

HORTOBÁGYI DÁNIEL

## **A FRONTEx SZERVEZETI STRUKTÚRÁJA, A RÉSZEGYSÉGEK FELADATRENDSZERE ÉS A SZERVEZET EGYÜTTMŰKÖDÉSI MECHANIZMUSA**

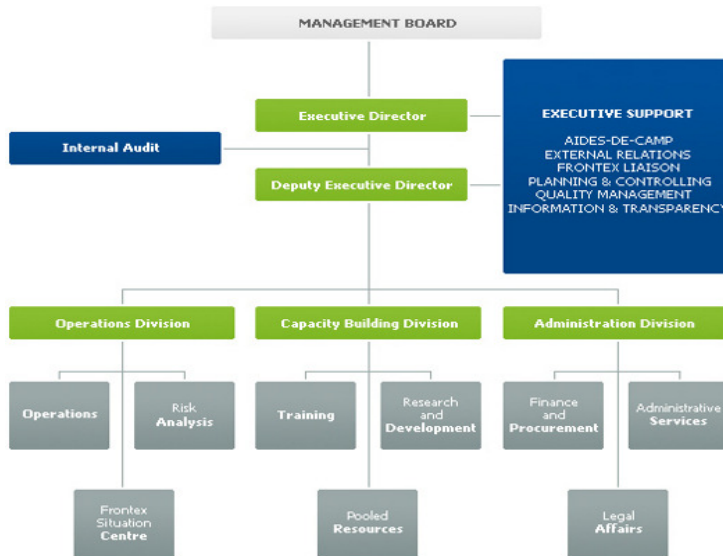
### **Előzmények**

Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (a továbbiakban: Frontex) külső környezetet érintő újabb fejlemények hatékonyabb kezelése és a Frontex alaptervékenységei megfelelő igazgatásának megkönnyítése érdekében sikerrel állították fel a különböző Frontex-entitások közötti hatékonyabb együttműködést lehetővé tevő új szervezeti struktúrát. Az új igazgatási rendszer bevezetése és a további strukturális szint létrehozása arra irányult, hogy hatékonyabban felelhessenek meg az általánosabb és horizontálisabb megközelítés iránti igénynek. Az új struktúra megkönnyíti a döntéshozatalt és a folyamatorientált koordinációt, hatékonyságot biztosít, valamint a hosszú távú megközelítés (programozás) alapjaként, és a mátrixalapú szervezet elemei fele vezető útként hozzájárul a hatékony irányítás alkalmazásához.

A Frontex közösségi szerv, és jogi személyiséggel rendelkezik. Valamennyi tagállamban ingó és ingatlan vagyont szerezhethet és idegeníthet el, továbbá eljárhat a bíróság előtt.

### **A Frontex szervezeti struktúrája, a részegységek feladatrendszere**

A Frontex személyzete megfelelő számú tisztviselőből, és a tagállamok által kirendelt, a külső határok ellenőrzésének és őrizetének igazgatási feladatait ellátó nemzeti szakértőiből áll, a fennmaradó személyzetet a feladatok elvégzéséhez szükséges egyéb alkalmazottak adják. A Frontex technikai kérdésekben független, és az ügyvezető igazgató képviseli.

A Frontex felépítése<sup>731</sup>

### Igazgatótanács (MANAGEMENT BOARD)

A Frontex rendelkezik egy Igazgatótanáccsal. Az Igazgatótanács javaslatára kinevezi az ügyvezető igazgatót, és minden évben március 31-ét megelőzően elfogadja a Frontex előző évre vonatkozó általános jelentését, és legkésőbb június 15-ig megküldi azt az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Számvevőszéknek. A jelentést nyilvánosságra kell hozni.

Minden évben szeptember 30-át megelőzően, és a Bizottság véleményének kézhezvételét követően, szavazásra jogosult tagjainak háromnegyedes többségével elfogadja a Frontex következő évi munkaprogramját, és megküldi azt a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak; ezt a munkaprogramot az éves közösségi költségvetési eljárás és a külső határok igazgatására vonatkozó közösségi jogalkotási program szerint kell elfogadni.

A Frontex Igazgatótanácsa megvizsgálja a szakrészlegek felállításának szükségességét a tagállamokban, és a tagállamok egyetértésétől függően határoz azok létrehozásáról, figyelembe véve, hogy kellő elsőbbséget kell élveznie a már létrehozott és a szárazföldi, légi és tengeri határok ellenőrzésének és őrzésének különböző vonatkozásaira szakosított operatív és képzési központoknak. Az Igazgatótanács megállapítja az ügyvezető igazgatónak a Frontex operatív feladataihoz kapcsolódó döntéshozatali eljárásait, valamint ellátja a Frontex költségvetéséhez kapcsolódó feladatait. Az Igazgatótanács fegyelmi jogkört gyakorol az ügyvezető igazgató felett, valamint az ügyvezető igazgatóval egyetértésben az igazgatóhelyettes felett. Az Igazgatótanács megállapítja a Frontex eljárási szabályzatát és meghatározza a Frontex szervezeti felépítését, valamint elfogadja a Frontex személyzeti politikáját.

