



Az Európai Unió  
Tanácsa

Brüsszel, 2022. január 4.  
(OR. en)

5030/22

FRONT 3  
COMIX 3

## FEDŐLAP

---

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2021. december 21.
Címzett:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2021) 829 final
Tárgy:	<b>A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. november 13-i (EU) 2019/1896 európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett, jogállásról szóló megállapodásminta</b>

---

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2021) 829 final számú dokumentumot.

---

Melléklet: COM(2021) 829 final



Brüsszel, 2021.12.21.  
COM(2021) 829 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A  
TANÁCSNAK**

**Az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624  
rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. november 13-i (EU) 2019/1896 európai  
parlamenti és tanácsi rendeletben említett, jogállásról szóló megállapodásminta**

## 1. BEVEZETÉS

Az európai integrált határigazgatásnak kulcsfontosságú eleme a harmadik országokkal folytatott aktív együttműködés<sup>1</sup>. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló, mostanra hatályon kívül helyezett 2016. évi rendelet<sup>2</sup> óta az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (a továbbiakban: az Ügynökség) – közismert nevén Frontex – felhatalmazást kapott arra, hogy jogállásról szóló megállapodás – vagyis az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke alapján megtárgyalt, aláírt és megkötött, az Európai Unió és a harmadik ország között létrejött nemzetközi megállapodás – megkötésére is figyelemmel, végrehajtási hatáskörrel rendelkező csapatokat vessen be az Európai Unióval szomszédos harmadik országokban. 2016-ban a Bizottság az (EU) 2016/1624 rendelet alapján elfogadta a jogállásról szóló megállapodásmintát<sup>3</sup>, amely az Albániával, Bosznia-Hercegovinával, Észak-Macedóniával, Montenegróval és Szerbiával folytatott tárgyalások alapjául szolgált. Az EU mostanáig Szerbiával, Albániával és Montenegróval kötött jogállásról szóló megállapodásokat<sup>4</sup>, és mindhárom országban sikeresen indítottak közös műveleteket. Az Észak-Macedóniával és Bosznia-Hercegovinával kötendő jogállási megállapodásokat parafálták, de azok véglegesítése még nem történt meg.

2019-ben az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2019/1896 rendelet<sup>5</sup> (a továbbiakban: a rendelet) tovább bővítette a Frontex megbízását. A rendelet kibővítette az Ügynökség feladatait, valamint a jogállásról szóló megállapodások szempontjából potenciális partnerek számát. Az Ügynökség mostantól végrehajtási hatáskörrel rendelkező csapattagokat vethet be bármely harmadik országban, amennyiben a bevetés hozzájárul az európai integrált határigazgatás hatékony végrehajtásához, vagyis a bevetés már nem korlátozódik az Európai Unióval szomszédos harmadik országokra. A korábbiakhoz hasonlóan jogállásról szóló

---

<sup>1</sup> A négylépcsős belépés-ellenőrzési modellen alapuló európai integrált határigazgatás magában foglalja a harmadik országokban – többek között a közös vízumpolitika keretében – végrehajtott intézkedéseket, a szomszédos harmadik országokkal való együttműködés keretében végrehajtott intézkedéseket, a külső határoknál végrehajtott határellenőrzési intézkedéseket, a kockázatelemzést, valamint a schengeni térségben végrehajtott intézkedéseket és a visszaküldést. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló új rendelet az európai integrált határigazgatás fontos elemeként ismeri el a harmadik országokkal folytatott együttműködést. ((87) preambulumbekkezdés)

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (*HL L 251., 2016.9.16., 1. o.*).

<sup>3</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállásról szóló megállapodásoknak az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló, 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelet 54. cikkének (5) bekezdésében említett mintájáról, 2016.11.22., COM(2016) 747 final.

<sup>4</sup> Az (EU) 2020/865 tanácsi határozat, az (EU) 2018/1031 tanácsi határozat, illetve az (EU) 2020/729 tanácsi határozat.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről (*HL L 295., 2019.11.14., 1. o.*).

megállapodást kell kötni, amennyiben végrehajtási hatáskörrel rendelkező csapattagok harmadik országba történő bevetését tervezik<sup>6</sup>.

