

A FRONTEX ÉS AZ EURÓPAI HATÁR- ÉS PARTI ŐRSÉG

AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ [TRENDJEI](#) 2020-BAN

- Az EU külső határain észlelt illegális határátlépések száma az előző évhez képest 13 százalékkal, 122 ezerre csökkent. Ez 2013 óta a legalacsonyabb adat, ami a COVID-19 járvány során hozott szigorú határlezárásoknak köszönhető.
- A Földközi-tenger középső medencéjében és a balkáni migrációs útvonalon azonban jelentősen növekedett az illegális határátlépések száma. Az olaszországi útvonalon 35 600, a balkánin 27 000 esetet regisztráltak.
- 2020-ban a legtöbb illegális határátlépő szíriai volt. Őket a marokkóiak, a tunéziaiak és az algériaiak követték.

FRONTEX-MŰVELETEK 2020-BAN:

- [Thémisz](#) művelet
- [Poszeidón](#) művelet
- [Indalo és Minerva](#) műveletek
- [Nyugat-Balkán](#)
- [Bulgária és Magyarország](#)

A [Frontex 2021-ben](#) felfüggesztette műveletét a szerb-magyar határon mindaddig, míg Magyarország nem teljesíti az Európai Unió Bíróságának a magyar menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokról szóló döntését. A műveletben 20 fő szolgált a Frontex színeiben a Magyarországon.

Az Infojegyzet áttekinti az Európai Határ-és Parti Őrség, valamint a Frontex megerősítéséről szóló európai parlamenti és a tanácsi rendelet megalkotásának körülményeit. Emellett röviden ismerteti a két szervezet működését, valamint távlati céljait is.

A **Frontex** (a név a francia frontières extérieures, vagyis "külső határok" kifejezés rövidítése) 2004-ben jött létre az Európai Unió külső határain folytatott operatív együttműködések igazgatására. Sokáig a kisebb uniós ügynökségek közé tartozott, de a 2015. évi migrációs csúcsidezőszak nyomán hatásköre, létszáma és költségvetése nagymértékben bővült.

2016-ban a Frontex alapjain létrejött az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, amely – bár továbbra is Frontexnek hívják, de elődjénél immár sokkal szélesebb felhatalmazással rendelkezik a külső határok igazgatásában és ellenőrzésében. A 2015-ös migrációs válság során a Frontex személyzete azonban nem volt elégséges ahhoz, hogy teljeskörűen segíteni tudja a tagállamokat a külső határokon jelentkező illegális határátlépések megakadályozásában, illetve a határregisztrációs eljárásokban. Ezért az Európai Parlament és a Tanács az ügynökség továbbfejlesztése mellett egy Európai Határ- és Parti Őrség felállításáról is döntött ([2016/1624 EU rendelet](#)). Az Európai Határ- és Parti Őrséget a Frontex és a tagállamok által felajánlott személyi állomány és eszközpark alkotja. (A szervezet létrejöttéről ld. [Infojegyzet 2017/15.](#))

Az [Európai Határ- és Parti Ügynökség](#) a korábbi Frontex struktúráira támaszkodva kezdte meg a működését, 2016. október 6-án. Az elmúlt években számos téren jelentős eredményeket ért el, de a tagállamok önkéntes hozzájárulásaira való támaszkodás egyúttal évről évre tartós hiányosságokhoz vezetett a Frontex bevethető személyzete és felszerelése vonatkozásában. Mindez negatívan befolyásolta az Európai Határ- és Parti Őrség hatékonyságát. Az Európai Bizottság 2018-ban ezért egy új javaslatot terjesztett a Parlament és a Tanács elé annak biztosítása érdekében, hogy a jövőben a Frontex rendelkezésére álljanak az Unió külső határainak védelméhez, valamint a visszaküldési műveletek hatékony támogatásához szükséges képességek. A megújított Európai Határ és Parti Őrségről, valamint a Frontexről szóló rendeletet ([EU](#)) [2019/1896](#)) a Tanács 2019. november 8-án fogadta el. [A szavazáson](#) részt vevő 25 tagország körében csak Spanyolország és Olaszország szavazott a javaslat ellen. Az új rendelet az Európai Határ és Parti Őrség létrehozásáról szóló ([EU](#)) [2016/1624](#) rendeletet hatályon kívül helyezte.