<sup>731</sup> Forrás: <http://view.frontex.europa.eu/structure/> (Letöltés ideje: 2011. 08.14.)

Valamely tagállam külső határán vagy annak közvetlen közelében végrehajtandó különös feladatokra vonatkozó határozati javaslatok elfogadásához az adott tagállamot képviselő igazgatótanácsi tag támogató szavazata szükséges. Az Igazgatótanács tanácsot adhat az ügyvezető igazgatónak. Írország, valamint az Egyesült Királyság a Frontex tevékenységeiben való részvételre irányuló kérelmeiről az Igazgatótanács határoz. Az Igazgatótanács határozatát eseti alapon, a szavazásra jogosult tagok abszolút többségével hozza meg. Az Igazgatótanács az értékelési eljárások eredménye szempontjából lényeges információkat évente továbbítja a költségvetési hatóságnak. Az Igazgatótanács Ügyvezető Irodát állíthat fel, amely az Igazgatótanács által elfogadandó határozatok, programok és tevékenységek előkészítésében segíti az Igazgatótanácsot és az ügyvezető igazgatót, és amely adott esetben, sürgősség esetén az Igazgatótanács nevében előzetes határozatokat hoz.

Az Igazgatótanács összetételét úgy állapítják meg, hogy minden tagország részéről delegálnak egy-egy főt, a Bizottság részéről pedig két képviselőt. Minden tagországnak ki kell jelölnie egy igazgatótanácsi tagot és egy póttagot, aki az igazgatótanácsi tag távollétében képviseli a tagország érdekeit. A Bizottság által delegált két igazgatótanácsi tagnak is van két kijelölt póttagja, akik szintén helyettesítési feladatokat látnak el. Az igazgatótanácsi tagok mandátuma négy évre szól, ami egy alkalommal meghosszabbítható. A schengeni vívmányok végrehajtásához, alkalmazásához és fejlesztéséhez társult országok egy képviselővel és egy póttaggal részt vesznek az Igazgatótanács munkájában.

Az Igazgatótanács elnökét és alelnökét az igazgatótanácsi tagok közül választják ki. Az elnök és az alelnök hivatali ideje két év, amit egy alkalommal lehet meghosszabbítani. Az Igazgatótanács üléseit az elnök hívja össze, melyen a Frontex ügyvezető igazgatója részt vesz. Az Igazgatótanács évente legalább két alkalommal tart ülést, ezen túlmenően az elnök kezdeményezésére vagy a tagok kétharmadának kérésére ül csak össze. Az ülésekre Írország és az Egyesült Királyság meghívást kap. Az Igazgatótanács határozatait a szavazásra jogosult tagok abszolút többségével hozza meg. Minden tag egy szavazattal rendelkezik, de a Frontex ügyvezető igazgatója nem vesz részt a szavazásban.

#### *Ügyvezető Igazgató (EXECUTIVE DIRECTOR)*

Az ügyvezető igazgató személyére az Európai Bizottság tesz javaslatot, de a Frontex Igazgatótanácsa nevezi ki, illetve mentheti fel a tisztségéből (kétharmados többség szükséges). Az ügyvezető igazgató munkáját a helyettese segíti, aki az ügyvezető igazgató távolléte vagy akadályoztatása esetén helyettesíti. Az ügyvezető igazgató-helyettes az Igazgatótanács nevezi ki az ügyvezető igazgató javaslata alapján. Az ügyvezető igazgatónak és helyettesének a hivatali ideje öt év, amely egy alkalommal maximum öt évvel újra meghosszabbítható.

#### *Belső ellenőrzés (INTERNAL AUDIT)*

A belső ellenőrzést végrehajtó egység feladata, hogy megbecsülje a Frontex által szervezett műveletek végrehajtásának hatékonyságát, annak érdekében, hogy a jövőben megszervezésre kerülő műveletek a korábbi műveletek hibáiból profitáljanak. Független véleményt alkot a Frontex működésével, belső irányításával kapcsolatban, melynek kapcsán a jövőben jobb minőségű munkavégzés alakulhat ki.

### *Ügyvezetői Támogatás (EXECUTIVE SUPPORT)*

#### *Helyettes (AIDES-DE-CAMP)*

Végrehajtja a levelezéssel, logisztikai biztosítással kapcsolatos feladatokat, a műveletek gyakorlati végrehajtásának háttérét biztosítja, valamint tartja a kapcsolatot a tagországok képviselőivel (NFPOC). Megszervezi a Frontex találkozokat.

