

## EURÓPAI HATÁR- ÉS PARTI ŐRSÉG

- 2015-ben az Európai Unió külső határain 1 822 337 esetben lepleztek le illegális határátlépést.
- 2016-ban a három fő szárazföldi és tengeri migrációs útvonalakon több mint 500 000 esetben lépték át illegálisan az EU határait. ([Migratory routes map](#))
- Az Eurobarometer 2016 első negyedévi felmérése szerint az Európai Unió állampolgárainak 71 százaléka nagyobb uniós intervenciót látna szükségesnek a határok védelmében.
- A [Schengeni határellenőrzési kódex](#) kiemeli, hogy az Európai Unió külső határainak védelme kulcsfontosságú a schengeni vívmányok fenntartásában. A migrációs válság azonban olyan folyamatokat indított el, amelyek a térségen belüli szabad mozgást veszélyeztetik. 2016-ban több tagország visszaállította a belső határellenőrzéseket, amelyeket az Európai Unió Tanácsa 2016. november 11-én három, majd [2017. február 7-én](#) újabb három hónapra engedélyezett. A külső határok védelmére irányuló uniós szakpolitika célja azonban a [schengeni állapot visszaállítása](#), amelyhez az Európai Határ- és Parti Őrség eredményes működése nagyban hozzájárulhat.

*A Kormány [T/14680.](#) számú törvényjavaslata a 2016-ban felállított Európai Határ és Parti Őrséggel kapcsolatos hazai jogi szabályozást kívánja megteremteni. Az Infojegyzet áttekinti az új ügynökség feladatkörét és szervezetét, illetve röviden az elmúlt évek migrációs folyamatait is.*

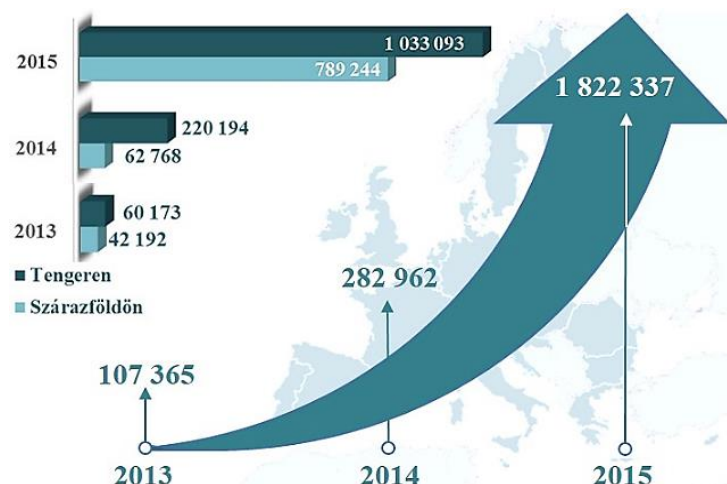
### Jogalkotási folyamat

2015-ben rekordmértetű bevándorlási hullám érte el az Európai Uniót, amely a tagállamok számára kiemelkedő biztonsági és határrendészeti kihívásokat jelentett. A migrációs válság kezelésére összeült Európai Tanács [2015 szeptemberében](#) a külső határellenőrzések megerősítését szorgalmazta, ehhez pedig többek között a [FRONTEX](#) – az EU külső határainak védelmi együttműködéséért felelős ügynökség – erőforrásainak növelését irányozta elő. Ezt követően a tagállamok állam és kormányfői [2015 október 15-i ülésükön](#) további konkrét célokat fogalmaztak meg a migráns- és menekültáradat kezelésére, a visszaküldésekre, valamint a külső határok védelmére vonatkozóan.

Az Európai Bizottság 2015. december 15-én terjesztette [elő azt a javaslatcsomagot](#), amelynek célja az EU külső határainak biztonságosabbá tétele és a migráció hatékonyabb kezelése volt. A javaslat egy európai határ- és parti őrség felállítását indítványozta.

Az Európai Parlament a szervezet felállítására vonatkozó [állásfoglalását](#) 2016. július 6-án szavazta meg 483 igen, 181 nem, 48 tartózkodás mellett (ld. szavazási összesítő, [17. pont, 39. oldal](#)). Az EP legtöbb magyar képviselője, illetve frakcióik – úgymint az Európai Néppárt, ill. a Szocialisták és Demokraták csoportja – megszavazta az indítványt, ellene szavazott a Jobbik három független, valamint a Zöldek/Európai Szabad Szövetség frakcióból az Együtt 2014 - PM és az LMP képviselője. Az EP állásfoglalása után az Európai Unió Tanácsa [2016. szeptember 14-i ülésén](#) 25 tagállam igen szavazatával (Dánia, Írország, Nagy Britannia nem volt jelen) egyhangúlag az Európai Határ- és Parti Őrség felállítására mellett döntött. ([EU](#) 2016/1624 rendelet).