A FRONTEX ÉS AZ EURÓPAI HATÁRŐRSÉG

A 2004-ben megalakított ügynökséget 2016-ban felváltó új **Frontex** az alábbi főbb célokkal és feladatkörrel kezdte meg működését:

- **kockázatelemzés** a migrációs áramlatok nyomon követése és az integrált határigazgatás minden vonatkozásában;
- a **külső határigazgatás nyomon követése** összekötő tisztek segítségével;
- **sebezhetőségi értékelések** készítése a tagállamok határellenőrzési képességeivel kapcsolatban;
- **közös műveletek** és gyors reagálású határvédelmi intervenciók szervezése a tagállamok külső határellenőrzéseinek, valamint az illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés kezelése érdekében;
- **segítségnyújtás a migrációkezelés támogatásában**, abban az esetben, ha egy tagállam a külső határainál aránytalan migrációs kihívásokkal szembesül;
- **technikai és operatív segítség** a tagállamok számára a tengeren bajba jutott személyek felkutatására és megmentésére irányuló műveletekhez;
- európai **határ- és partvédelmi csapatok** – többek között egy 1500 fős gyorsreagálású állomány – létrehozása és bevetése;
- **visszaküldési tevékenységek** és műveletek szervezése, koordinálása és lebonyolítása ([EU 2016/1624](#)).

Állomány- és eszközhiányok

A fenti feladatok végrehajtásához 2016-tól a Frontex jelentős részben az önkéntes alapon összevont tagállami erőforrásokra támaszkodhatott. Ennek lényegi részét képezte egyrészt a szárazföldi és tengeri műveletekhez szükséges eszközpark, illetve az az 1500 fős gyorsreagálású osztag is, amelyek rendelkezésre bocsátására a tagállamok 2016-ban önkéntes felajánlásokat tettek. Az Őrség műveleti képességeinek kialakításáról szóló jelentések azonban az ezt követő években folyamatos eszköz- és személyi hiányokról számoltak be az Őrség vonatkozásában.

Az 1500 határőrből álló gyorsreagálású osztag teljes műveleti szintjét 2017 júliusára nem sikerült elérni, mivel addig csak 15 tagország – köztük Magyarország – tartotta be hozzájárulásait. Ennek következtében 2017 szeptemberében a műveleti személyzetből 419 fő hiányzott. ([COM\(2017\) 467, ANNEX 1](#)) A Frontex vezetősege, valamint a migrációs és uniós belügyekért felelős biztos több kérelmet intézett a tagországok belügyminisztereinek, de a Bizottság ennek ellenére továbbra is jelentős hiányokról számolt be ([COM\(2017\) 467](#)). 2018-ban a szárazföldi műveleti igényekhez képest a határőrök 49 %-a, az eszközöknek pedig csak 45 %-a állt rendelkezésre. A tengeri határon végzett műveletek esetében a határőrök 96 %-át ugyan fedezték a felajánlások, de a műszaki eszközöknek csak a 60 %-ra volt meg a fedezet. Mindemellett 2018 végére a 2019-re tervezett műveletek igényei sem voltak biztosítva ([COM\(2018\)631](#); [COM\(2018\)798](#); [COM\(2019\)481](#)).

A Bizottság a hiányok legfőbb okát abban látta, hogy a tagállamok önkéntes felajánlási mechanizmusa nem működik kielégítően. Az államok ugyanis a migrációs fődíszakokban határőri és szakértői állományukat a saját határaikon jelentkező terhelések kezelésére tartották fent, és felajánlásaikat sok esetben a migrációs mellékidőszakoknak tekinthető hónapokra tették meg. Emellett a tagállamok csak konkrét helyekre és konkrét időszakokra tették meg a hozzájárulásait, ami nagyban akadályozta a Frontex-et abban, hogy szükség esetén gyorsan áthelyezhesse a szakértőket és/vagy a műszaki eszközöket más műveleti területekre ([COM\(2018\)631](#)).

Visszaküldési problémák

A Frontex a visszaküldési, kitoloncolási műveletek terén is problémákat tapasztalt. Az ügynökség segítséget nyújt az államoknak azon személyek visszaküldésében, akik a nemzeti hatóságok megítélése szerint jogellenesen tartózkodnak területükön. E körbe tartoznak azok, akiknek a kiutasítását már elrendelték, miután a maradás minden jogi lehetőségét kimerítették, vagy bűncselekményt követtek el, vagy éppen túllépték a vízum időtartamát.

2019-ben a [Frontex jelentése szerint](#) az EU+ tagállamok (EU+Norvégia és Svájc) több mint

298 ezer kiutasítási határozatot hoztak, de ténylegesen csak 139 ezer fő hagyta el területüket ugyanebben az évben. [A Frontex 2019-ben közel 16 ezer ember visszaküldését szervezte meg.](#) Ennek során az ügynökség leginkább a koordináció és finanszírozás terén segítette a tagállamokat.