#### *Külkapcsolatok (EXTERNAL RELATIONS)*

Végrehajtja a Frontex és a harmadik országok és nemzetközi szervezetek közötti kooperációt. Megkönnyíti az operatív együttműködést az Európai Unió, a Schengeni tagországok és a harmadik országok képviselői között. Fenntartja a harmadik országbeli partnerekkel a kapcsolatot, megfelelő információs hálózatot épít ki annak érdekében, hogy megfelelő módon megosztásra kerüljenek a határrendészet terén kialakult legjobb gyakorlatokra vonatkozó információk a műveletek vagy kísérleti tervek végrehajtása során. Hozzájárul a Frontex stratégiai végrehajtási terve szerinti külkapcsolatok fejlesztéséhez. Határmanagement kérdéseiben együttműködik az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, illetve a kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel.

#### *Frontex összekötő (FRONTEX LIAISON)*

Végrehajtja az információk cseréjét a Frontex és a tagországok képviselői között. Beazonosítja és elemzi a Frontex-szel kapcsolatos információkat és rávilágít azokra a területekre, ahol azonnali beavatkozásra van szükség. Monitoring és jelentő tevékenységet folytat az Európai Unió határmanagementtel kapcsolatos határozatainak tárgyában. Képviseli a Frontex álláspontját különböző találkozókön. Elsőként lép kapcsolatba a Frontex Műveleti Központjával sürgős vészhelyzet esetén.

#### *Tervezés és ellenőrzés (PLANNING & CONTROLLING)*

Javaslatot tesz a Frontex hosszú távú stratégiájára, elemzi és értékeli a Frontex-et érintő külső és belső hatásokat. Koordinálja a Frontex működési és pénzügyi stratégiáját, illetve biztosítja, hogy az erőforrások és a kitűzött célok egyensúlyban legyenek. Megvalósítja a Frontex tevékenységek értékelési rendszerét. Kidolgoz egy hatékony ellenőrzési rendszert a Munkaprogram tekintetében, melynek szerves részét képezi a kockázatelemző tevékenység.

#### *Minőségirányítás (QUALITY MANAGEMENT)*

A belső ellenőrzési rendszer minőségi tanácsadással történő mindenoldalú támogatását hajtja végre.

#### *Információ és átláthatóság (INFORMATION & TRANSPARENCY)*

Feladata a Frontex tudatos tevékenységének tárgyilagos, megbízható és azonnal érhető információval történő biztosítása. Ellátja a Frontex kommunikációs feladatait

(szóvivői tevékenység). A műveletek alatt ellátja a Frontex PR tevékenységét. Megkönnyíti a szervezeten belüli kommunikációt és átlátható kommunikációs szabályokat alkot.

#### *Műveleti részleg (OPERATIONS Division)*

##### *Műveleti egység (Operations Unit)*

Az egység feladata, hogy koordinálja az Európai Unió tagállamainak schengeni külső határszakaszán az együttműködési tevékenységeket. Az egység négy szektorra van osztva, melyből három a szárazföldi, légi és vízi operatív együttműködésért felel, egy pedig a visszatérési műveletek végrehajtásáért felel.

Minden Frontex művelet kockázatelemzésen alapul, és általában három fajta impulzus vezet ahhoz, hogy egy közös művelet beindítására kerüljön sor. Az első lehetőségnél a Frontex maga javasolja a közös művelet végrehajtását, pontosan kielemezett információk alapján. A második lehetőség során valamely tagállam javasolja a közös műveletek vagy kísérleti projektek végrehajtását. Ebben az esetben az elemző-értékelő tevékenység végrehajtását követően társfinanszírozás (Frontex és a javaslatot tevő tagállam) keretében kerülhet sor közös műveletre vagy kísérleti projektre. A harmadik esetben egy olyan tagország indítványozza a közös műveletet vagy a kísérleti projektet, amely bajban van, egy nem várt és a normál működéstől eltérő szituációval néz szembe, melyet saját erőből képtelen kezelni.

Az utóbbi két esetben a gondos elemzés és értékelés után operatív terv készül művelet végrehajtására. A Frontex ezekben az esetekben mint koordinációs szerv, megkeresi a tagállamokat, hogy vegyenek részt a közös műveletekben, majd várja a tagországoktól a különböző felajánlásokat. A beérkezett felajánlásokat szintén elemzik és értékelik, majd kiválasztják azokat a szakértőket, illetve technikai eszközöket, amelyek a legjobban szolgálják a közös művelet sikerét. Az így véglegesített tervet megküldik minden tagállamnak.

Az alapcél az, hogy a közös műveletek rendszermegoldásokat adjanak az Európai Unió tagországainak schengeni külső határain létrehozott határmanagementjeinek terén. Ez azt jelenti, hogy növeljük a tagországok közötti együttműködések esélyét ez által csökkentve a kockázati tényezőket és növelve az összeurópai összefogást.