1. ábra: Az EU-ba irányuló illegális határátlépések száma 2013-2015.



Forrás: Infoszolg/[FRONTEX, Annual Risk Analysis for 2016.](#)

## AZ ÚJ FRONTEX

Az Európai Határ- és Parti Őrséget – melyet továbbra is FRONTEX-nek hívnak – együttesen a FRONTEX és a tagállamok határvédelmi hatóságai alkotják. Jogilag 2016. október 6-án kezdte meg működését, de teljes műveleti készségét, előirányzott eszközállományát és létszámát [csak 2017 elején nyeri majd el](#).

Bár az EU határainak őrizete továbbra is nemzeti hatáskörben marad, a szervezet az átalakítását követően több jogosítvánnyal rendelkezik majd a migrációs válság közvetlen kezelésére. Az ügynökség 21 meghatározott feladata közül a rendelet az alábbiakat külön is kiemeli:

- az integrált határigazgatás uniós szintű végrehajtására vonatkozó technikai és műveleti stratégia létrehozása;
- a határellenőrzés eredményes működésének felügyelete a külső határoknál;
- fokozott technikai és műveleti segítségnyújtás közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók révén;
- az intézkedések gyakorlati végrehajtásának biztosítása a külső határoknál jelentkező, sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben;
- technikai és műveleti segítségnyújtás a tengeri kutatási-mentési műveletekben;
- visszaküldési műveletek és intervenciók szervezése, koordinálása, lefolytatása.

A FRONTEX korábbi jogosítványaihoz és helyzetéhez képest jelentős változást jelent, hogy a tagállamok vállalásai alapján egy olyan **1500 fős gyorsreagálású műveleti egységet** hoznak létre, amely a műveleti terv jóváhagyását követően 5 napon belül bevethető lesz bármely tagállam külső határán. Magyarország az EU+ tagországok sorában a 7. legnagyobb létszámmal (65 fő) vesz részt az állomány kialakításában. A legtöbb határőrt és szakembert Németország (225 fő), Franciaország (170 fő) és Olaszország (125 fő) delegálja *(a tagországok vállalásairól ld. a rendelet mellékletét)*. A magyar kormány [álláspontja szerint](#) azonban a tervezett állomány összetételének aránytalanságai – vagyis a túl kevés határőr, ellenben túl sok szakértő – miatt az európai határőrség nem

lesz képes küldetését teljesíteni. A gyorsreagálású egység – az [Európai Bizottság 2017 januári jelentése](#) *(továbbiakban EBCG-report)* szerint – többek között 467 határőr tisztből, 458 ujjlenyomat-regisztrációs tisztből, 97 felsőszintű dokumentumellenőrből és 137 származási szakértőből áll. A jelentés kiemeli azt is, hogy bár az állomány létrehozására a tagállamok megtették a szükséges lépéseket, az eszközkészletek szintjén azonban még jelentős hiány mutatkozik.

A visszatérítési műveleteket az ügynökség kiemelten kezeli, ami megmutatkozik ezen műveletek költségvetésében is: míg 2015-ben 9.5 millió eurót, addig 2016-ban 66.5 millió eurót költöttek visszatérítési akciókra. A FRONTEX ún. visszatérítési egységeiben azonban ugyancsak jelentős hiány mutatkozik. A 2017 januárjában indított három új egység tervezett összlétszámának alig több mint a fele került kiállításra január végéig *(EBCG-Report, 7.)*.

Az ügynökség korábbi feladat- és hatásköréhez képest további jelentős változás, hogy **2017-től kezdődően sérülékenységi vizsgálatokat** (ún. [stressz-teszteket](#)) fog végezni a határszakaszokon annak feltérképezésére, hogy az adott tagország elbírná-e a határain jelentkező nyomást. Amennyiben a tagállam nem tesz eleget a sérülékenységi értékelés által kitűzött feladatoknak, a FRONTEX egy tanácsi eljárást követően önállóan is beavatkozhat az érintett határszakaszon, akkor is, ha azt az adott tagállam nem kérelmezte. Mindemellert a tagországokba delegált kapcsolattartóikon keresztül a jövőben egy határ-monitoring rendszert is kiépítenek, hogy naprakész információkkal rendelkezzenek az EU külső hatáiról.

Végül, de nem utolsó sorban az ügynökséget létrehozó rendelet kiszélesíti a szervezet jogkörét **harmadik országokkal való együttműködések** terén. Ez jelentős előrelépést jelenthet az illegális migráció elleni uniós védekezésben – amelyet az Európai Tanács [legutóbbi máltai nyilatkozata](#) is kiemelt prioritásnak nevezett –, mivel a FRONTEX nem rendelkezett elégséges jogi háttérrel ahhoz, hogy embereit szomszédos harmadik országokba telepítse.