A MEGERŐSÍTETT FRONTEX

Az új rendelet nagyrészt e fenti hiányosságok kiküszöbölését, valamint az EU külső határainak fokozottabb és összehangoltabb védelmét célozza. A jogszabály a következő főbb pontokon hoz [– a várakozások szerint](#) – jelentős változást:

- rendelkezik a határok integrált igazgatásáról;
- az Európai Határ- és Parti Őrség keretébe helyezi az európai határőrizeti rendszert ([EUROSUR](#));
- növeli a Frontex szerepét a visszaküldés terén;
- elrendeli egy készenléti alakulat létrehozását, amely a tervek szerint 2027-re 10 000 főt számlál majd.

A négylépcsős belépés-ellenőrzési modellen alapuló európai integrált határigazgatás magában foglalja:

- a szomszédos és a távolabbi harmadik országokban végrehajtott intézkedéseket,
- a külső határok határellenőrzését,
- a kockázatelemzést,
- valamint a schengeni térségben végrehajtott intézkedéseket és a visszaküldéseket.

Ehhez kapcsolódóan 2022-től a Frontex fogja irányítani az [ETIAS](#), az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ld. a [2019/35](#). Infojegyzetet) központi egységét is. A [rendelet kiemeli](#), hogy a Frontex és a határforgalom-ellenőrzést végző nemzeti hatóságok továbbra is közösen hozzák létre az Európai Határ- és Parti Őrséget. Hangsúlyozza továbbá, hogy az európai integrált határigazgatás a Frontex és a határigazgatásért, valamint a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok megosztott felelőssége.

A Frontex – tagállami kérelemre vagy saját kezdeményezésre, esetleg a Tanács utasítására, az adott állam jóváhagyásával – kizárólag támogatja a tagállamokat, és nem veszi át a külső határok igazgatásával kapcsolatos feladataikat. Ehhez hasonlóan a visszaküldési műveletek esetében a Frontex – bár jogkörei és lehetőségei a korábbi évekhez képest tovább bővülnek – kizárólag valamely tagállam kérésére vagy saját kezdeményezésre, az adott tagállammal egyetértésben fog technikai és műveleti segítséget nyújtani.

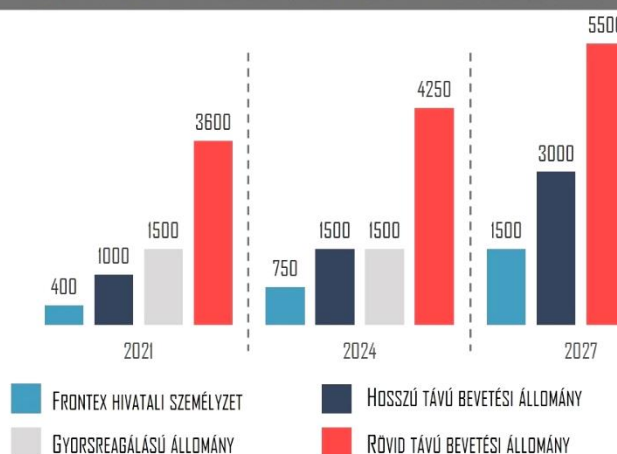
A FRONTEX ÚJ MŰVELETI SZÁRNYA

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló új rendelet jelentősen átalakítja a Frontex rendelkezésre álló képességeit és eszközeit azáltal, hogy saját műveleti ággal – készenléti alakulattal és az ehhez szükséges saját technikai felszereléssel – látja el. Bár az elfogadott jogszabály a Bizottság javaslatával szemben – amely 2020-ra már a teljes létszámot célozta meg – csak több ütemben, 2027-re tervezi elérni a 10 000 fős létszámot, mégis kijelenthető, hogy ezzel nagyban bővülnek a Frontex művelettervezői és bevetési lehetőségei.