#### *Kockázatelemzés (RISK ANALYSIS):*

A Frontex Kockázatelemző Egység (Risk Analysis Unit) a határokkal kapcsolatos elemzést három módon támogatja:

FRAN (Frontex Risk Analysis Network, azaz Frontex Kockázatelemző Hálózat) a tagállamok és a Schengenhez Társult Államok kockázatelemző egységeit foglalja magába, továbbá a Bizottság, az Europol, illetve az EU SitCen (az EU Helyzetelemző Központ) is részt vesz a megbeszéléseken. A FRAN ülésekre eseti jelleggel meghívást kapnak a megfigyelő státusszal rendelkező országok képviselői is. A FRAN közti információcsere 2007. második felében indult meg (Incident Reporting System – IRS, havi és kéthavi adatközlés formájában). A FRAN évente 3-4 alkalommal ülésezik, ahol elsősorban a folyamatban lévő elemzések, programok bemutatásán keresztül minden érdekelt lehetőséget kap véleményének kinyilvánítására.

ANTOOLS (Analytical Tools, azaz az Elemzés eszközei) olyan eszközök fejlesztése és alkalmazása, amelyek az elemzéseket támogatják (statisztikai programok, műhold adatok, stb.). Közös képzések pl. FRONBAC (Frontex Border Guards Analytical Community) 2009-2011-ig

A Frontex Kockázatelemző egység a Frontex Kockázatelemző Hálózat által beküldött információkat főként elemzésekhez, értékelésekhez, továbbá a Frontex műveleteinek támogatásához használja fel (közös műveletek, Frontex Helyzetelemző Központ).

A Frontex Kockázatelemző egység a Közös Integrált Kockázatelemzési Modellt<sup>732</sup> alkalmazza, amelyet az Európai Tanács Szakértő Csoportja fejlesztett ki 2002-ben. Az első CIRAM bűnügyi felderítési információkat (threat assessment – fenyegetettség-értékelés) és kockázat-értékelést ötvözött magában, amely a határmenedzsment gyengeségeit fedte fel az EU külső határain. A CIRAM közös kockázatelemzési alapként szolgál, amelyet tagállami szinten szükséges alkalmazni.

A Frontex Rendelet 4. cikkelye alapján az Ügynökség közös integrált kockázatelemzési modellt dolgoz ki és alkalmaz; általános és egyedi esetre vonatkozó kockázatelemzést egyaránt készít, amelyeket mind a Tanács, mind a Bizottság részére továbbít, valamint a közös integrált kockázatelemzési minta eredményeit felhasználja a határőrök képzésének - 5. cikkben említett - egységes alaptantere kidolgozásakor.

A CIRAM-ot 2007-ben frissítették a tagállamok és a Frontex. A jelenlegi CIRAM nem tér ki olyan részletes kérdésekre, mint például a határellenőrzés sérülékeny pontjainak feltárásához használt indikátorok, vagy miként kell értékelni a jövőbeli fejlődéseket. Ez további fejlesztéseket igényel, tekintettel a Tanácsi Határozatra (Council Conclusion no. 2 15628/06 FRONT 229 COMIX 982, a Tanács elfogadta 2006. december 4-én): "felszólítja a Frontexet és a tagállamokat, hogy javítsák a határellenőrzés hatékonyságát és egységességét, kiváltképp azáltal, hogy tovább fejlesztik a Közös Integrált Kockázatelemzést. Nagyobb mértékben kell közös lépéseket tenni annak érdekében, hogy támogassák a műveleti és taktikai szintű értékeléseket és tevékenységeket." (nem hivatalos fordítás).

#### *Egyéb elemzési tevékenységek:*

Rövid távú kockázatelemzés:<sup>733</sup> kimondottan közös műveletek (joint operations) támogatására végrehajtott elemzések. Irányított vagy profil kockázatelemzés:<sup>734</sup> ezek az elemzések specifikus problémák (pl. illegális migráció Kelet-Afrikából) feltárására és értékelésére készülnek. A TRA-kban részt vesznek a delegáltak küldő tagállamok, majd Frontex Kockázatelemző Hálózat által szervezett üléseken bemutatják eredményeiket, és különböző szemináriumokat tartanak a témával kapcsolatosan. Féléves kockázatelemzés:<sup>735</sup> az aktuális év első hat hónap tapasztalatai és értékelés. Éves kockázatelemzés:<sup>736</sup> az elmúlt év tapasztalatai és értékelése, iránymutatások a következő évre. Feladatok a tagállamok kockázatelemző egységei részéről:

<sup>732</sup> Common Integrated Risk Analyses Model, azaz (CIRAM)

<sup>733</sup> SRA – short-term Risk Analysis,

<sup>734</sup> TRA – Tailored Risk Analysis

<sup>735</sup> SARA – Semi-Annual Risk Analysis

<sup>736</sup> ARA – Annual Risk Analysis

- aktív és proaktív részvétel a Frontex Kockázatelemző Hálózat által szervezett üléseken;
- a havi statisztikai táblázatok rendszeres, pontos, megbízható adatokkal való feltöltése és határidőre (értékelt hónapot követő hó 25-éig) való megküldése Frontex felé, amely az ICONet-en<sup>737</sup> keresztül történik;
- a hazánkat érintő Frontex anyagok fordítása, kivonatolt összegzése a döntéshozók felé;
- rendszeres kapcsolattartás Frontex Kockázatelemző Egységével a nemzeti kapcsolat tartókon (NFPOC-n)<sup>738</sup> keresztül;
- egyedi megkeresésekre, kérésekre történő válaszok megküldése Frontex Kockázatelemző Egysége felé;
- részvétel a CIRAM fejlesztésében, a hazánkat érintő TRA-kben, képzési programokban.