## Költségvetés és állomány

Az ügynökség kibővített hatáskörének és céljainak elérését biztosítandó az állandó állomány a tervek szerint a 2016-os 417 főről 2019-re eléri a 880, 2020-ra pedig az 1000 főt, a szervezet költségvetése pedig 2020-ig 322 millió euróra emelkedik. A FRONTEX **2017-es** költségvetési előirányzata **302 millió** euró ([Programming document, 2017](#), 89-98.).

### TRENDEK ÉS ÚTVONALAK

Az Európai Unió külső határai – és az azokat védő tagországok – nem egyenlő mértékben osztoznak a rájuk nehezedő migrációs nyomáson. Ennek egyik legadekvátabb mutatója az illegális határátlépések számának alakulása. Az EU külső határain **2015-ben több mint 1 822 000 illegális határátlépést fedtek fel** a tagállamok határőrizeti szervei, ami hatszor nagyobb a 2014-es adatoknál. **2016-ban** jelentős csökkenést követően az unió területére történő illegális határátlépések száma **meghaladta az 500 000-et**. Az erőteljes csökkenés a 2016 márciusában életbe lépett [EU-török megállapodásnak](#), a délkelet-európai és nyugat-balkáni államok határvédelmi szigorításainak, valamint a magyar határvédelmi intézkedéseknek köszönhetőek.

A határrendészeti statisztikák az Európai Unió országaiba igyekvő migránsok három fő útvonalát is felvázolják. 2015-ben és 2016-ban a Nyugat-Balkán, Közép- és Kelet-Mediterráneum útvonalain regisztrálták az EU-ba irányuló illegális határátlépések közel 99 százalékát.

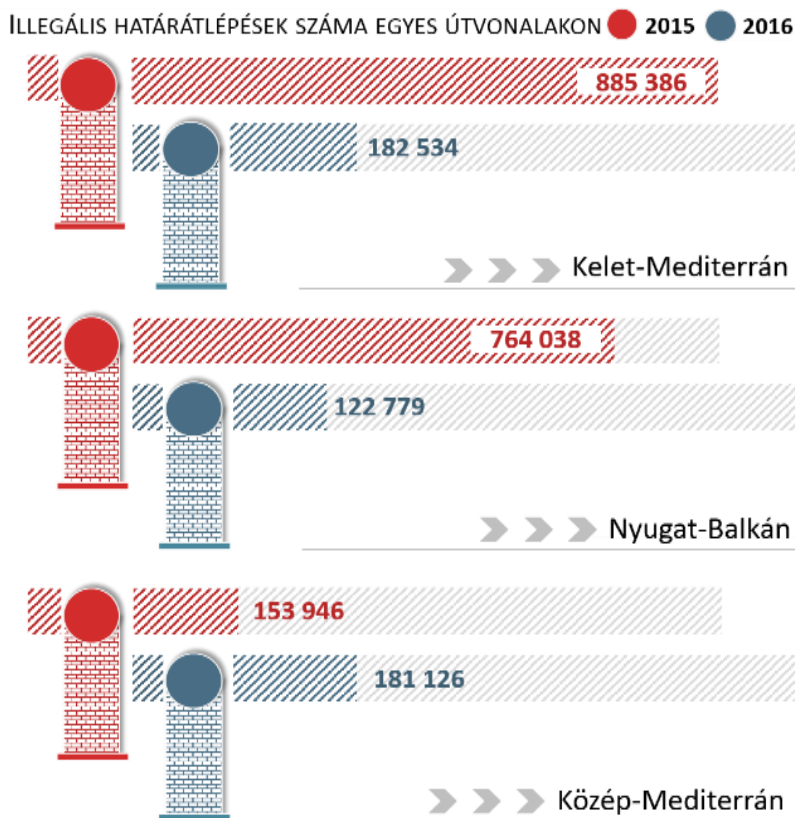
### Kelet-mediterráneum

Az Égei-tengeri útvonalon a migránsok többsége első lépcsőként a görög szigetvilágot – Leszbosz, Kiosz és Szamosz szigeteket – éri el. Az útvonalat használó migránsok kisebb része ezen kívül Törökországból a bolgár határon keresztül lép be az EU területére. Számuk a FRONTEX éves rizikójelentése szerint ([Annual Risk Analysis for 2016](#)) **2015-ben megközelítette a 873 000 főt. 2016-ban** – főként a fent említett EU-török megállapodásnak, valamint a Görögország határvédelmét segítő FRONTEX-

műveleteknek köszönhetően – a korábbi évhez képest közel 80 százalékkal, **182 500 főre csökkent** az országba érkező illegális migránsok száma. Körükben a szíriai származásúakhoz volt köthető a legtöbb illegális határátlépés, őket a sorban az afganisztáni és iraki származásúak követték.

A térség kapcsán kiemelendő, hogy a megnövekedett határvédelmi kihívások – úgymint az embercsempészet visszaszorítása, a tengeri járőrözési-mentési feladatok, a migránsok tömeges regisztrációja – kezelésére a FRONTEX 2015-ben megnövelt létszámú és eszközkészletű [műveleteket](#) vezényelt a térségbe, amelyek rendszeresek voltak a 2016-os évben és részben átnyúlnak a 2017-es évre is. Kiemelhető ezek közül a 23 schengeni tagország részvételével és támogatásával megvalósuló [Poseidon-művelet](#), melynek keretében [2016 januárja és novembere](#) között – több mint 40 ezer embert mentettek ki az Égei-tengerből.

2. ábra: Illegális határátlépések száma az EU-ba irányuló három fő migrációs útvonal vonatkozásában



Forrás: Infoszolg/[FRONTEX](#).

## Nyugat-Balkán

Az útvonalat jellemzően a Görögországból Macedónián és Szerbián keresztül az Európai Unió tagállamaiba tartó migránsok használják. Származási megoszlás szerint – a Görögországba érkezőkkel egyezően – jellemzően leginkább szíriaiak, afgánok és irakiak.

Az EU vonatkozó határszakaszain **2015-ben 764 038** illegális határátlépést derítettek fel, ami a 2014-es évhez képest közel 18-szoros növekedést mutatott. Ezek legnagyobb része a magyar-szerb, illetve a horvát-szerb határszakaszon realizálódott.

2016 első negyedéve az útvonal tekintetében további drasztikus migrációs nyomást hozott. 2016 márciusáig 108 649-re emelkedett az illegális határátlépések száma, melynek többségét a horvát határszakaszon regisztrálták. (FRAN, 2016, Q2.) A horvát határszakasz leterheltsége azt követően növekedett meg, hogy Magyarországon 2015 szeptemberében a szerb, majd októberben a horvát határon is elkészült a határzár. Az illegális bevándorláshoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma **2015 októberéig** a magyar-szerb határszakaszon 208 094, a magyar-horvát szakaszon 186 777 esetet jelentett. Mindezek száma **2015 novemberében** e két szakaszon összesen 947-re csökkent.

**2016-ban** az említett tagállami és közösségi szintű intézkedések, valamint a magyar határ-

védelem jogi és technikai továbbfejlesztése következtében az útvonalon az EU-ba irányuló illegális határátlépések száma összesen **122 779-re csökkent. Magyarországon 2016-ban** – az előző évhez képest 95 százalékkal csökkenve – az illegális határátlépések és kísérletek száma összesen 19 069 esetet jelentett.

## Közép-mediterráneum

Ellentétben az eddigiekben bemutatott kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni útvonalak erőteljesen csökkenő tendenciáival, a főként Lampedusa, Málta, Szicília célpontú közép-mediterrán útvonalon a migrációs nyomás a megelőző évekhez viszonylatában tovább erősödött. Ez jól látható a határsértések adataiban is: a térségben **2016-ban** az előző évhez képest **(2015: 153 946) tovább emelkedett az illegális határátlépések száma (181 126).**

Az útvonalat többségében a Líbiából érkező eritreai, nigériai és szomáliai származásúak preferálják. A migrációs útvonalon jelentkező rendkívüli helyzet – úgymint a kutató-mentési akciók, a határőrizeti és regisztrációs feladatok támogatása, valamint az embercsempészet – kezelésére a FRONTEX **több művelet keretében** is jelen van térségben. A közép-mediterráneum viszonylatában a legjelentősebb a 2014 november 1-én megindított, majd 2015 februárjában kiterjesztett **Triton művelet**. Ennek keretében **2016-ban 48900 embert mentettek ki** a tengerből.

### Források:

- Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (EU) 2016/1624 rendelete az Európai Határ és Parti Órségről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)
- Az EU külső határainak megerősítése – Az Európai Unió Tanácsának [honlapja](#)
- A FRONTEX [honlapja](#)
- Protection of external borders – [EP Briefing, 2016. július](#)
- ORFK – Határrendészeti helyzetkép, [2016. december](#)
- FRONTEX, [Programming document, 2017.](#)
- Report on the operationalisation of the European Border and Coast Guard – [EBCG-report, 2017. január 25.](#)
- 

Készítette: B. Müller Tamás  
Képviselői Információs Szolgálat  
E-mail: [infoszolg@parlament.hu](mailto:infoszolg@parlament.hu)

infoszolg

Internet: [www.parlament.hu/infoszolg](http://www.parlament.hu/infoszolg)  
Intranet: [intra.parlament.hu/infoszolg/](http://intra.parlament.hu/infoszolg/)  
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486