A készenléti állomány

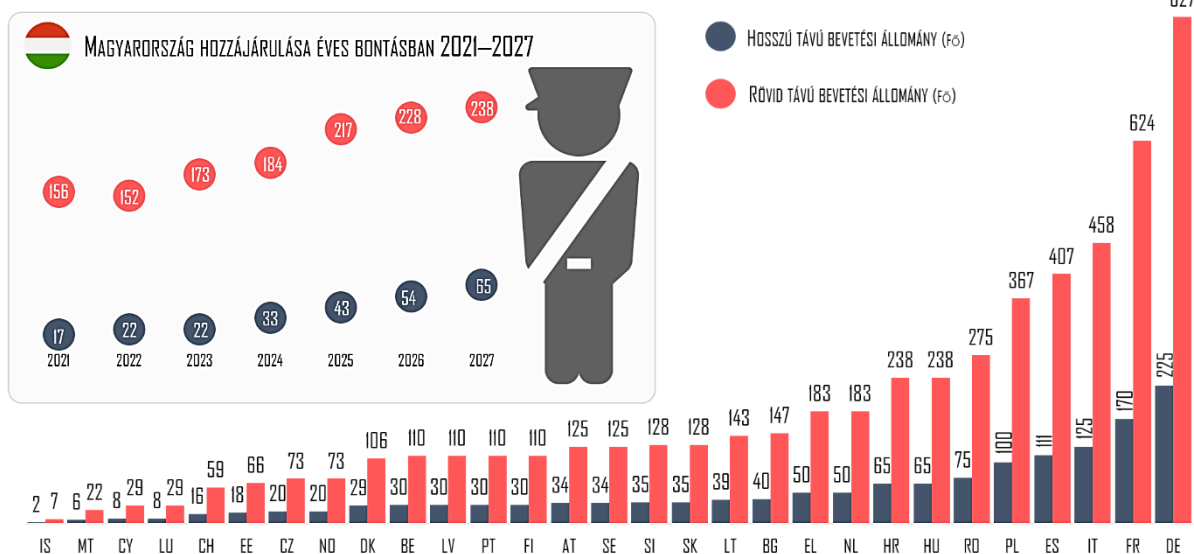
Az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulata az Európai Unió első, saját egyenruhas szolgálata. Az alakulatot kisebb részben a Frontex állománya, nagyjából a tagállamok által delegált határőrök és visszatéréssel foglalkozó szakértők alkotják majd.

A KÉSZENLÉTI ALAKULAT LÉTSZÁMTERVE ÁLLOMÁNYKATEGÓRIÁNKÉNT



Forrás: [Infoszolg/\(EU\) 2019/1896, mellékletek](#)

A TAGÁLLAMOK 2027-RE TERVEZETT LÉTSZÁMBELI HOZZÁJÁRULÁSA A KÉSZENLÉTI ALAKULATHOZ



Forrás: [Infoszolg/\(EU\) 2019/1896. mellékletek](#)

Mindezek mellett a Frontex részére 2024 végéig elérhető marad a már 2016-ban is előirányzott 1500 fős gyorsreagálású állomány is, amelyhez Magyarország jelenleg évi 65 fővel járul hozzá. A készenléti alakulat tagjainak hatáskörei számos tekintetben azonosak lesznek a nemzeti határőrökével.

A tagállamok hosszú távú kirendelések (24 hónap, amely egyszer hosszabbítható), illetve rövid távú bevetések keretében járulnak majd hozzá a tervezett létszám eléréséhez. A korábbi évekhez képest viszont a hozzájárulások immár nem önkéntes, hanem kötelező jellegűek lesznek. A rendelet annak érdekében, hogy a hatóságok számára ez nemzeti szinten ne okozzon létszám- illetve teljesítményi problémákat,

pénzügyi támogatási rendszerről is rendelkezik, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti kapacitásaik fenntartása mellett további személyzet felvételével biztosítsák ezirányú kötelezettségeiket.

Költségvetés

A költségvetési tárgyalásokat követően a [2018-as bizottsági javaslatban](#) előirányzott 11,3 milliárd euró helyett 5,6 milliárdot [ítélt meg a Frontex számára a Parlament és a Tanács](#). Mindez a kibővült hatás- és feladatkör ellátáshoz, valamint a saját állomány és eszközpark fokozatos bővítéséhez kíván fedezetet biztosítani. A Frontex szerint azonban a javasoltnál kisebb keret veszélyezteteti egyes célok elérését ([SPD 2021-Frontex 2023](#)).

Források:

- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/1896 rendelete](#) az Európai Határ- és Parti Őrségről
- Az Európai Bizottság javaslata az Európai Határ- és Parti Őrségről [\(COM\(2018\)631\)](#)
- Az EU külső határainak megerősítése – [Az Európai Unió Tanácsa weboldala](#)
- FRONTEX: [General Report, 2019](#)
- FRONTEX: [Az Ügynökségről dióhéjban, 2020](#)
- FRONTEX: [Single Programming Document 2021-2023](#)

Készítette: B. Müller Tamás
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-6486