#### *Egyéb feladat*

A Frontex Kockázatelemző Egysége és a tagállamok közti érzékeny információk jövőbeni cseréjére Frontex elérhetővé tette a tagállamok számára a CHIASMUS szoftvert. Ez a program képes fájlok kódolására és bekódolására. A programot az internetről izolált, kimondottan ennek a feladatnak dedikált számítógépen kell alkalmazni. A program telepíthető több számítógépre is egy időben, de annak használatáért az NFPOC által kijelölt személy a felelős.

#### *Frontex Helyzetelemző Központ (FRONTEX SITUATION CENTRE)*

A Frontex Igazgatótanácsának 2007. november 26-i döntése alapján önálló egységként hozták létre, de a működését csak 2008. július 1-jével kezdte meg. A helyzetelemző központ az egyetlen olyan pont, ahova az információk beérkeznek, és ahonnan információk kiáramlanak. A központ elemzi és értékeli a beérkező információkat és a működésén keresztül világos kép rajzolódik ki az Európai Unió tagországok schengeni külső határain lévő határmanagementekkel kapcsolatban.

A helyzetelemző központ helyzet- és krízismonitoring feladatokat lát el, továbbítja a riasztásokat, műveleti jelentéseket készít a vezetők részére, folyamatosan fogad és közöl adatokat a folyamatban lévő közös műveletekről, információt közöl a tagállamok irányába a közös műveleteket fenyegető hatásokról, a közös műveletekkel végrehajtásával kapcsolatos információkat továbbítja a résztvevők irányába a Frontex One-Stop-Shop online rendszeren keresztül. Média monitoring tevékenységet lát el, hírleveleket készít, illetve gondoskodik a Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatok (Rabit) mozgósításáról.

A helyzetelemző központ működése 24 órában biztosítja az információáramlást a Frontex és a tagországok, valamint egyéb külső partnerek között, az elemzések és értékelések során a döntéshozatalokhoz fontos adatokat nyújt a vezetők részére.

---

<sup>737</sup> A tagállamok biztonságos web-alapú Információs és Koordinációs Hálózat Migrációs Menedzsment Szolgálat

<sup>738</sup> National Frontex Point of Contact (Nemzeti Kapcsolattartási Pont)

### Frontex együttműködési mechanizmusa:

Egy komplex, európai szintű határbiztonsági rendszer hatékony működtetése érdekében a Frontexnek, mint felelős szervezetnek együttműködési megállapodásokat kell kötnie olyan szervezetekkel, amelyek elő tudják segíteni az illegális migráció elleni küzdelmet és a határokon átnyúló bűnözés visszaszorítását. A bevont társszervek ismerete, tevékenységi körük bemutatása elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy jól értelmezhesük a határ management működésének elvét.

#### *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)*<sup>739</sup>

Az EBESZ világ legnagyobb biztonsági szervezete, amely Észak- Amerika, Európa és Közép-Ázsia 56 államát fogja össze. A bécsi székhelyű szervezet célja a korai figyelmeztetés, a válságmegelőzés, a válságkezelés, a válság utáni rehabilitáció. Az embercsempészet az egyik legnagyobb problémát előidéző jelenség az EBESZ által felügyelt régiók területein, illetve azokon túl is. Ezért az EBESZ elfogadta az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) által kiadott és 2000. decemberében Palermóban aláírt emberkereskedelemről szóló protokolljának<sup>740</sup> 3. cikkét, mely szerint mindent elkövet a prostituáltak kizsákmányolásában és minden más szexuális kizsákmányolásban, kényszermunkában, rabszolgamunka vagy más hasonló tevékenységben részt vevő szervezetek felszámolása érdekében. Struktúráját tekintve az EBESZ rendelkezik egy az Embercsempészet Elleni Küzdelemért Felelős Koordinációs Irodával, amely négy fontos szinten segíti az EBESZ tagállamokat az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni harcban:

1. Az emberkereskedelem és az embercsempészet elleni küzdelem politikájának kiépítése.
2. Gyakorlati megvalósulása elősegítése.
3. Technikai segítségnyújtás a hatékony végrehajtása érdekében.
4. Nemzetközi együttműködés elősegítése.

Az Embercsempészet Elleni Küzdelemért Felelős Koordinációs Iroda mindent megtesz annak érdekében, hogy az EBESZ tagállamok hatékonyan lépjenek fel embercsempészet és az emberkereskedelem ellen. és fejlődjenek a konkrét végrehajtások terén.