Ez a közlemény meghatározza az (EU) 2019/1896 rendelet 76. cikkének (1) bekezdésében előírt, jogállásról szóló megállapodásmintát. Ez a 2016-ban elfogadott minta aktualizálása, amely magában foglalja az (EU) 2019/1896 rendelet által bevezetett újdonságokat – különösen az alapvető jogok és a személyes adatok védelmének megerősítését –, ugyanakkor felhasználja a jogállásról szóló, már megkötött megállapodások tárgyalása során szerzett tapasztalatokat is.

## **2. EGYÜTTMŰKÖDÉS HARMADIK ORSZÁGOKKAL AZ EURÓPAI HATÁR- ÉS PARTI ŐRSÉGRŐL SZÓLÓ RENDELET KERETÉBEN**

2018. június 28-i következtetéseiben az Európai Tanács arra szólított fel, hogy az Unió külső határainak hatékony védelme érdekében az erőforrások növelésével és a megbízatás megerősítésével még inkább meg kell szilárdítani az Ügynökség – többek között a harmadik országokkal folytatott együttműködés terén játszott – támogató szerepét<sup>7</sup>.

A harmadik országokkal folytatott, jól strukturált és állandó együttműködés kulcsfontosságú tényező az európai integrált határigazgatás célkitűzéseinek megvalósításában. A rendelet az európai integrált határigazgatás részeként sorolja fel „*az együttműködés[t] harmadik országokkal az e rendelet hatálya alá tartozó területeken, különös figyelmet fordítva a szomszédos harmadik országokra és azon harmadik országokra, amelyek a kockázatelemzés szerint az illegális bevándorlás származási vagy tranzitországai*”<sup>8</sup>. Az ilyen együttműködésnek az európai határigazgatási és visszaküldési normák érvényesülését, az információk és kockázatelemzések cseréjét, hatékonyságuk javítása érdekében a visszaküldések végrehajtásának előmozdítását, illetve a határigazgatás és migráció területén harmadik országok támogatását – többek között a készenléti alakulat bevetése révén, amikor a külső határok védelméhez támogatásra van szükség –, valamint az Unió migrációs politikájának hatékony felügyeletét kell szolgálnia<sup>9</sup>.

Az Ügynökség felkérést kap, hogy működjön együtt harmadik országokkal a rendelet hatálya alá tartozó ügyekben, nyújtson segítséget harmadik országoknak a közöttük bizonyos kérdésekben folytatott technikai és operatív együttműködés keretében, segítse a harmadik országokat a határigazgatási hatóságok képzésében, valamint nyújtson segítséget harmadik országoknak a tengeren bajba jutott személyek kutatási-mentési műveleteihez<sup>10</sup>. A rendelet lehetővé teszi, hogy az Ügynökség készenléti alakulatának tagjait (az érintett harmadik ország engedélyével) bevessék közös műveletekben,

<sup>6</sup> 73. cikk, (3) bekezdés.

<sup>7</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/hu/pdf>

<sup>8</sup> 3. cikk, g) pont.

<sup>9</sup> (87) preambulumbekkezdés.

<sup>10</sup> 10. cikk.

gyorsreagálású határvédelmi intervenciókban, visszaküldési intervenciókban vagy egyéb releváns tevékenységekben harmadik országokban<sup>11</sup>. A rendelet kifejezetten lehetővé teszi az Ügynökség számára, hogy „a feladatai ellátásához szükséges mértékben” együttműködjön a harmadik országok határigazgatási hatóságaival<sup>12,13</sup>.

Az Ügynökségnek tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot minden olyan tevékenységről, amelyet harmadik országok hatóságaival együttműködésben folytat, és részletes tájékoztatást kell nyújtania arról, hogy e tevékenységek megfelelnek-e az alapvető jogoknak<sup>14</sup>. Az Ügynökség továbbá köteles belefoglalni éves jelentéseibe a harmadik országokkal folytatott együttműködésének értékelését, valamint nyilvánosságra hozni a harmadik országokkal létrejött megállapodásait, munkamegállapodásait, kísérleti projektjeit és technikai segítségnyújtási projektjeit<sup>15</sup>.

