való felfüggesztési lehetőségének legfőbb támogatói Olaszország és Franciaország (előbbi a menekültek tranzit-, utóbbi a fő célországa). Emellett a jelentős euroszeptikus, vagy bevándorlás-ellenes lakossággal rendelkező tagállamokban is fel-

erősödött a határok visszaállításának gondolata, így például Dániában már kidolgozták és elfogadták a határok és a vámellenőrzés szűrőpróbaszerű visszaállításának rendjét.<sup>117</sup> A dán elképzelés alapján kérdőjelezi meg az Unió létjogosultságát, hiszen a schengeni övezet is biztosítja a közösség egyik alapelvét: az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlását. A jelenlegi menekültügyi kihívásra adandó válasz tehát alapjaiban határozhatja meg a közös migráció politika jövőjét: vagy megerősíti azt, vagy erőtlenné válhatnak a közös beavatkozások.

## Mellékletek

I. számú melléklet – a Tamperei Program keretében elfogadott, migrációval kapcsolatos jogszabályok:

- az útiokmányok hamisítása elleni küzdelem érdekében folytatott információcsere javításáról szóló 2000/261/IB tanácsi határozat (2000. 03. 27.)
- az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló 2000/596/EK tanácsi határozat (2000.09.20.)
- a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelet (2000.12.11.) és annak módosítása, a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról szóló 407/2002/EK tanácsi rendelet (2002.02.28.)
- a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK tanácsi irányelve (2001. 05. 28.)
- 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 szóló 2001/55/EK tanácsi irányelv (2001.07.20.)
- migránsokat a határon átjuttató fuvarozók felelősségéről szóló 2001/51/EK tanácsi irányelve (2001. 06. 28.)

---

<sup>117</sup> HVG: Recseg a schengeni rendszer. 2011. május 13. [http://hvg.hu/vilag/20110513\\_schengen\\_belső\\_utazási\\_szabályok](http://hvg.hu/vilag/20110513_schengen_belső_utazási_szabályok) (letöltve: 2011. 05. 16.)

- a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK tanácsi rendelet (2002. 06. 13.). Ezt később a Hágai Program keretében módosította a 380/2008/EK tanácsi rendelet (2008. 04. 18.)
- az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2002/629/IB tanácsi kerethatározat (2002.07.19.)
- a külső határok, vízumok, menekültügy és bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés területén megvalósuló cselekvési program (ARGO-program) elfogadásáról szóló 2002/463/EK tanácsi határozata (2002. 06. 13.), majd annak felülvizsgálata a 2004/867/EK tanácsi határozattal (2004. 12. 13.)
- a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/496/IB tanácsi kerethatározat (2002.11.28.)
- a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv (2002. 11. 28.)
- a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB tanácsi kerethatározat (2002. 11. 28.)
- a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelv (2003. 01. 23.)
- egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet (2003.02.18.)
- családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv (2003. 09. 22.).
- huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.)
- a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.)
- a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 02. 19.)
- az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK Európai Parlament és a Tanács irányelve (2004. 04. 29.)
- a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai ré-

szére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.)

- a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló 2004/82/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.)
- a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról 2004/83/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.)
- harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló 2004/573/EK tanácsi határozat (2004. 04. 29.)
- a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló 2004/512/EK tanácsi határozat (2004. 06. 08.)
- az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 10. 26.)
- a Tanács 2004. december 2-i 2004/904/EK határozata a 2005–2010 közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról,
- a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 12. 13.)

II. számú melléklet – a Hágai Program keretében elfogadott, migrációval kapcsolatos jogszabályok

2.) *prioritás keretében elfogadott jogszabályok:*

- az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló 2006/960/IB tanácsi kerethatározat (svéd kerethatározat) (2006. 12. 18.)
- a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat (prümi keret) (2008. 06. 23.)

3.) *prioritás keretében elfogadott jogszabályok*

- a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK tanácsi irányelv (2005. 12. 01.)

4.) *prioritás keretében elfogadott jogszabályok*

- az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) szék-

helyének kijelöléséről szóló 2005/358/EK tanácsi határozat (2005. 04. 26.) A FRONTEX szervezetét ugyan már a Hágai Program előtt elfogadták, működését csak 2005. október 3. után kezdte meg varsói székhellyel.

- a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának tevékenységéről és az illegális bevándorlással összefüggő ügyek tekintetében a fogadó országban fennálló helyzetről szóló jelentés formátumáról szóló 2005/687/EK bizottsági határozat (2005. szeptember 29.)
- a gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)

Visszafogadási egyezmények:

- Albán Köztársaság és Sri Lanka Demokratikus Szocialista Köztársaság (2005.05.17.)
- Orosz Föderáció (2007.05.17.)
- Közös egyezmény a Nyugat Balkán országaival: Macedónia, Montenegró, Szerbia és Bosznia-Hercegovina (2007.11.08.)
- Ukrajna (2007.11.29.)

5.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv (2004. 12. 13.)
- a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2005.09.07.)
- a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK tanácsi irányelv (2005. 10. 12.)

6.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- a tagállamok külső határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról szóló 1931/2006/EK tanácsi rendelet (2006. 12. 20.)
- a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló 444/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2009. 05. 06.)

- a schengeni vívmányok Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő alkalmazásáról szóló 2007/471/EK tanács határozat (2007. 07. 12.)

#### 7.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- a menekültügy és bevándorlás területét érintő tagállami intézkedésekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatási mechanizmus létrehozásáról szóló 2006/688/EK tanácsi határozat (2006.10.05.)
- a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel rendelkező tagállami szolgálatoknak a Schengeni Információs Rendszer második generációjához (SIS II) való hozzáféréséről szóló 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. 12. 20. )
- a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. 12. 20.)
- a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. 03. 15.); és a kódex módosításáról szóló 296/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2008. 03. 11.); valamint az ugyanezen rendelet alapján részben szabályozott egyes VIS-re vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 81/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2009. 01. 14.)
- 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 szóló 862/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)
- a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) szóló 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2008. 07. 09.)

#### 8.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, az emberkereskedelem, különösen a nőkkel és gyermekekkel való kereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvnek – az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösséget létrehozó szerződés III. része IV. címének hatálya alá tarto-

zó rendelkezései tekintetében – az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló 2006/619/EK tanácsi határozat (2006. 07. 24.)

- az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészete elleni jegyzőkönyvnek – az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösséget létrehozó szerződés III. része IV. címének hatálya alá tartozó rendelkezései tekintetében – az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló 2006/617/EK (2006. 07. 24.)

10.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2007/573/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (2007. 05. 23.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/22/EK bizottsági határozat a (2007. december 19.)
- „Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007-2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról szóló 2007/574/EK európai parlamenti és tanácsi határozata (2007. 05. 23.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/456/EK bizottsági határozat (2008. 03. 05.)
- „Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008-2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról szóló 2007/575/EK európai parlamenti és tanácsi határozata (2007. 05. 23.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/458/EK bizottsági határozat (2008. 03. 05.)
- „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap létrehozásáról szóló 2007/435/EK tanácsi határozat (2007. 06. 25.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/457/EK bizottsági határozat (2008. 03. 05.)