#### *Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)*<sup>741</sup>

Az IOM genfi központtal 1951-ben alakult. Kezdetben még csak kormányközi bizottságként működött Európában és, a második világháború után kitelepítettek letelepedését segítette elő. Jelenleg 120 teljes jogú tagállamot, 19 megfigyelői státusszal rendelkező államot, illetve 70 nemzetközi szervezetet foglal magába. Nemzetközi kormányzati szervezetként az IOM alapelve, hogy a humánus és szervezett keretek között zajló migráció egyaránt szolgálja a migránsok és a társadalom érdekeit.

<sup>739</sup> Forrás: [http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/AT\\_EBESZ/hu/EBESZ/EBESZ.htm](http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/AT_EBESZ/hu/EBESZ/EBESZ.htm) (Letöltés ideje: 2010. 06. 15.)

<sup>740</sup> Protocol to Suppress, Prevent and Punish the Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention on Transnational Organized Crime

<sup>741</sup> Forrás: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/lang/en> (Letöltés ideje: 2010. 06. 16.)

Az IOM főbb szolgáltatási területei: a kormányok közötti technikai együttműködés elősegítése, a migránsok egészségügyi ellátása, önkéntes hazatérő és reintegrációs programok, migrációs információs kampányok, humanitárius katasztrófák elhárítására és válságkezelésre irányuló programok, tudományos kutatások a migráció témakörében, az illegális migráció megfékezésére és az emberkereskedelem visszaszorítására irányuló programok.

Az IOM több mint 290 irodával rendelkezik világszerte, jelenleg 1600 aktív projektet irányít, megalakulása óta több mint tizenegymillió ember számára nyújtott segítséget. Magyarország 1991-ben lett az IOM teljes jogú tagja. Az IOM Nemzetközi Migrációs Szervezet 1992 óta működött képviselőt Budapesten, azóta diplomáciai státusszal rendelkezik. A budapesti képviselőt 2000-ben regionális rangra emelték. Jelenleg a közép- és délkelet-európai régió tartozik hatáskörébe, s ezzel a legnagyobb európai regionális IOM misszióvá vált.

Frontex központjában, Varsóban 2009. november 26-án látogatást tett a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) által vezetett küldöttség. Ez a találkozó adott új lendületet a folyamatos munkakapcsolatban IOM és a Frontex között, és ennek eredményeképpen a konkrét együttműködési terv is aláírásra került.

A Frontex – a tagállamok és az IOM rendelkezésére álló forrásainak mozgósításával – hatalmas hálózatot épít ki a tagállamokkal és a migráció kezelése terén technikai szakértelemmel bíró operatív szervezettel, amely együttműködés biztosítja a rendszeres információcserét és a konzultációt a migráció kezelésének közös érdekű területein.

Az ilyen területek közé tartozik a közös munka és egymás kölcsönös támogatása a migráció kezelése érdekében, valamint kutatások és elemzések a nemzetközi migrációs áramlások tükrében.

#### *Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR)<sup>742</sup>*

Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságát 1950. december 14-én hozták létre Genfi székhellyel. Kezdetben korlátozott területi hatáskörrel működött, elsősorban a második világháború utáni „gyökerek nélküli” polgárok elhelyezésében játszott nagy szerepet. Ma az UNHCR egy 6500 fős szervezet, ami 20,8 millió embernek nyújt segítséget 116 országban.

Az UNHCR elősegíti azt, ha valaki önszántából kíván visszatérni abba az országba, ahol a menekültkérelmét először benyújtotta, vagy azon 16 ország egyikébe, amely ország időszakos letelepedési engedélyt ad menekültek részére. Ez a szervezet globális hálózattal rendelkezik és több projektet is irányít, melyek a válság sújtotta területeken iskolák, klinikák, utak és hidak, kutak újjáépítését szolgálja. Hosszú távú támogatást nyújt a menekültek, illetve a hazatért migránsok részére.

A Frontex és az UNHCR 2008. június 17-én kötött együttműködési megállapodást, melyben kihangsúlyozták, hogy segítik egymás szakértők delegálásával, szakértők elemzésének megosztásával.

<sup>742</sup> Forrás: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html> (Letöltés ideje: 2010. 06. 16.)

*Migrációs Politika Fejlesztéséért Felelős Központ (ICMPD)*<sup>743</sup>

A Migrációs Politika Fejlesztéséért Felelős Központ (ICMPD) 1993-ban alakult, Ausztria és Svájc kezdeményezésére. A szervezet azért jött létre, hogy a támogatási mechanizmus útján informális konzultációt biztosítson, valamint szakértelemmel és hatékony szolgáltatásokkal szolgálja az újonnan kialakuló többoldalú együttműködést, és a migrációs és menekültügyi kérdések megoldását.

ICMPD ma egy olyan nemzetközi szervezet, amely tizenegy tagállammal (Ausztria, Bulgária, Horvátország, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Svédország és Svájc), hatvan fő személyzettel, saját bécsi székhellyel, Brüsszeli missziós és regionális irodák képviselőivel (Európában, a Független Államok Közösségében, Észak-Afrikában és a Közel-Keleten) rendelkezik.