A rendelet előírja, hogy amennyiben az Ügynökség és egy harmadik ország közötti együttműködés végrehajtási hatásköröket gyakorló határigazgatási csapatok harmadik országban történő bevetését teszi szükségessé, az Uniónak és az adott harmadik országnak jogállásról szóló megállapodást kell kötnie<sup>16</sup>. A határigazgatási csapatok az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának<sup>17</sup> tagjaiból állnak, és bevetetők a tagállamokban, a külső határokon és harmadik országok területén folytatott közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók során (a jogállásról szóló megállapodásmintában együttesen: műveleti tevékenységek)<sup>18</sup>. Minden jogállásról szóló megállapodás olyan keretként szolgálhat, amelyben többféle műveleti tevékenység végezhető.

Nevezetesen, amennyiben a Bizottság azt ajánlja a Tanácsnak, hogy engedélyezze számára harmadik országgal jogállásra vonatkozó megállapodás megkötését, a Bizottságnak értékelnie kell a megállapodás által lefedett területekkel kapcsolatosan az alapvető jogok helyzetét az adott harmadik országban, és erről tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet<sup>19</sup>.

---

<sup>11</sup> 54. cikk.

<sup>12</sup> „a harmadik országok e rendelet hatálya alá tartozó ügyekben illetékes hatóságai”

<sup>13</sup> 73. cikk, (1) bekezdés.

<sup>14</sup> 73. cikk, (7) bekezdés.

<sup>15</sup> 73. cikk, (7)–(8) bekezdés.

<sup>16</sup> 73. cikk, (3) bekezdés.

<sup>17</sup> A készenléti alakulat a műveleti személyzet négy kategóriájából áll: i. az Ügynökség hivatali személyzetének tagjai; ii. a tagállamoktól az Ügynökséghez hosszú távra kirendelt személyzet; iii. a tagállamok személyzetének tagjai, akik készen állnak rövid távú bevetés céljából az Ügynökséghez való kirendelésre; valamint iv. a tagállamok olyan személyzetének tagjai, akik gyorsreagálású határvédelmi intervenciók céljára készen állnak bevetésre. (A rendelet 54. cikkének (1) bekezdése). [Megjegyzés: a jogállásról szóló megállapodásminta alkalmazásában az első kategóriába tartozó személyzet „a csapatok azon tagjai, akik az Ügynökség hivatali személyzetének tagjai”, a fennmaradó három kategóriába tartozó személyzet pedig „a csapatok azon tagjai, akik nem az Ügynökség hivatali személyzetének tagjai”.]

<sup>18</sup> 2. cikk, 18. pont.

<sup>19</sup> (88) preambulumbekzdés.

Az Ügynökség a harmadik ország illetékes hatóságaival az operatív együttműködés irányítására vonatkozó ügyekben kötött munkamegállapodások keretében is eljárhat.<sup>20</sup>

Az Ügynökség által valamely harmadik ország területén folytatott műveleteket bele kell foglalni az Ügynökség igazgatótanácsa által elfogadott éves munkaprogramba, és azokat az Ügynökség és a harmadik ország illetékes hatóságai által elfogadott műveleti terv alapján, a részt vevő tagállamokkal konzultálva kell elvégezni<sup>21</sup>. Ha egy tagállam vagy tagállamok szomszédosak a harmadik országgal vagy a harmadik ország műveleti területével, a műveleti terv és annak bármely módosítása tekintetében az említett tagállam vagy tagállamok jóváhagyása szükséges<sup>22</sup>.

