

A FRONTEX SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Libertas Securitas Justitia

Bevezető gondolatok

Az Amszterdami Szerződéssel szorosabb együttműködés kezdődött az Unióban a bel- és igazságügy területén. Az 1999-ben elindított ún. Tamperei Program - mely a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását tűzte ki célul - 2004-ben lezárult, azonban az Alkotmányszerződésben vállalt feladatok szükségessé tették a harmonizáció folytatását. A 2004. novemberi tanácsi ülésen Hágában megállapodás született a fejlődés második szakaszának elindításáról. *„Az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált, különösen 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások fényében.”*³⁰² A Hágai Program további együttműködést szorgalmazott a menekültügy és a bevándorlás-politika területén, továbbá hangsúlyozza a külső határokon a felelősség megosztását és külön pénzügyi forrásokat nyitott a hosszabb schengeni határral rendelkező tagállamoknak.

„Az EU külső határaival kapcsolatos közösségi politika célja egy olyan, az ellenőrzés és a határőrizet egységes és magas szintjét biztosító integrált irányítás megvalósítása, amely a személyek Európai Unión belüli szabad mozgásának szükséges következménye, és amely a szabadságon és a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség alapvető alkotóeleme. Ennek érdekében meg kell állapítani a külső határok ellenőrzésére irányuló előírásokra vonatkozó közös szabályokat.” Ezen közös szabályok hatékony végrehajtása érdekében össze kell hangolni a tagállamok közti operatív együttműködést és létre kell hozni egy különleges szakértői csoportot, amely az összehangolás javításáért lesz felelős. Az Unió külső határainak területén a közösségi politika magas és egységes nívót mutat a személy ellenőrzés és a külső határok ellenőrzés területén. Ez előfeltétele a szabadság, biztonság és jog térségének megteremtésének.

Az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet elő kell segítenie a külső határok forgalomellenőrzés és őrizet révén történő igazgatásnak. Mindezek mellett meg kell őriznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket. Nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke az eredményes határellenőrzés és ezzel együtt az illegális migráció kockázatának minimálisra csökkentése, amelyek külső schengeni határokkal³⁰³ rendelkeznek, hanem valamennyi olyan tagállamé, amely megszüntette az ellenőrzést a belső határain, ugyanis a belső határellenőrzés eltörlésével a schengeni területen belül, nem csak az Európai Unió polgárai, hanem a harmadik országbeli állampolgárok is szabadon mozoghatnak.

³⁰² Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2005/C 53/01)

³⁰³ Külső határ alatt a tagállamok szárazföldi és tengeri határait értjük, mint ahogy ide kell sorolni a reptereket és kikötőket is.

Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX)

A Hágai Program részeként, konkrétan megfogalmazásra került a közös Európai Határőrizeti Ügynökség, azaz hivatalos nevén az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség – továbbiakban Ügynökség – (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders) felállításának üdvözlése. Az Ügynökséget az Európai Unió Tanácsa 2004. október 26-án kelt 2077/2004 számú EK rendeletével hozta létre, tényleges működését, 2005. május 1-én kezdte meg varsói székhellyel.

Az Ügynökség, az azt létrehozó rendelet 13. és 14. cikke értelmében együttműködhet az Europollal és a külső határokkal kapcsolatos ügyekben illetékes nemzetközi szervezetekkel és harmadik országok illetékes hatóságaival. A FRONTEX összehangolja a tagállamoknak azon lépéseit, melyek a külső határok igazgatása érdekében tett intézkedések végrehajtását szolgálják. Az összehangolás biztosítása megkönnyíti és hatékonyabbá teszi a külső határok igazgatására vonatkozó jelenlegi és jövőbeli közösségi intézkedések alkalmazását, továbbá segíti az Európai Unió külső határőrzetének és a személyek ellenőrzésének egységesítést és hatékonyabbá tételét. A közös Európai Határőrizeti Ügynökség előmozdítja a tagállamok közötti szolidaritást és biztosítja mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok számára a külső határok igazgatásához szükséges technikai támogatást és szakértelmet.

Az Ügynökség összehangolja a tagállamok közötti operatív együttműködést a külső határok őrzete tekintetében, elősegíti a nemzeti határőrök képzését, továbbképzéseket szervez, közös képzési követelményeket dolgoz ki, kockázatelemzést végez, nyomon követi a külső határok őrzésével kapcsolatos tudományos-kutató tevékenységet, operatív és technikai segítséget nyújt a külső határok őrzését ellátó tagállamok számára, támogatást nyújt a közös visszatérési műveletekhez a tagállamok részére. A tagállamoknak ezzel szemben kötelezettségük, hogy tartózkodjanak minden olyan tevékenységtől, amely veszélyeztetheti az Ügynökség működését vagy céljainak megvalósulását, továbbá kötelesek tájékoztatni az Ügynökséget, az annak keretein kívül, a külső határon végzett operatív tevékenységekről.

A 2077/2004 számú EK rendelet 3. cikke értelmében „az Ügynökség értékeli, jóváhagyja és összehangolja a tagállamok által javasolt közös műveleteket és kísérleti projekteket”, de természetesen az érintett tagállamok hozzájárulásával az Ügynökség maga is kezdeményezhet közös műveleteket és kísérleti projekteket, továbbá dönthet úgy is, hogy a műveletekben résztvevő tagállamok rendelkezésre bocsátja a műszaki eszközeit. Az Ügynökség nem csak a műveletek koordinálásában és megszervezésben vesz részt, hanem azok eredményeiről és kudarcairól átfogó és összehasonlító elemzést készít, mely az Ügynökség éves jelentésében kerül közzétételre. Az értékelő, összehasonlító elemzés nem csak a lezárt műveletek és projektek eredményességét hivatott mérni, hanem célja, hogy segítse a jövőbeli projektek tervezése során a korábbi hibák kiküszöbölését.

„Az Ügynökség közös integrált kockázatelemzési modellt dolgoz ki és alkalmaz. Az Ügynökség általános és egyedi esetre vonatkozó kockázatelemzést egyaránt készíti, amelyeket mind a Tanács, mind a Bizottság részére továbbít.” (4. cikk)³⁰⁴

Az Ügynökség azon feladata, hogy elősegíti a nemzeti határőrök képzését, továbbképzéseket szervez, közös képzési követelményeket dolgoz ki, valamint, hogy nyomon követi a külső határok őrzésével kapcsolatos tudományos-kutató tevékenységet nem jelent mást, mint hogy létrehozza és továbbfejleszti a határőrök képzésének egységes alaptantervét és közösségi szinten biztosítja a határőrök oktatásában résztvevő oktatók továbbképzését a külső határok ellenőrzésének és őrzetének, valamint a harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének témakörében³⁰⁵. Mindezek mellett figyelemmel kíséri a tudományos kutatások eredményeit és az ezzel kapcsolatos információkat továbbítja a tagállamok és a Bizottság felé.

Amennyiben olyan helyzet áll elő, a külső határok ellenőrzéséhez és őrzetéhez kapcsolódó tagállami kötelezettség végrehajtása teljesítésével kapcsolatosan, hogy fokozott technikai és operatív segítségnyújtás válik szükségessé, a Szerződés 64. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazottak sérelme nélkül, egy vagy több tagállam támogatást kérhet az Ügynökségtől. A támogatás megvalósulhat konkrét segítségnyújtásban, valamint szakértők kiküldésében az illetékes tagállami hatóságok mellé. Az Ügynökség a közösségi pénzügyi eszközök igénybevétele mellett segítséget biztosít a tagállamoknak a közös visszatérítési műveletek megszervezéséhez.

A FRONTEX szervezeti felépítése

A FRONTEX szervezeti felépítését a 2007/2004/EK rendelet III. fejezet szabályozza. Jogállás szempontjából az Ügynökség jogi személyiséggel rendelkező közösségi szerv. Az Ügynökség technikai kérdésekben független, képviselőjét az ügyvezető igazgató látja el.

Szervezetének élén az Igazgatótanács (Management Boarding) áll, mely grémiumba a tagállamok mindegyike egy-egy tagot – és egy póttagot –, az Európai Bizottság pedig két tagot – és két póttagot – nevez ki négy éves hivatali időre, mely egy alkalommal meghosszabbítható. Az Igazgatótanács tagjait a rendelet rendelkezéseinek értelmében a határigazgatási operatív együttműködés területén szerzett tapasztalataik és szakértelmük alapján kell kinevezni. (21. cikk) Az Igazgatótanács tagjai közül elnököt és alelnököt választ, mandátumuk akkor jár le, amikor megszűnik az igazgatótanácsi tagságuk, de maximum két évig vannak hivatalban, mely hivatali idő egy alkalommal meghosszabbítható. Az Igazgatótanács feladatai közé tartozik az éves jelentések és munkaprogramok elfogadása és közzé tétele, a FRONTEX működésével kapcsolatos eljárási szabályok kidolgozása, illetve a személyzeti és pénzügyi kérdések terén történő döntéshozatal, határoz Írországnak és az Egyesült Királyságnak az Ügynökség tevékenységeiben való részvételére irányuló kérelmekről, meghatározza az Ügynökség szervezeti felépítését és elfogadja az Ügynökség személyzeti politikáját. Munkáját

³⁰⁴ 2003-ban Helsinkiben került megalapításra RAC – Kockázatelemzési Központ (Risk Analysis Center). A kockázatelemzést egy EU szakértő csoport által kifejlesztett Közös Integrált Kockázatelemzési Modell CIRAM – Common Intergated Risk Analysis Modells – segítette. A FRONTEX 2005-ös megalakulás után az Ügynökség vette át a kockázatelemzés feladatát.

³⁰⁵ „Az Ügynökség a tagállamokkal együttműködve képzési programokat szervezhet a tagállamok területén.” (2007/2004/EK rendelet 5. cikk)

tanácsadók és szakértők segítik. Abban az esetben, ha olyan feladatra vonatkozó határozatot kell hozni az Igazgatótanácsnak, amely valamely tagállam külső határán vagy annak közvetlen közelében végrehajtandó operációra vonatkozik, az érintett tagállam igazgatótanácsi tagjának támogató szavazat szükséges a döntéshez. Az Igazgatótanács évente legalább két rendes ülést tart, melyet az elnök hív össze. Ezen túlmenően az Igazgatótanács az elnök kezdeményezésére vagy a tagjai egyharmadának kérésére ülésezik. (23. cikk. 3. bekezdés). Az Igazgatótanács üléseire Írország és az Egyesült Királyság is meghívást kap, valamint megfigyelőként meghívásra, bármely olyan személy részt vehet az ülésen, akinek véleménye megfontolást igényelhet.

Az Ügynökség öt évig³⁰⁶ hivatalban lévő teljes mértékben független ügyvezető igazgatóját (Executive Director) a Bizottság javaslatára az Igazgatótanács nevezi ki, az Ügynökséget feladatai ellátása során ő irányítja, felelőséggel az Igazgatótanácsnak tartozik. Az Európai Parlament vagy a Tanács felhívására az ügyvezető igazgató beszámol munkájáról. Az ügyvezető igazgató az Ügynökséget létrehozó rendelet 25. cikke értelmében előkészíti és végrehajtja az Igazgatótanács által elfogadott határozatokat, programokat és tevékenységeket, megteszi az Ügynökség megfelelő működése érdekében szükséges intézkedéseket, minden évben munkatervet és tevékenységi jelentést készít, melyet az Igazgatótanács elé terjeszt, költségvetési tervet készít és végrehajtja azt. Az ügyvezetőigazgató-helyettesét (Deputy Executive Director) szintén az Igazgatótanács nevezi ki, a szavazásra jogosult tagok kétharmados többségével, az ügyvezető igazgató javaslatára. Segíti az ügyvezető igazgatót feladati ellátásban, továbbá távollétében vagy akadályoztatása esetén helyettesíti.

Az ügynökség operatív irányításáért és az Igazgatótanács által hozott határozatok végrehajtásáért felelős ügyvezető igazgató munkáját titkársági iroda segíti, illetve könyvvizsgáló is működik a gazdálkodási és pénzügyi törvényesség biztosítása végett.

Az ügynökség a fent említettek mellett további szervezeti egységekre oszlik. A Műveleti Főosztály³⁰⁷ (Operation Division), a Kapacitás-fejlesztési Főosztály³⁰⁸ (Capacity Building Division) és az Igazgatási Főosztály³⁰⁹ (Administration Division) képezi az Igazgatóság szintje alatt a FRONTEX szervezeti vázát.

A FRONTEX költségvetése

A FRONTEX 2010 elején 220 főt foglalkoztatott. Költségvetését a tagállamok önkéntes hozzájárulásai, a nyújtott szolgáltatások díja, a schengeni vívmányok végrehajtásához, alkalmazásához és fejlesztéséhez társult országok³¹⁰ hozzájárulásai, az Európai Unió költségvetésének erre a célra elkülönített része alkotja. Az Ügynökség kiadásait a személyzeti, az igazgatási, az infrastrukturális és a működési költségek teszik ki. Költségvetését az Igazgatótanács fogadja el. Íme néhány számadat, az elmúlt évek költségvetési összegéből. 2005-ben az Ügynökség 6,2 millió, 2006-ban 19,2 millió, 2007-ben már 22,2 millió euró összeggel gazdálkodhatott³¹¹.

³⁰⁶ A mandátum egy alkalommal meghosszabbítható.

³⁰⁷ A Műveleti Főosztály alá tartozik a taktikai műveletek koordinációja és a kockázat elemzés, valamint a FRONTEX Helyzet Elemző Központ irányítása.

³⁰⁸ A Kapacitás-fejlesztési Főosztály alá tartozik a trainingek, kutatások és fejlesztések koordinációja.

³⁰⁹ Az Igazgatási Főosztály felelős a költségvetés megalkotásáért és ellenőrzéséért, az igazgatási tevékenységekért és a jogi ügyekért.

³¹⁰ Norvégia, Izland, Írország és az Egyesült Királyság.

³¹¹ www.frontex.europa.eu/finance

A 2007/2004. Tanácsi rendelet 30. cikkének értelmében az Ügynökség bevételeinek és kiadásainak³¹² egyensúlyban kell lenniük. A költségvetés tervezetét az Igazgatótanács fogadja el, melyet legkésőbb március 31-ig továbbítja a Bizottság valamint a schengeni vívmányok végrehajtásához, alkalmazásához és fejlesztéséhez társult országok felé. Az előirányzatot a Bizottság megküldi az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyek együttesen, mint költségvetési hatóság, a tervezetben szereplő számadatokat beilleszti az Európai Unió általános költségvetésébe. „Az Ügynökség költségvetését az Igazgatótanács fogadja el,”³¹³ véglegessé azonban csak az Európai Unió általános költségvetésének elfogadásával válik, így adott esetben az Ügynökség költségvetését ennek megfelelően módosítani kell.

Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatok

Annak ellenére, hogy a FRONTEX életre hívása előrelépés volt a közös külső határvédelem megvalósításában, azonban csak egy első és az illegális migráció megoldásának problémájában nem végérvényes lépés volt. A külső határok védelme és az illegális migráció elleni küzdelem jegyében – leginkább az Afrikából kiinduló migrációs nyomásnak leginkább kitett déli tagállamok – Málta, Olaszország, Spanyolország – nyomására – fogadta el az Európai Parlament³¹⁴ az ún. *RABIT*³¹⁵-rendelet. A rendelet megalkotását az is indokolta, hogy a külső határőrizet és a személyforgalom-ellenőrzés ezeken a külső határokon nem bizonyult teljes mértékben hatékonynak és kielégítőnek, különösen azokban az esetekben, amikor egyes tagállamoknak nagyszámú, a területükre illegálisan belépni próbáló harmadik országbeli állampolgárok tömegeivel kell szembenéznük. Az ilyen válsághelyzetek kezelése esetén a tagállamok a FRONTEX keretében nemzeti határőreik ideiglenes támogatása érdekében gyorsreagálású határvédelmi csapatok bevetését kérhetik a területükön. Ezek a gyorsreagálású határvédelmi csapatok más tagállamok különlegesen képzett szakértőiből állnak, kiküldetésük nem csak a tagállamok közti szolidaritást erősíti, de a kölcsönös segítségnyújtás erősítéséhez is hozzájárul. A gyorsreagálású határvédelmi csapatok kivételes és sürgős helyzetekben kerülnek kiküldésre, korlátozott időre, például abban az esetben, ha valamelyik tagállam területére illegálisan belépni próbáló harmadik országbeli állampolgárok olyan tömeges áradatával szembesül, ami azonnali reagálást indokol és a gyorsreagálású határvédelmi csapatok segítik a helyzetre való gyors reagálást.

A csapat nagysága és kiküldetésük gyakorisága a tervezett feladat jelentőségétől függ. Annak biztosítására, hogy megfelelő számú és méretű gyorsreagálású határvédelmi csapatok kerülhessenek kiállításra a tagállamoknak határőröket kell küldeniük az úgynevezett gyorsreagálású bázisba. A rendelkezésre bocsátandó határőrök számáról és a csapatok összetételét a FRONTEX határoz³¹⁶, melynél figyelembe veszi tagállamok eltérő méretét és határvédelmi szervezetét.

³¹² A kiadási oldal tartalmazza a személyzeti, az igazgatási, az infrastruktúrális és működési költségeket.

³¹³ 2007/2004/EK rendelet 29. cikk (9) bekezdés.

³¹⁴ Gérard Deprez, korábbi belga liberális EP-képviselő által beterveztett

³¹⁵ RABIT = Rapid Border Intervention Teams (Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatok); **863/2007/EK rendelet** 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.

³¹⁶ Az Ügynökség Igazgatójának javaslatára az Igazgatótanács tagjainak háromnegyedes többségével határozza meg.

A készenléti határőr alakulatok a FRONTEX keretében tevékenykednek, noha a személyi állomány számára az utasításokat a 863/2007/EK rendelet 5. cikk (1) bek. értelmében a fogadó tagállam adja ki. Az Ügynökség koordinátora útján közölheti a fogadó tagállammal az utasításokkal kapcsolatos véleményét, melyet a fogadó tagállam figyelembe vesz.

„A csapatok tagjai a feladataik ellátása során kötelesek az emberi méltóságot teljes mértékben tiszteletben tartani. A feladataik ellátása során hozott valamennyi intézkedésnek az ilyen intézkedésekkel elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie. A csapatok tagjai számára feladataik ellátása és hatáskörük gyakorlása során tilos a személyek nem, faji vagy etnikai származás, vallás vagy világnézet, életkor vagy szexuális irányultság alapján való hátrányos megkülönböztetése.”³¹⁷

A gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek tagjai származási országuk nemzeti határai maradnak, számukra a FRONTEX külön képzéseket és gyakorlatokat szervez.

A gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek kirendelése

De hogyan is kerülnek a gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek kirendelésre? Amennyiben valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy külső határán olyan határrendészeti válsághelyzet alakult ki - azaz olyan sürgős és kivételes megterhelést jelentő esetben, amikor a külső határok bizonyos pontjaira nagyszámú olyan harmadik országbeli állampolgár érkezik, aki az adott tagállam területére illegálisan próbál belépni - amelyhez gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek kirendelése vált szükségessé, kérelmet nyújt be a csapatok kiküldésére³¹⁸. A kérelemnek tartalmaznia kell a helyzet leírását, a lehetséges célokat és a kiküldetéssel kapcsolatos igényeket. Az Ügynökség ügyvezető igazgatója „a kérelmező tagállam külső határain fennálló helyzet felmérésére szükség esetén szakértőket küldhet az ügynökségtől.”³¹⁹ A tagállamok amennyiben a leírt helyzet indokolja az ügynökség kérelmére haladéktalanul közli azon határőrök számát, nevét és profilját, akiket nemzeti bázisukból csapatok felállítása céljából öt napon belül rendelkezésre tudnak bocsátani. „Az ügyvezető igazgató a kiküldendő csapatok összetételének meghatározásakor figyelembe veszi azokat a különös körülményeket, amelyekkel a kérelmező tagállamnak szembe kell néznie.”³²⁰ Az ügyvezető igazgató a csapatok kiküldetésére irányuló tagállami kérelmekről, azok beérkezését követően, haladéktalanul tájékoztatja az igazgatótanácsot. „Valamely tagállam kérelméről való döntés során az ügyvezető igazgató figyelembe veszi az ügynökség kockázatelemzéseinek eredményeit, valamint a kérelmező tagállam és bármely más tagállam által szolgáltatott minden más vonatkozó információt.”³²¹ A kérelemről az ügyvezető igazgató haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül dönt, mely döntésről és annak indokairól a kérelmező tagállamot és az igazgatótanácsot írásban értesíti. Az ügyvezető igazgató távollétében a csapatok kiküldésével kapcsolatos határozatokat az ügyvezető igazgató helyettese hozza meg. Amennyiben az ügyvezető igazgató gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek kiküldése mellett dönt, az Ügynökség és az érintett tagállam haladéktalanul operatív tervet készít, melynek elfogadása

³¹⁷ 863/2007/EK rendelet 6. cikk (2) bekezdés.

³¹⁸ A csapatok kiküldése a 863/2007/EK rendelet 4. cikkével összhangban történik.

³¹⁹ 863/2007/EK rendelet 8.d. cikk (1) bekezdés.

³²⁰ 863/2007/EK rendelet 8.b. cikk (2) bekezdés.

³²¹ 863/2007/EK rendelet 8.d. cikk (3) bekezdés.

után tájékoztatja a tagállamokat a csapatok keretében kiküldendő határőrök kért számáról és profiljáról. Az operatív terv részletesen meghatározza a csapatok kiküldésének pontos feltételeit, tartalmazza a kialakult helyzet pontos leírását, a kiküldetés céljait és a műveleti célt is, tartalmazza továbbá a kiküldetés várható időtartamát, annak a földrajzi területnek a meghatározását, ahol a csapatok bevetethetők. Meghatározza egyebekben a csapatok összetételét, a fogadó állam azon határeireinek a nevét és rendfokozatát, akik a csapatokkal való együttműködésért felelnek. A határőröket legkésőbb az operatív terv elfogadását követő öt munkanappal küldik ki.

Operatív műveletek

Most pedig néhány gondolat a FRONTEX által irányított operatív műveletekről. Az Ügynökség misszióit kódszavakkal nevezik el, mint például NAUTILUS, HERA, POSEIDON, AMAZON stb. De íme néhány konkrét példa, hogy mit is takarnak ezek a kódszavak, illetve hogy mit tesz az Ügynökség a tagállamok külső határainak védelme érdekében. 2006. augusztus 11-én vette kezdetét a HERA II. elnevezésű – a Kanári szigetek ellenőrzését célzó – FRONTEX művelet. Kiváltó oka az volt, hogy a 2006-os évben közel 31.000 menekült érkezett túlszűfolt hajókon a Kanári szigetekre. A legtöbben Szenegálból, Maliból, Mauritániából, Gambiából és Nigériából érkeztek. A hajók többsége Szenegál partjaitól útnak indulva 1300 kilométert tettek meg tengeren.

A NAUTILUS operáció, amely a Földközi – tenger ellenőrzését célozta Észak-Afrika és Málta és dél-Itália közti szakaszon (lásd később részletesen), vagy az AMAZON misszió (lásd később részletesen), ami a Latin-Amerikából érkező migránsok repülőtereken történő fokozott ellenőrzését célozta meg.

Az AMAZON operációra Frankfurt, Amszterdam, Barcelona, Lisszabon, Madrid, Párizs és Róma nemzetközi repterein került sor. A misszió keretében fokozottan ellenőrizték a Latin-Amerikából Európába érkezettek dokumentumait. Azoknak is, akik korrekt papírokkal rendelkeztek, részt kellett venniük egy meghallgatáson, melyet egy nemzetközi rendőrcsoport folytatott le. A 17 napos akció során 2.161 fő került már a reptérről visszairányításra kiindulási országába.

A NAUTILUS a FRONTEX egyik a sajtóban leginkább elhíresült missziója volt. 2007. szeptember 20-án Brüsszelben Ilkka Laitinen a FRONTEX ügyvezető igazgatója hivatalos fórumok előtt úgy nyilatkozott, hogy a NAUTILUS – operáció megbukott.³²² A misszió, mely 2007 nyarán vette kezdetét, Libéria és Málta, valamint Lampedusa és Szicília közti tengeri utakat használó embercsempészek feltartóztatást tűzte ki céljává. Az Ügynökség munkája azonban kontra-produktívnak bizonyult, ugyanis ahelyett, hogy csökkent volna az embercsempészek hajóinak száma a térségben, erőteljes növekedés volt megfigyelhető. A megnövekedett számú az európai határőrök jelenléte a térségben, még több menekült hajót vonzott a térségbe. 2007 októberében nagyszámú migráns próbálta elérni Európát a Földközi – tengeren keresztül hajón. Egyedül a Lampedusai befogadó táborban több mint 2000-en voltak. A táborok a régióban időközben túlterhetteké váltak, kétszer annyi embert kényszerültek elszállásolni, mint amennyit a befogadóképességük engedett volna. Ebben az időszakban Szicília déli partjainál több mint 1000 ember ért partot. Az UNHCR november elején nyilvánosságra hozta, hogy a Földközi – tenger egyes régióiban az Európába illegálisan történő bejutás kísérletek száma meghaladta a teljes előző

³²² www.migration-info.de

év statisztikai adatait. A 2007-es évhez viszonyítva 2008 októberének végére kb. 30.000 ember érkezett illegálisan Olaszországba. Hasonló számarány figyelhető meg Málta esetében is, ahova 2007-ben 1800 fő, míg 2008 őszéig 2600 fő érkezett. Spanyolország³²³ és Görögország vonatkozásában is ez a trend volt megfigyelhető. A csempészek szándékosan neki kormányozták a hajóikat a parti őrség járőreinek, hogy azok hajóik fedélzetére illetve partra segítsék őket. Ennek okai, illetve a csempészek különös viselkedésének magyarázata a nemzetközi jogban keresendő. A tengeri jog szabályai értelmében a határőröknek kötelességük a tengeren bajba jutott embereken segíteni és a hajójuk fedélzetére vinni őket. Az európai uniós határőrök az EU tagállamainak határain kívül is – azaz a partoktól számított 12 mérföldes zónában – menekültügyi és emberi jogi szabályok által kötöttek. Így például a tenger közepén „kihalászottaknak” joguk van menekült kérelem előterjesztésére, így őket nem szabad visszaküldeni származási országukba, ha vélhetően ott üldöztetésnek vagy bántalmazásnak vannak kitéve. Annak érdekében, hogy a menekültek ne jussanak el Európa földközi tengeri partjaihoz, az EU támogatja a sivatagos területeken befogadó táborok létesítését és fenntartását például Líbiában a Kufra – Oázis és Sabha. A NAUTILUS misszióval kapcsolatosan a problémát az jelentette, hogy a főként Libériából érkező hajók esetében a „kihalászottakat” mivel Libéria nem részese az ENSZ Menekültügyi Egyezményének, sőt más azzal egyenértékű egyezménynek sem, amely a menekültek az utolsó biztonságos tranzit országba vagy származási országba történő visszaküldését lehetővé tenné, így a menekültek Európa földközi - tengeri szigetein maradtak.

A FRONTEX által szervezett és finanszírozott legsikeresebb műveletek közé tartoztak a 2009. június 3-án végrehajtott tömeges kitoloncolás Bécsből Nigériába vagy akár említhetjük a 2009. június 8-án végrehajtott Berlinből Hanoiba történő szintén tömeges kitoloncolás lebonyolítását.

És íme egy a FRONTEX legutóbbi bevetései közül. 2010. június 9-én a svéd határőrség a stockholmi kerületi rendőrséggel együtt egy úgynevezett légi folyosót hozott létre, melyet az Ügynökség szervezett és koordinált. Az operáció keretében három tagállamból – Svédországból, az Egyesült Királyságból és Hollandiából – valamint egy társult országból – Norvégiából – került 56 fő³²⁴ visszaszállítása Irakba. A visszaszállítást Svédország szervezte, de minden érintett tagállam a saját visszaszállításáért volt felelős³²⁵.

Az Ügynökség 2010-es munkaterve alapján, melyet az EU aktuális politikájának és prioritásainak megfelelően fogalmaztak meg, a FRONTEX fokozott figyelmet szentel ebben az évben, a Stockholmi Programban előirányzottakat szem előtt tartva, a 2009-es Poseidon küldetés folytatásaként a Líbiából érkező illegális migránsoknak, az Algériából, Marokkóból, Tunéziából és Egyiptomból érkező migránsoknak. A korábbi években tapasztaltakkal ellentétben Szenegálból áttevődött a Gambiába a Nyugat – Afrika partjairól tengeren érkezők kiindulási bázisa, így a FRONTEX új útvonalakat ellenőriz Afrika és a Földközi – tenger európai partjai között. A légi határellenőrzés tekintetében központi szerephez jutnak az Európába a közel- Keletről és Közép – Ázsiából érkezők, akik végső úti

³²³ Spanyolországba 2007-ben 9100 fő, 2008 júliusában 10.700 fő, Görögországba 2007-ben 19000 fő, 2008 júliusáig pedig 15.500 fő érkezett.

³²⁴ 30 fő Svédországból, 11 fő Norvégiából, 11 fő az Egyesült Királyságból és 9 fő Hollandiából.

³²⁵ A Tamperei Program alapján születtek meg az első, az Európai Közösség által megkötött visszafogadási megállapodások, melyek célja az illegálisan a Közösség területén tartózkodó személyek hazatérésének és hazaszállításának megkönnyítése volt. A második generációs visszafogadási egyezmények a Hágai Program keretében kerültek elfogadásra, Oroszország, Ukrajna és Nyugat – Balkán országai vonatkozásában.

célként az Egyesült Királyságot, Svédországot, Hollandiát, Norvégiát, Belgiumot és Finnországot választják. A Nyugat – Balkán Kockázatelemzési Hálózat egyre nagyobb jelentőséghez jut a szárazföldi határellenőrzésben, mint ahogy a Görögország és Törökország is egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. Tekintettel a 2009-ben tapasztalt, Ukrajna felől érkező illegális migrációs hullám állandósulásának, mely trend 2010-ben sem hagyott alább, a FRONTEX fokozott figyelmet szentel, az innen érkezők ellenőrzésének illetve az embercsempészek útvonalainak felderítésének és kontroll alá vonásának.

A FRONTEX éves beszámolója

Az Európai Parlament mindösszesen a FRONTEX költségvetésére bír befolyással a 2007/2004 Tanácsi rendelet 29. cikkének (1) bekezdése értelmében, tevékenységét az Ügynökség függetlenül fejté ki. Műveleteiről írásban tájékoztatja a Parlamentet, de ezek a jelentések csak felszínesek, igazi betekintést nem engednek, ugyanis azzal eredményességüket kockáztatnák. Példának okáért a FRONTEX 2006-os beszámolója mindösszesen 35 oldalból állt, a FRONTEX két operatív bevetést pedig, a HERA I. és HERA II. operációkat, melyek a Kanári – szigetek ellenőrzését célozták, mindösszesen egy oldalban foglalták össze. Az összefoglaló tartalmazta a bevetésen résztvevő hajók és repülők számát és tagállami hovatartozásukat. A HERA programok keretében, a beszámoló alapján, 5000 ember került feltartóztatásra, 57 hajón, az afrikai partok közelében és kerültek visszairányításra. Arra azonban nincsen utalás a beszámolóban, hogy a hajók visszairányítására milyen nemzetközi egyezmények alapján került sor. 2006 áprilisában Spanyolország Kanári - szigetek

Európai parlamenti képviselője hivatalos kérdést intézett a FRONTEX felé a HERA küldetések tartama és tartalma vonatkozásában. A FRONTEX ügyvezető igazgatója adós maradt a válasszal, pusztán annyit közölt, hogy a küldetés határozatlan időre szól, hivatkozással a 863/2007/EK rendelet szövegére, mely szerint ha valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy külső határán olyan határrendészeti válsághelyzet alakult ki - azaz olyan sürgős és kivételes megterhelést jelentő esetben, amikor a külső határok bizonyos pontjaira nagyszámú olyan harmadik országbeli állampolgár érkezik, aki az adott tagállam területére illegálisan próbál belépni - gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek kirendelése válik szükségessé. Az hogy mit is jelent maga a határrendészeti válsághelyzet, azonban nem került definiálásra, így a tagállamok – illetve a mindenkor belügyminiszterek – hatáskörébe tartozik, hogy meghatározzák a vészhelyzet és kivételes helyzetek fogalmát. Mellékesen kívánom csupán megjegyezni, hogy ezek ugyanazok a miniszterek és minisztériumok, melyeket olyan közigazgatási előírások és törvények kötik, melyek a migrációt illegalizálják, amivel pedig megteremtik a válsághelyzetek előfeltételeit.

A FRONTEX jövője

A gyorsreagálású készenléti határvédelmi egységek felállításának lehetővé tétele azonban csupán csak előrelépés volt külső határok védelmével kapcsolatosan, azonban a teljes probléma nem került feloldásra. Ezt felismerve, a 2008. év második felében az Európai Tanács soros elnökségét betöltő Franciaország lobbizott egy átfogó európai bevándorlási és menekültügyi paktum elfogadása³²⁶ érdekében. A külső határőrizet kapcsán

³²⁶ Az Unió vezetői támogatásukat fejezték ki a paktum kialakítására illetően.

a francia javaslat a FRONTEX intézményi egységén belül az ügynökség diszlokációját vetítette előre, nevezetesen, két különálló igazgatóság felállítását szorgalmazta – egyet az északi, egyet pedig a déli tagállamok számára – hivatkozva a 2007/2004/EK rendelet 16 cikkére.³²⁷ A szervezeti módosítások kapcsán megvalósíthatósági tanulmány készült a FRONTEX megbízásából. A dokumentum – figyelembe véve az ügynökség stratégiáját, feladatait és kompetenciáit – az különálló szervezeti egységek, úgynevezett szakrészlegek felállítására tett javaslatot, figyelembe véve a lehetséges alkalmazási területeket, azaz a szárazföldi, légi vagy tengeri határon történő működést, valamint számba vette a funkciókat és a tevékenység állandó, avagy ideiglenes jellegét³²⁸.

A tervezet 6 szakrészleg felállítását irányozta elő, nevezetesen a Mobil Műveleti Egységek (MOPT), a Kiértékelő, Kiképző és Kutató Részlegek (CEO), Hírszerző és Összekötő Koordinációs Részlegek (ILCO), Tengerészeti Különleges Egységek (MSB), Hírszerző és Műveleti Koordinációs Részlegek (IGOC) és Regionális Frontex Ügynökségek (RFXA) létrehozását.

A Mobil Műveleti Egységek nem rendelkeznek kizárólagos földrajzi kompetencia nélkül, műveleti jellegű feladataikat, ideiglenes jelleggel, szárazföldi, légi és tengeri határokon is kifejthetnék. A Kiértékelő, Kiképző és Kutató Részlegek állandó jelleggel, kizárólagos földrajzi kompetencia nélkül, kapacitásfejlesztési jellegű feladataikat, szárazföldi, légi és tengeri határokon fejthetnék ki. A Hírszerző és Összekötő Koordinációs Részlegek kizárólagos földrajzi kompetenciával, állandó jelleggel végzenék kockázatelemzési és kiértékelési feladataikat szárazföldi, légi és tengeri határok vonatkozásában. A Tengerészeti Különleges Egységek kizárólagos földrajzi kompetencia nélkül, állandó jelleggel végzenék műveleti és kockázatelemzési feladataikat kizárólag a tengeri határok vonatkozásában. A Hírszerző és Műveleti Koordinációs Részlegek állandó jelleggel, kizárólagos földrajzi kompetenciával, kockázatelemzési és kiértékelési feladataikat, szárazföldi, légi és tengeri határokon fejthetnék ki. És végül pedig a Regionális Frontex Ügynökségek a tervezet alapján állandó jelleggel regionális szinten az Ügynökség valamennyi feladatának ellátását hatáskörükbe vonnák és egyesítenék azt.

A diszlokációs, dekoncentrációs elképzeléseket a FRONTEX vezetősége is áttekintette és azok kapcsán észrevételeket fogalmazott meg. Álláspontjuk szerint a legfőbb döntéshozatali centrum továbbra is a FRONTEX varsói központjában maradna, és szükséges volna az egyes intézményi funkciók világos meghatározása a működőképesség, valamint a „szakrészlegek” által biztosított nagyobb fokú hatékonyság érdekében. Szükséges lenne továbbá a műveleti és földrajzi kompetenciák világos lehatárolása annak érdekében, hogy a kockázatelemzéseken alapuló gyors és hatékony reagálást biztosítani lehessen, valamint továbbra is meg kell őrizni az Ügynökség egységes struktúráját.

Amint az a fentiekből is látható, az Unióra nehezedő óriási (illegális) migrációs nyomás hatására megjelentek azok a törekvések, melyek a FRONTEX szerepének növelését, hatékonyságának fokozását az erőforrások, funkciók és a struktúra területi megosztásával kívánják előmozdítani. Ez az intézményi, funkcionális reform azt az előnyt hordozhatná Magyarország számára, hogy nagyobb erők és erőforrások koncentrálódhatnak

³²⁷ 2007/2004/EK rendelet 16. cikk: Az Ügynökség 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 őrizetének különböző vonatkozásaira szakosított operatív és képzési központoknak.

³²⁸ Mayer Balázs: Az Európai Határőrizeti Ügynökség (FRONTEX) jelene és a közeljövő várható strukturális változásai.

a hazánk külső határain esetlegesen felbukkanó, az EU területére illegálisan bejutni szándékozó harmadik országbeli migránsok feltartóztatására, illetve Magyarország külső határainak ellenőrzésére.

Annak ellenére, hogy a FRONTEX egyik kiemelt feladata lenne az illegális migráció visszaszorítása az Európai Unióban, a számadatok és az elmúlt 5 év tapasztalatai azt mutatják, hogy ez nem valósult meg egyértelműen. Bár néhány útvonal veszélyesebbé vált, néhányat már csak elszórta használnak az embercsempészek, és bár egyre több legális módja van az Európai Unióba való bejutásnak, azonban az illegális migráció sem meg nem szűnt, sem pedig látványosan vissza sem szorult. Az ezzel kapcsolatos problémák megoldása részben ránk vár, hiszen egyik központi témája lesz - 2011. év első felében - a magyarországi soros elnökségnek.