Az ICMPD célja, hogy elősegítse az innovatív, átfogó és tartós bevándorlási politikát és a működtesse azt, mint a szolgáltatás információs rendszerét a kormányok és szervezetek között. ICMPD munka-filozófiájának alapja az a meggyőződés, hogy az összetett migrációs kihívásokra csak úgy lehet megfelelő választ adni, hogy jó partnerségben dolgozik együtt a kormányok, kutatóintézetek, nemzetközi szervezetek és a civil társadalmak és szervezetek képviselőivel.

Ezt a megközelítést tükrözi az ICMPD a munkamódszerének és a szerkezeti felépítésének hármas pillére:

Kormányközi párbeszéd: azzal a céllal végzi, hogy elősegítse a kormányzati viták megoldását és fokozza az államok közötti párbeszédet a nemzetközi migráció terén. Az ICMPD rendelkezik titkársággal, amely konzultációs tevékenységével kapcsolja össze az európai, valamint földközi-tengeri arab államokat.

- Kapacitásépítés: azzal a céllal végzi, hogy hozzájáruljon a jó kormányzást elősegítő migrációs politika kialakításához. Erősíteni kívánja a nemzeti és regionális kapacitások kezelését, annak érdekében, hogy a jelenlegi kihívások különböző területein, így a migráció területén is fejlessze, szervezze a képzési és kapacitásépítési programokat és megkönnyítse a nemzetközi és a hatóságok közötti együttműködést, valamint támogassa a kormányzati és közigazgatási szervek közötti intézményfejlesztési erőfeszítéseket. Részt vállal az igazságügyi reform területén a menekültügy, vízumpolitika, az emberkereskedelem elleni küzdelem és az integrált határrendészet fejlesztése terén.
- Kutatás és dokumentáció: azzal a céllal végzi, hogy megkönnyítse az együttműködés a kutatói közösség és reagálni tudó szervek között. Végzik a politikai szempontból lényeges kutatásokat. Irányultság szerint, empirikus összehasonlító, interdiszciplináris és nemzetközi kutatásokat hajtanak végre. Az ICMPD könyvtára kínálja az egyik legnagyobb gyűjteményt a migráció-specifikus irodalom terén Ausztriában.

*Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)*<sup>744</sup>

Az Europol az Európai Unió bűnügyi hírszerző hivatala. 1999. július 1-jén kezdte meg teljes mértékben működését. Az Europol létrehozásáról az 1992-es Maastrichti

<sup>743</sup> Forrás: <http://www.icmpd.org/whatisicmpd.html> (Letöltés ideje: 2010. 06. 17.)

<sup>744</sup> Forrás: [http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts\\_hu&language=hu](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_hu&language=hu) (Letöltés ideje: 2010. 06. 17.)

Szerződés megkötése során állapotok meg, amely 1993 novemberében lépett hatályban. Az ügynökség 1994. január 3-án kezdte meg korlátozott műveleteit, ekkor még csak kábítószer ellenes egységként. 1998-ban az Europol-egyezményt ratifikálta az összes tagállam és az októberben hatályba is lépett. Az Europol 1999. július 1-jén kezdte meg tevékenységét teljes jogkörrel. Az Europol 625 főt foglalkoztat, ezek közül mintegy 120 Europol összekötő tiszt. A székhelye Hága. 2007-től, az Europol mind a 27 európai uniós tagállamban rendelkezik irodával. Annak érdekében, hogy a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyságát növeljék, az Europol együttműködik számos harmadik országgal és szervezettel, így a Frontex-szel is, amely a 2008. március 28-án aláírt Stratégiai Együttműködési megállapodásban öltött testet.

#### *Európai Rendőr Akadémia (CEPOL)<sup>745</sup>*

A CEPOL az Európai Unió 2005/681/IB tanácsi határozata alapján jött létre. A CEPOL egyesíti a magas rangú rendőrtisztek Európában azzal a céllal, hogy ösztönözzék a határokon átnyúló együttműködést, a bűnözés elleni küzdelmet, a közbiztonság fenntartását, valamint a közrendet. Képzéseket 2001 óta szerveznek. A CEPOL 8-10 tanfolyamot, szemináriumot és konferenciát szervez évente, melyek keretében sor kerül a nemzeti rendőrségi oktatási intézményeinek és a tagállamok rendészeti tevékenységet folytató szervezetei által javasolt széles körű témák megvitatására. CEPOL éves költségvetése mintegy 8,8 millió € (2009). A CEPOL titkárságát vezeti az igazgató, akinek a megbízatása négy évre szól. A CEPOL és a Frontex 2009. június 25-én kötötte meg együttműködési megállapodását.

#### *Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)<sup>746</sup>*

Az európai intézmények az adófizetők érdekében kötelesek biztosítani pénzüik legmegfelelőbb felhasználását, külön kiemelve a csalás elleni lehető leghatékonyabb küzdelmet.