A visszaküldés tekintetében a rendelet lehetővé teszi az Ügynökség számára, hogy i. segítséget nyújtson a visszaküldési folyamat valamennyi szakaszában (a kiutasítási határozatok érdemi vizsgálata nélkül, amely továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik); ii. segítséget nyújtson a visszaküldési műveletek koordinálásában és megszervezésében; iii. technikai és műveleti támogatást nyújtson a visszatérésre kötelezett személyek visszaküldésére vonatkozó kötelezettség teljesítéséhez; iv. valamint technikai és műveleti támogatást nyújtson a visszaküldési műveletekhez és intervenciókhoz<sup>23</sup>. A rendelet nem rendelkezik a határigazgatási csapatoktól eltérő csapatok harmadik országokban való műveleti bevetéséről<sup>24</sup>, és nem irányozza elő végrehajtási hatásköröknek a készenléti alakulat tagjai által harmadik országban történő gyakorlását a visszaküldések keretében. A jogállásról szóló megállapodás ezért nem lenne megfelelő eszköz a visszaküldési műveletek megszervezésére<sup>25</sup>.

### 3. A JOGÁLLÁSRÓL SZÓLÓ MEGÁLLAPODÁSMINTA

A rendelet felszólítja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal, az Ügynökséggel, az Európa Unió Alapjogi Ügynökségével és az európai adatvédelmi biztossal folytatott konzultációt követően dolgozza ki a harmadik országok területén végzett tevékenységek tekintetében a jogállásról szóló megállapodásmintát<sup>26</sup>. A jogállásról szóló megállapodásmintának így különösen meg kell határoznia a műveleti tevékenység hatókörét, valamint rendelkezéseket kell tartalmaznia a csapattagok polgári jogi és büntetőjogi felelősségéről, feladatairól és hatásköréről, a képviseleti irodák létrehozásával kapcsolatos intézkedésekről, és az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos gyakorlati intézkedésekről<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> 73. cikk, (4) bekezdés.

<sup>21</sup> 74. cikk (3) bekezdés.

<sup>22</sup> 74. cikk (3) bekezdés.

<sup>23</sup> 10. cikk, (1) bekezdés, n) pont.

<sup>24</sup> 10. cikk, (1) bekezdés, u) pont.

<sup>25</sup> A rendelet nevezetesen mint végrehajtási hatásköröket igénylő, megengedhető feladatként határozza meg a „*kapcsolattartás[t] harmadik országokkal a visszatérésre kötelezett személyek azonosítása és úti okmányainak beszerzése tekintetében;*” és „*a kitoloncolandó harmadik országbeli állampolgárok kíséret[ét]*”, azonban ezek egyikére sem kerülne sor a harmadik ország területén.

<sup>26</sup> 76. cikk.

<sup>27</sup> 73. cikk, (3) bekezdés.

Ennek megfelelően a minta a következő rendelkezéseket tartalmazza:

- Az 1. cikk meghatározza a jogállásról szóló megállapodás hatókörét, amely magában foglal minden olyan kérdést, amely a készenléti alakulattól az érintett harmadik ország területére végrehajtási hatáskörrel rendelkező határigazgatási csapatok bevetéséhez szükséges.
- A 2. cikk felsorolja a mintában használt kulcsfogalmak meghatározását (meg kell jegyezni, hogy míg a mintában szereplő fogalommeghatározások az uniós jogszabályok vonatkozó rendelkezéseire utalnak, a szokásos gyakorlat szerint a harmadik országokkal kötött, jogállásról szóló megállapodások e rendelkezések szövegét, nem pedig az azokra való hivatkozásokat tartalmazzák).
- A 3. cikk leírja a műveleti tevékenység (azaz közös művelet vagy gyorsreagálású határvédelmi intervenció) elindításának módját (meg kell jegyezni, hogy a jogállásról szóló megállapodás csak a felek egy másikkal szembeni kötelezettségeit szabályozza; nem értelmezhető úgy, hogy érinti a vonatkozó jogszabályok, különösen az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet<sup>28</sup> szerinti kötelezettségeiket).
- A 4. cikk úgy rendelkezik, hogy minden egyes műveleti tevékenységre vonatkozóan műveleti tervet kell elfogadni, amely részletezi a műveleti tevékenység szervezeti és eljárási vonatkozásait.
- Az 5. cikk értelmében a feleknek rendelkezniük kell olyan mechanizmussal, amely az Európai Unió vagy az érintett harmadik ország külső határain, azok mentén vagy azok közelében az illegális bevándorlással, a határokon átnyúló bűnözéssel vagy a migránsok életét fenyegető kockázatokkal kapcsolatos helyzetek bejelentésére szolgál.
- A 6. cikk lehetővé teszi az Ügynökség számára, hogy a harmadik ország beleegyezése esetén képviseleti irodákat hozzon létre az érintett harmadik országban.
- A 7. cikk ismerteti a koordinációs tisztviselő szerepét.
- A 8. cikk biztosítja, hogy a jogállásról szóló megállapodás alkalmazása során mindenkor teljes mértékben tiszteletben tartsák az alapvető jogokat, és előírja olyan panasztételi mechanizmusok meglétét, amelyek lehetővé teszik az alapvető jogok megsértésével kapcsolatos állítások bejelentését és feldolgozását.
- A 9. cikk ismerteti az alapjogok tiszteletben tartását felügyelő személyek szerepét.
- A 10. cikk meghatározza a csapattagok feladatait és hatásköreit, beleértve azt is, hogy csak a műveleti tervben leírt feladatokat láthatják el és az ott leírt hatásköröket gyakorolhatják.
- A 11. cikk rendelkezik az Ügynökség vagyonának, pénzeszközeinek, eszközeinek és műveleteinek sérthetetlenségéről az érintett harmadik országban.

---

<sup>28</sup> (EU) 2019/1896 rendelet.

- A 12. cikk a csapattagok kiváltságait és mentességeit rögzíti, és rendelkezik a polgári jogi és a büntetőjogi felelősségről.
- A 13. cikk rendelkezéseket tartalmaz a sérült vagy elhunyt csapattagokra vonatkozóan.
- A 14. cikk ismerteti az egyes csapattagok számára kiállítandó akkreditációs igazolványban szereplő adatokat.
- A 15. cikk a 12–14. cikket alkalmazza az Ügynökségnek az érintett harmadik országba kiküldött valamennyi alkalmazottjára.
- A 16. cikk felsorolja a személyes adatok kezelésére és védelmére irányadó szabályokat.
- A 17. cikk meghatározza a minősített és a nem minősített érzékeny adatoknak az Ügynökség és az érintett harmadik ország közötti cseréjének előfeltételeit.
- A 18. cikk szabályokat tartalmaz a műveleti tevékenység finanszírozásának visszavonására, felfüggesztésére vagy megszüntetésére vonatkozóan.
- A 19. cikk előírja, hogy az adott harmadik országnak proaktív módon tájékoztatnia kell az érintett uniós szervezetet, amennyiben olyan csalásra, korrupcióra vagy más jogellenes tevékenységre vonatkozó állításokról szerez tudomást, amely sértheti az Európai Unió érdekeit.
- A 20. cikk meghatározza a jogállásról szóló megállapodás végrehajtásáért felelős szervezeteket.
- A 21. cikk szabályozza a megállapodás értelmezésével kapcsolatos viták rendezését.
- A 22. cikk ismerteti a megállapodás hatálybalépésére, módosítására, időtartamára, felfüggesztésére és megszüntetésére vonatkozó eljárást.

#### **4. KÖVETKEZTETÉSEK**

Az Ügynökség azon kibővített hatásköre, hogy műveleti tevékenységeket végezzen bármely olyan harmadik ország területén, ahol ez a bevetés hozzájárul az európai integrált határigazgatás hatékony végrehajtásához, jelentősen hozzá fog járulni az Unió határbiztonságának javításához. A jogállásról szóló csatolt megállapodásminta meghatározza az egyfelől az Ügynökség és csapatai, másfelől pedig az érintett harmadik országok illetékes hatóságai közötti együttműködés keretét. A Bizottság ezt a mintát használja kiindulópontként a harmadik országokkal kötendő, jogállásról szóló megállapodásokra vonatkozó, az Európai Unió nevében folytatandó tárgyalások során, azonban a megállapodások végleges szövege az egyes tárgyaló partnerek sajátos realitásainak és az Unió e partnerekkel kapcsolatos eltérő célkitűzéseinek megfelelően szükségszerűen eltérő lesz. A Bizottság mindazonáltal törekedni fog arra, hogy a tárgyalásokon megőrizze a jogállásról szóló megállapodásminta lényegi elemeit.