A fentiek elősegítésére a Közösség intézményei 28.04.1999 (EC, ECSC Decision 1999/352) megalapították az Európai Csalás Elleni Hivatalt (francia rövidítése: OLAF). Ezen kívül rendelkeztek a Hivatal vizsgálati függetlenségéről is.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) küldetése az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, a csalás, korrupció és egyéb szabálytalanságok, köztük az európai intézményeken belüli hivatali kötelességmulasztás elleni küzdelem. E küldetés számon kérhető, áttekinthető és gazdaságos végrehajtásával az OLAF magas minőségű szolgáltatást kíván nyújtani az európai polgároknak. Az OLAF küldetését teljesen függetlenül lebonyolított, belső és külsővizsgálatok segítségével teljesíti. Szoros és rendszeres együttműködést alakít ki a tagállamok illetékes hatóságaival tevékenységeik összehangolására. Az OLAF a szükséges támogatással és technikai ismeretekkel segíti a tagállamokat, azok csalásellenes tevékenységét. Részt vesz az Európai Unió csalásellenes stratégiájának kialakításában, és a szükséges kezdeményezésekkel hozzájárul a kapcsolódó törvények megerősítéséhez. Az OLAF tevékenységeit feddhetetlenül, pártatlanul és

<sup>745</sup> Forrás: <http://www.cepola.europa.eu/index.php?id=about-cepola> (Letöltés ideje: 2010. 06. 17.)

<sup>746</sup> Forrás: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_hu.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_hu.html) (Letöltés ideje: 2010. 06. 17.)

szakértelemmel végzi, és mindenkor figyelembe veszi az egyéni szabadságjogokat, valamint maradéktalanul betartja a törvényeket.

A Frontex megnöveli a határok biztonságosságát azáltal, hogy a külső határok kezelésére vonatkozó közösségi intézkedések végrehajtásában biztosítja a tagállamok tevékenységének koordinációját. A Frontex Ügynökséggel való hivatalos kapcsolattartás végrehajtására minden tagállamban az úgynevezett NFPoC, azaz National Frontex Point of Contact (Nemzeti Kapcsolattartási Pont) van kijelölve. Ez a kapcsolattartási pont - amelyből minden tagállamban/schengeni társult országban egy van – megkap minden információt a Frontextől, és feladata, hogy ezeket a nemzeti közigazgatásban az illetékes hatóságok körében terjessze.

## Befejezés

Az ember azon vágya, hogy viszonylagos korlátok nélkül szabadon utazhasson és új tájakat vagy új boldogulási lehetőségeket találjon akár a születési helyétől távol alapvető jog. Az Európai Unió, majd később a schengeni térség kialakítása is - a gazdasági érdekek mellett - ezt a magasztos célt kívánta szolgálni. A tagországok közötti államhatárok közvetlen őrizetének felszámolása, illetve annak ellenőrzésének időszakos visszaállítási lehetősége biztonsági deficit képez, amely csak a külső határok megfelelő szintű biztosításával és a mélységi ellenőrzések intenzitásának növelésével küszöbölhető csak ki.

Az Európai Unió külső határainak hatékonyabb védelmét szolgáló műveleteinek, a tagországok határrendészeinek szak specifikus képzéseinek, a határrendészet terén úttörő vívmányokat megvalósító kísérleti projektek megalkotásának koordinálása a Frontex feladata, melyet átgondolt és megfelelően kialakított szervezeti struktúra hivatott szolgálni.

Az illegális migráció a gazdasági világválság következtében tovább erősödik Európa szerte. Ez a tény tovább fokozhatja a Frontex jelentőségét a tagországok határvédelmi, idegenrendészeti tevékenységeinek rendszerében, valamint tovább növelheti annak jelentőségét is, hogy maga a Frontex is tovább bővítse a már meglévő együttműködési hálózatát, tovább szélesítse a megállapodások körét mind a nemzetközi szervezetek, mind pedig a harmadik országok vonatkozásában.

## Felhasznált irodalom

- 1) Apap, Joanna: A külső határok igazgatása (2008. július) Forrás: [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) Letöltés ideje: 2011. 10. 03.
- 2) Az egységes európai határellenőrzés felé mutat az ügynökség felállítása – Európai ügynökség a külső határellenőrzés összehangolására, Brüsszel, 2003. 11. 13. Forrás: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/00000000-bruxinfo-archivum-cikkek-031113hatar1- html.html> Letöltés ideje: 2011. 12. 21.
- 3) Carrera, Sergio: The EU Border Management Strategy - FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands CEPS Working Document
- 4) No. 261/March 2007
- 5) Deloitte: Study on the feasibility of establishing specialised branches of Frontex (Final Report) Forrás: <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-frontex-branches-study-final-report.pdf> Letöltés ideje: 2011. 12. 05.
- 6) Frontex 2008-2011. évi általános jelentések
- 7) A Frontex ügynökség: értékelés és jövőbeni fejlesztés Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> Letöltés ideje: 2011. 12. 20.
- 8) Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum a hatásvizsgálat összefoglalása az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős

Európai Ügynökség (FRONTEX) felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról (COM(2010) 61 végleges))

- 9) A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról
- 10) Az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős
- 11) Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról
- 12) Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról