



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2024. február 5.
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2024. február 2.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2024) 75 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2019/1896 rendeletnek a készenléti alakulat felülvizsgálatát is tartalmazó értékeléséről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2024) 75 final.

Melléklet: COM(2024) 75 final

Brüsszel, 2024.2.2.
COM(2024) 75 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2019/1896 rendeletnek a készenléti
alakulat felülvizsgálatát is tartalmazó értékeléséről**

{SWD(2024) 75 final}

1. Bevezetés

A belső határellenőrzés nélküli térséghez olyan átfogó európai uniós szabályrendszerre van szükség, amellyel biztosítható a közös külső határaink közös és kiemelten hatékony igazgatása, amint azt a Bizottság 2021. évi schengeni stratégiája¹ is kiemeli. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) küldetése, hogy támogassa a tagállamokat a külső határok eredményes és hatékony igazgatásában, valamint az e határokon jelentkező veszélyek és migrációs nehézségek kezelésében, az alapjogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett².

Az Európai Tanács a 2023. október 26–27-i ülésén felhívta az uniós intézményeket és tagállamokat, hogy tegyenek összehangolt erőfeszítéseket arra, hogy nemzeti és uniós szinten is minden érintett szakpolitikai területen mozgósítsanak a belső biztonság fokozása érdekében, különösen a külső határok védelme, az embercsempészek elleni küzdelem és a harmadik országokkal folytatott szoros együttműködés révén³. Az Európai Határ- és Parti Őrségnek – ezen belül a Frontexnek – meghatározó szerepet kell betöltenie ebben a törekvésben.

Az elmúlt néhány évben az EU több meghatározó jelentőségű döntést hozott a külső határok megerősítése érdekében azzal a céllal, hogy az EU külső határigazgatása az egyik legjobban teljesítő rendszerré váljon a világon. Megerősítette a döntő fontosságú ügynökségek, például a Frontex és a nagyméretű informatikai rendszerekkel foglalkozó uniós ügynökség (eu-LISA) megbízatását, 2022 októberében új schengeni értékelési mechanizmust vezetett be⁴, emellett jelenleg zajlik az új informatikai infrastruktúra kiépítése a külső határokon, 2030-ra pedig befejeződik a vízumeljárások digitalizációja. Ezzel összefüggésben valódi példaként hozható fel a külső határok igazgatása terén végbemenő európai integrációra az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulata, amelyet az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2019/1896 rendelet⁵ (a továbbiakban: az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet) hozott létre, felállítása pedig fokozatosan zajlik 2027 végéig. Az EU most először rendelkezik saját, egyenruhás szolgálattal. A tízezer Frontex- és nemzeti tisztviselőből álló készenléti

¹ COM(2021) 277 final: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia.

² 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 rendelet (HL L 295., 2019.11.14.) 1. cikke.

³ EUCO 14/23, [20241027-european-council-conclusions-hu.pdf](https://european-council-conclusions-hu.pdf) (europa.eu).

⁴ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 160., 2022.6.15., 1. o.).

⁵ 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.).

alakulat mindenkor rendelkezésre áll majd, hogy támogassa a közös külső határokon nehézségekkel szembesülő tagállamokat és hatékonyabbá tenni a visszaküldéseket.

A Frontex, illetve a határigazgatásért, valamint a visszaküldésért és visszailleszkedésért felelős tagállami hatóságok az Európai Határ- és Parti Őrség keretében működnek együtt. Annak érdekében, hogy ez az együttműködés a lehető legeredményesebb legyen, az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet megbízza az Ügynökséget és a tagállamokat, hogy egymás között megosztott felelősséggel eredményesen valósítsák meg az európai integrált határigazgatást. Az erre irányuló erőfeszítések részeként a Bizottság 2023. március 14-én közleményt tett közzé az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikájáról⁶. Ezt a Frontex saját 2023. szeptember 20-án elfogadott technikai és műveleti stratégiájában⁷ kiegészítette.

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 121. cikke előírja, hogy a Bizottság 2023. december 5-ig és azt követően négyévenként végezze el az említett rendelet értékelését. Ezen értékelésnek különösen a Frontex hatásával, eredményességével és hatékonyságával kell foglalkoznia⁸. A Bizottságnak be kell számolnia az értékelés megállapításairól az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Frontex igazgatótanácsának.

A Bizottságnak 2023. december 31-ig a készenléti alakulat felülvizsgálatát⁹ is el kell végeznie, egyebek mellett az alakulat összetételére, valamint szakértelmére és szakmai felkészültségére vonatkozóan.

A Bizottság 2022. május és 2023. október között elvégezte az értékelést és a felülvizsgálatot. Mindegyik a tagállami hatóságok, az Európai Parlament, a Tanács, maga a Frontex és az érintett uniós ügynökségek, köztük az Alapjogi Ügynökség

⁶ COM(2023)146 final: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról.

⁷ Az igazgatótanács 30/2023 határozata (2023. szeptember 20.) az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégia elfogadásáról a 2023–2027 közötti időszakra.

⁸ A 121. cikk szerint a bizottsági értékelésnek a következőkre kell kiterjednie: a) az ügynökség által célkitűzései, megbízatása, erőforrásai és feladatai tekintetében elért eredmények; b) az ügynökség teljesítményének és munkamódszereinek hatása, eredményessége és hatékonysága az Ügynökség célkitűzéseivel, megbízatásával és feladataival összefüggésben; c) ügynökségközi együttműködés európai szinten, beleértve a parti őrségi feladatok terén folytatott európai együttműködés végrehajtását; d) az Ügynökség megbízatásának esetlegesen szükségesnek mutató módosítása; e) az ilyen jellegű módosítások pénzügyi következményei; f) a készenléti alakulat működése; valamint g) készenléti alakulat képzettségi szintjének, különleges szaktudásának és szakmai felkészültségének szintje.

⁹ A felülvizsgálatnak (a rendelet 59. cikke szerint) az alábbiakra kell kiterjednie: a) a készenléti alakulat teljes létszáma és összetétele; b) az egyes tagállamok készenléti alakulathoz való hozzájárulásának mértéke; c) a készenléti alakulat és a számára nyújtott képzés szakértelme és szakmai felkészültsége; valamint d) a készenléti alakulat részeként a gyorsreagálású állomány fenntartásának szükségessége.

részvételével végzett széles körű konzultáción alapult¹⁰. Ez a munka külső tanulmányra¹¹ is támaszkodott.

Ez a jelentés a Bizottság által a rendelet értékeléséből és a készenléti alakulat felülvizsgálatából levont következtetéseket rögzíti. A jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum az értékelést és a felülvizsgálatot is részletesen ismerteti. Ugyanakkor, még ha figyelembe vesszük is, hogy a rendelet végrehajtását még nem kell befejezni, az értékelés és a felülvizsgálat jelentős késedelmeket és hiányosságokat tárt fel egyes területeken. Ezek kezelése céljából a jelentés emellett cselekvési terv formájában intézkedéseket is javasol a Frontex és az Európai Határ- és Parti Őrség célkitűzéseinek maradéktalan eléréséhez.

2. Az értékelés összefoglalása

A komoly nehézségek, például a Covid19-világjárvány, a migráció eszközként való felhasználása, Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja ellenére az értékelés kedvező képet adott az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletről, amely továbbra is elegendő az EU külső határain jelentkező jelenlegi és jövőbeli kihívások kezeléséhez.

Az irreguláris migráció még mindig jelentős nehézséget okoz, ami közös, összehangolt belső és külső válaszintézkedéseket igényel az EU-tól és annak tagállamaitól, a partnerországokkal együttműködésben. A Schengeni határellenőrzési kódex (6) preambulumbekzdése a következőképpen rendelkezik: „*[a] határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket*”. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet végrehajtása hozzájárult az uniós külső határok igazgatásának az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartása melletti megerősítéséhez és az uniós visszaküldési politika eredményesebbé tételéhez. Egyúttal lehetővé tette az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának fokozatos, de sikeres létrehozását.

Az Ügynökség 2019 óta fokozta a megbízatása különféle területein a tagállamoknak nyújtott műveleti támogatást, és nagymértékben kielégítette szükségleteiket. A 2020 és 2023 között végrehajtott közös műveletek száma folyamatosan nőtt. Az Ügynökség 2023-ban 24 közös műveletet indított, szemben a 2020. évi 15-tel, a 2021. évi 19-cel, valamint a 2022. évi 20-szal, és 2023. október közepéig 2 874 főt vetett be, szemben a 2020. évi 1 122-vel. Az értékelési időszak alatt az Ügynökség egyre proaktívabbá vált

¹⁰ FRA (2023) [The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#) (Az Európai Határ- és Parti Őrség és az alapvető jogok)

¹¹ [A tanulmány közzétételekor aktualizálandó].

azáltal, hogy az operatív prioritások saját elemzése alapján operatív támogatást javasol a tagállamoknak.

A Frontex a tagállamoknak a visszaküldéssel kapcsolatos tevékenységekben nyújtott támogatást is fokozta. 2022-ben az Ügynökség 24 868 harmadik országbeli állampolgár tényleges visszaküldését támogatta, ami 36 %-os növekedést jelent az előző évhez képest. Ezzel egyidejűleg az Ügynökség a visszaküldés terén megerősített megbízatásával azon dolgozik, hogy tovább növelje a kitoloncolást végrehajtó hatósági kísérő és támogató tisztviselők bevetéseinek számát, és fokozza a közös reintegrációs szolgáltatások keretében végzett tevékenységeket.

A Frontex megbízatásának fontos részeként és nemzetközi együttműködési stratégiájával összhangban a partnerországokkal folytatott együttműködés is egyre élénkült. 2022-ben a Frontex megerősítette műveleti szerepvállalását a partnerországokban azzal, hogy kiterjesztette a műveleti területét, és bővítette műveleti kapacitását. 2023 októberéig a Frontex közel 600 főt telepített tíz közös művelet keretében nyolc harmadik országban¹². Egy új művelet, az Észak-Macedónia közös művelet 2023-ban indult az Észak-Macedónia és az Európai Unió között 2023 áprilisában hatályba lépett, jogállásról szóló megállapodás alapján.

Ezenkívül az Ügynökség kockázatelemzési és sebezhetőségi értékelései bevett eszközzé váltak a helyzetismeret kialakításában, ezáltal pedig támogatják a megfelelő műveleti válaszintézkedéseket. Az értékelési időszak alatt az Ügynökség átfogó módszereket dolgozott ki, és folyamatosan javította kockázatelemzési termékei minőségét, amelyek egyre inkább az előrejelzésre és a megelőzésre, valamint a tagállamok külső határokon meglévő képességeinek értékelésére és nyomon követésére irányuló sebezhetőségi értékeléseire összpontosítanak.

Noha a Frontex Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben foglalt megbízatásának gyakorlatba való átültetéséhez rendelkezésre álló végrehajtási időszak még folyamatban van, és egészen 2027-ig tart, az értékelés számos olyan kihívást azonosított, amelyek jelenleg korlátozzák a rendelet hatékonyságát. Bár a rendelet egyes rendelkezései (pl. az alapvető jogok tekintetében) nagyobb egyértelműséget biztosíthattak volna, az azonosított kihívások többsége nem magából a rendeletből, hanem szervezeti, technikai vagy működési hiányosságokból, főként a végrehajtás késedelméből ered (pl. a készenléti alakulat egyértelmű parancsnoki struktúrájának hiánya, a készenléti alakulat egyes profiljainak hiányosságai). Végezetül a végrehajtás hatékonyságát érintő problémák másik csoportja olyan korlátokból fakad, például

¹² Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Grúzia, Koszovó*, Moldova, Montenegró és Szerbia. *Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244/1999 sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

abból, hogy egyes tagállamokban a készenléti alakulatra ruházott végrehajtási hatásköröket nem ismerik el a nemzeti jogszabályokban, vagy az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeleten kívüli uniós jogszabályok rendelkezéseiből, mint például a személyes adatok Ügynökség általi kezelésével összefüggésben.

A legfontosabb megállapodások a főbb értékelési területeken

A Frontex **irányítási struktúrájának** elemzéséből kiderült, hogy egyértelmű feladatmegosztás van az igazgatótanács és az ügyvezető igazgató között. Az Ügynökségnek az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot magában foglaló felügyeleti struktúrája is egyértelmű és hatékony. Mindazonáltal az értékelés feltárta, hogy a Frontex belső irányítása egymást átfedő feladatkörök és alkalmanként egymásnak ellentmondó megközelítések miatt még nem teljesen alkalmas arra, hogy eredményesen támogassa a 2019. évi megbízatásának végrehajtását. Az igazgatótanács által 2023 novemberében elfogadott új szervezeti struktúra¹³ végrehajtásának foglalkoznia kell ezzel a kérdéssel. Arra is fény derült, hogy a visszaküldésért felelős hatóságok még nem rendelkeznek megfelelő képvisellel az igazgatótanácsban. Jelenleg az igazgatótanácsban tagsággal rendelkező tagállamokat változatlanul elsősorban nemzeti határigazgatási hatóságaik képviselik, amelyek feladatköre gyakran nem terjed ki a visszaküldésre.

A Frontex tevékenységeit tekintve a **helyzetismeret és a kockázatelemzés** olyan tevékenységek, amelyek uniós szinten a legnagyobb hozzáadott értéket nyújtják. A Frontex több kockázatelemzési terméket állít elő érdekelt felek széles köre számára az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben meghatározott célkitűzésekkel összhangban, és a szerteágazó tematikus és földrajzi területeket fed le. Ezeket a kockázatelemzési termékeket a tagállamok arra használják, hogy beépítsék azokat saját nemzeti szintű elemzésükbe és bizonyos mértékig operatív tervezésükbe. Ugyanakkor a vonatkozó uniós mechanizmusokhoz is hozzájárulnak, és elengedhetetlenek a Frontex operatív tevékenységeinek megalapozásához.

Az **EUROSUR**, az Európai Határ- és Parti Őrségen belüli információcsere és operatív együttműködés integrált kerete jelentős szerepet játszott abban, hogy az Ügynökség a hét minden napján, napi 24 órában (közel) valós idejű helyzet- és válságfigyelés révén teljes mértékben naprakész, megbízható és hasznosítható információkat nyújtson. Hozzájárult az európai helyzetkép kialakításához, az információcsere közös keretének biztosításához, a helyzetismeret javításához és a reagálási képességek fokozásához. A cserélt adatok mennyisége, áramlása és gyorsasága jelentősen megnőtt az elmúlt években. Az EUROSUR azonban még mindig nem tud hiánytalan és teljesen naprakész helyzetismeretet biztosítani az EU külső határain. Ez mindennek előtt végrehajtási

¹³ Az igazgatótanács 45/2023 határozata (2023. november 22.) az Ügynökség új szervezeti felépítéséről.

problémáknak tudható be, köztük például annak, hogy nem minden tagállam jelenti ugyanolyan hiánytalanul és azonos rendszerességgel a határokon történő eseményeket.

Az alapvető jogok tiszteletben tartása az európai integrált határigazgatás szerves részét képezi. Az értékelés alapján az uniós és nemzetközi jog Ügynökség általi tiszteletben tartása, különösen a Frontexnél meglévő **alapjogi keret** eredményesen hozzájárul az alapjogok megsértésének megelőzéséhez a tagállamok és harmadik országok támogatásban részesítésével összefüggésben. 2021 óta a Frontex, igazgatótanácsának erőteljes támogatásával, aktívan és hatékonyan fejlesztette a készenléti alakulat belső szabályait, gyakorlatait és képzését annak érdekében, hogy valamennyi tevékenysége során fokozza az alapvető jogok tiszteletben tartását, védelmét és előmozdítását. Mindazonáltal az értékelés felveti azt a kérdést, mennyire tehető felelőssé a Frontex a tagállamok intézkedéseiért, és hogyan járulhat hozzá az Ügynökség eredményesen az intézkedéseivel annak biztosításához, hogy a fogadó tagállamok tiszteletben tartsák az alapjogokat a közös tevékenységek, például a közös műveletek során. Ezzel összefüggésben az ügynökségi keret szerint alkalmazható az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 46. cikke, amely lehetővé teszi a műveleti tevékenységek felfüggesztését vagy megszüntetését valamely tagállamban. A 46. cikk ugyan nélkülözhetetlen eszközt bocsát az Ügynökség rendelkezésére, de csak végső esetben szabad alkalmazni, mivel az értékelés alapján a Frontex jelenléte kedvező hatást gyakorolhat az alapjogok fokozottabb általános tiszteletben tartása szempontjából. Az értékelés tehát arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg nem szükséges módosítani a 46. cikket.

Megállapítást nyert, hogy a Frontex **műveleti tevékenységei** egyértelműen hozzáadott értéket képviselnek a tagállamok számára, mivel előmozdítják az uniós szakpolitikai prioritások megvalósítását. A Frontex közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók révén széles körű technikai és műveleti segítséget nyújt a tagállamoknak, többek között a kutatási-mentési műveleteket támogató technikai és műveleti segítségnyújtás formájában. Az Ügynökség által nyújtott operatív támogatás hatékonyságát időnként némileg hátráltatja a készenléti alakulat egyes, a tagállamok által kért profiljainak és eszköztípusainak aktuális rendelkezésre állása. A készenléti alakulat új parancsnoki struktúrája, amely jelenleg kialakítás alatt áll, szintén növelni fogja az Ügynökség hatékonyságát. A Frontex által nyújtott műveleti támogatás a jelek szerint hozzájárult Európai Határ- és Parti Őrség célkitűzéseinek eléréséhez, azonban a Frontex és a nemzeti hatóságok közötti együttműködést lehetnek még fokozni a bevetések eredményesebbé tétele érdekében.

A Frontex **más uniós ügynökségekkel**, például az Europollal, **valamint harmadik országokkal folytatott együttműködése** némileg megkönnyítette, hogy késedelmek merültek fel az eredményes információcserét lehetővé tevő megfelelő személyesadat-védelmi keret kialakításában. A szükséges adatvédelmi szabályokat a Frontex

igazgatótanácsa 2024 elején elfogadta. A harmadik országokat illetően jelenleg zajlik a Bizottság által 2021 decemberében harmadik országokra vonatkozóan elfogadott munkamegállapodás-mintában foglalt személyesadat-védelmi szabályok felülvizsgálata.

A Frontex tevékeny és pozitív szerepet tölt be parti őrségi feladatokkal kapcsolatos európai együttműködésben, különösen az Európai Halászati Ellenőrző Hivatallal és az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökséggel háromoldalú munkamegállapodás keretében folytatott ügynökségközi együttműködés révén.

Különösen a Frontex és az Europol közötti együttműködést kell elmélyíteni a migráncsempészség és az emberkereskedelem elleni küzdelem fokozása, ezáltal a migráncsempészség elleni küzdelem jogi keretének korszerűsítésére irányuló közelmúltbeli bizottsági javaslatok célkitűzéseinek megvalósítása érdekében¹⁴. A két ügynökség közötti munkamegállapodás – amelyről jelenleg folynak a tárgyalások – megkötésével többek között könnyebbé válik az említett célból történő adattovábbítás.

Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet a külső határok igazgatása mellett azzal is kifejezetten megbízza a Frontexet, hogy nyújtson technikai és műveleti segítséget a **visszaküldési** intézkedések végrehajtásához. Az értékelés azzal a következtetéssel zárult, hogy a Frontex a visszaküldési folyamat során minden tekintetben eredményesen támogatta a tagállamokat, különös tekintettel a közös visszaküldési műveletek és más, visszaküldéssel kapcsolatos támogatás, többek között a visszailleszkedés megszervezésére. Az értékelés azonban megállapítja, hogy javítani kell az Ügynökség, a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok és az Európai Bizottság közötti együttműködést.

3. A készenléti alakulat felülvizsgálatának összefoglalása

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet egyik legjelentősebb újítása az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának, az első uniós egyenruhás szolgálatnak a létrehozása. A készenléti alakulat egyedi eszközt biztosít a Frontex számára, hogy a helyszínen támogassa a tagállamokat a külső határok védelmében, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem (ideértve a migráncsempészséget, az emberkereskedelmet, a terrorizmust és a hibrid fenyegetéseket), valamint az

¹⁴ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unióba való jogellenes beutazáshoz, valamint az Unión belüli jogellenes átutazáshoz és tartózkodáshoz történő segítségnyújtás megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról (COM/2023/755 final), és Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a migráncsempészség és az emberkereskedelem megelőzésével, felderítésével és kivizsgálásával kapcsolatos rendőrségi együttműködés megerősítéséről (COM/2023/754 final).

irreguláris migránsok tényleges és fenntartható visszaküldésének jelentős fokozása érdekében kifejtett munkájukban.

A készenléti alakulat létrehozására és bevetésére a rendelet értelmében fokozatosan kerül sor. Segít az Európai Határ- és Parti Őrség közös kultúrájának kialakításában, előmozdítja az alapjogok tiszteletben tartását, valamint támogatja a schengeni vívmányok és a bevált gyakorlatok legmagasabb színvonalon történő végrehajtását.

A készenléti alakulat felállítása még folyamatban van, célja pedig, hogy még megbízhatóbb, állandó támogatást biztosítson a tagállamok számára.

A felülvizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a változó migrációs tendenciákra tekintettel a tagállamoknak rugalmas és gyors támogatásra van szükségük, amely áthidalja a hiányosságokat, és segítséget nyújt a váratlan helyzetek kezelésében. Ezzel összefüggésben az irreguláris migráció közelmúltbeli növekedése is rávilágít arra, hogy eredményesebben kell küzdeni az embercsempészs és az emberkereskedelem ellen. Emellett a terrorizmustól a hibrid fenyegetésekig terjedő biztonsági kihívások is egyre nagyobbak, amint azt a legutóbbi támadások is bizonyítják Európában. A migráció eszközként való felhasználásának előfordulásairól is beszámoltak továbbá, amelyekkel megpróbálták destabilizálni az EU-t és tagállamait. Ugyanakkor folyamatosan növekszik a külső határokat engedéllyel átlépők száma, ami rámutat arra, hogy biztosítani kell az üzleti, turisztikai és nemzetközi együttműködési célú jóhiszemű utazás zökkenőmentességét a jelenleg is zajló globalizáció közepette. Ehhez az Ügynökségnek előretételeket kell követnie, és pontosabban kell előre jeleznie az új tendenciákat. A tagállamok részéről arra van szükség, hogy hatékonyan reagáljanak az Ügynökség személyzet bevetésére vonatkozó felhívásaira. Ehhez egyúttal arra is szükség van, hogy a készenléti alakulat tisztviselőinek a műveleti szerepüket meghatározó egyedi profilja hozzáigazítható legyen a változó helyzethez.

A készenléti alakulat teljes létszáma és összetétele

Noha a készenléti alakulat felállítása még korai szakaszban van, hozzáadott értéke már bebizonyosodott, a tagállamok pedig méltányolják az általa biztosított műveleti támogatást. Jelenleg azon folyik a munka, hogy a készenléti alakulat létszáma 2027-re elérje az előírt 10 000 főt. Ez a szám eredetileg a készenléti alakulatra irányuló javaslat közzététele idején felmért operatív igényeken, valamint az EU külső határain bekövetkezett fejleményeken alapult, és összességében arányos a nemzeti képességekkel. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet támogatást nyújt a tagállamoknak a készenléti alakulatnak¹⁵ a teljes Európai Határ- és Parti Őrség érdekében történő kiépítéséhez. Bár ez a folyamat jelentős erőfeszítéseket igényel az Ügynökségtől és a tagállamoktól, a felülvizsgálat eredményei – figyelembe véve az EU

¹⁵ Pl. az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 61. cikke.

külső határain fennálló jelenlegi helyzetet is – ebben a szakaszban nem igényel kiigazításokat.

A készenléti alakulat jelenlegi összetételét azonban pontosítani kell, hogy jobban megfeleljen a műveleti igényeknek. Bizonyos különleges szakértők és profilok rendelkezésre állásában hiányosságok mutatkoznak. Míg a tagállamok arra számítanak, hogy bizonyos különleges területeken kiegészítő támogatást kapnak az 1. kategóriába tartozó személyzettől, addig sem az Ügynökség hivatali személyzete még nem tud ilyen különleges szakértelmet biztosítani minden olyan területen, ahol erre szükség van, sem a tagállamoknak nem áll rendelkezésére elégséges számú szakértő. Ez a helyzet idővel várhatóan javulni fog azáltal, hogy a készenléti alakulat képzését a leginkább keresett profilokra összpontosítják.

Emellett foglalkozni kell az uniós személyzeti szabályzattól¹⁶ eredő bizonyos korlátozásokkal, amelyek hatással vannak a készenléti alakulat 1. kategóriájába tartozók bevetésének hatékonyságára, mint például a munkafeltételek, a juttatási jogosultságok, a besorolási fokozatok, valamint az átsorolási vagy bevetési szabályok, elsősorban új vagy módosított végrehajtási szabályok elfogadásával, a személyzeti szabályzat vonatkozó rendelkezéseivel összhangban. Ezenkívül feltétlenül orvosolni kell a sokféleség szempontjából mutatkozó hiányosságokat, különösen a készenléti alakulat 1. kategóriába tartozó személyzetén belül a nemzetek közötti egyensúly tekintetében. Az Ügynökség új humánerőforrás-stratégiájának¹⁷ lehetővé kell tennie a Frontex számára, hogy javítsa a jelenlegi helyzetet, többek között a nemek közötti egyenlőség tekintetében is.

A készenléti alakulat hivatali személyzetének toborzását érintő kezdeti késedelmek után immár a lehető leggyorsabban zajlik a végrehajtás. A jövőre nézve elengedhetetlen az elegendő toborzási erőforrások biztosítása és a megfelelő folyamatok bevezetése. Továbbá döntő fontosságú a készenléti alakulat bevetése a külső határok mentén zajló műveleti feladatokban, harmadik országokban és visszaküldési műveletekben. Az Ügynökség varsói székhelyén csak a készenléti alakulat támogató szerepet betöltő, korlátozott létszámú személyzete lehet.

Az Ügynökség jelentős előrelépést tett a készenléti alakulat 1. kategóriába tartozó tisztviselőinek toborzásában: e kategória bevehető tisztviselőinek létszáma a 2022. év

¹⁶ 31. EGK és 11. Euratom rendelet az Európai Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (HL P 045., 1962.6.14., I 385. o.).

¹⁷ Az igazgatótanács 44/2023 határozata (2023. november 22.) a Frontex 2024–2027-es humánerőforrás-stratégiájának elfogadásáról.

végi 678-ról¹⁸ 970-re bővült 2023 szeptemberére¹⁹. Az Ügynökség ezért 2023-ban majdnem elérte a szükséges számú bevethető személyzeti létszámot²⁰. Az Ügynökség arról is beszámolt, hogy a készenléti alakulat 2. kategóriába tartozó, kirendelt személyzetének létszáma 450 fő, a 3. kategóriába tartozó, kinevezett személyzeté pedig 3 899 fő. A készenléti alakulat 4. kategóriába tartozó, kinevezett személyzet létszámára vonatkozó 2023. évi 1 500 fős célt sikerül elérni²¹.

A gyorsreagálású állomány (4. kategória) azzal a céllal jött létre, hogy kezelje a váratlanul felmerülő igényeket, amíg a készenléti alakulat eléri a kritikus tömeget. Egyelőre nem volt szükség ennek az állománynak az igénybevételére. 2025-re a készenléti alakulat egyéb kategóriákba tartozó személyzete, például a hivatali személyzet, valamint a tagállamokból hosszú távon kirendelt és rövid távon bevetett személyzet eléri azt a létszámot, amely váratlan vagy aránytalan igények felmerülése esetén lehetővé teszi az erőforrások átcsoportosítását. A gyorsreagálású állomány tervezett kivezetése továbbra is megfelelően halad.

A nemzeti hozzájárulások mértéke a nemzeti képességekkel összhangban lévőknek tekinthető. A tagállamok egyéni hozzájárulásai a nemzeti képességek 0,14–1,5 %-a között alakulnak. A jelenlegi elosztási kulcs eredményesnek bizonyult. Jelentős uniós finanszírozást fordítottak arra, hogy támogassák a tagállamokat kapacitásuk kiépítésében mind a személyzet, mind a technikai eszközök tekintetében. Az Európai Határ- és Parti Őrség fejlesztése azonban a tagállamok részéről is jelentős erőfeszítéseket igényel, és egyes tagállamok kihívásokkal néznek szembe saját kapacitásuk kiépítése terén. A készenléti alakulathoz a rendeletben foglaltak szerinti hozzájárulások mindent egybevetve elengedőnek tűnnek az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet célkitűzéseinek eléréséhez, mivel az Ügynökség a tagállamok szinte minden sürgős segítségnyújtási kérelmét kezelni tudta.

A készenléti alakulat szakmai felkészültsége és képzése

Az Ügynökség képzéseket indított a készenléti alakulat személyzete számára, hogy a személyzet tagjai megfeleljenek a legszigorúbb szakmai normáknak, és eredményesen bevethetők legyenek. Ez kiterjed a lényeges alapjogi kötelezettségekre és normákra,

¹⁸ Negyedéves jelentés az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség képességeiről, 2022. negyedik negyedév.

¹⁹ Az 1. kategóriába tartozó hivatali személyzet létszámára vonatkozóan az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet I. mellékletében megállapított átfogó cél 2022-re 1 000, 2023-ra pedig 1 500 fő. Ez a létszám azonban a csapatok tagjaként műveleti területeken bevetett hivatali személyzetet, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) működéséért felelő személyzetet, valamint az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet 54. cikkének (7) és (8) bekezdésével összhangban legfeljebb 4 %-ot kitevő támogató személyzetet is magában foglalja.

²⁰ Az igazgatótanács 20/2022 határozata (2022. március 16.) az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának 2023. évi éves tervének és a profilok indikatív többéves tervezésének elfogadásáról.

²¹ Az Ügynökség által az igazgatótanács tájékoztatása céljából a képességekről készített jelentésből származó adatok, 2023.9.5.

valamint az emberi jogok nemzetközi jogának és a nemzetközi humanitárius jognak az ismeretére és betartására. A felülvizsgálat azonban feltárta, hogy a készenléti alakulat képzési koncepcióját több tekintetben tovább kell fejleszteni, hogy a hivatali (1. kategóriába tartozó) személyzet mennyiségi, tartalmi és minőségi szempontból olyan képzésben részesüljön, amely felkészíti arra, hogy eredményesen nyújtson támogatást a tagállamoknak különleges területeken. Ennek keretében a képzési tanterveket is naprakésszé kell tenni, hogy elegendő gyakorlati képzést biztosítsanak a hivatali személyzet határokon végzendő munkára való felkészítéséhez. Az Ügynökségnek elegendő képzési erőforrásokról kell gondoskodnia.

A képzési rendszert az európai integrált határigazgatás megvalósításának figyelembevételével, az Európai Határ- és Parti Őrség kapacitási ütemtervének kidolgozása és végrehajtása keretében kell naprakésszé tenni, amely a rendelet egyik, az Európai Határ- és Parti Őrség integrált tervezését biztosító kulcsfontosságú eszköze. Az Ügynökség a tagállamok közreműködésével kidolgozza a kapacitásfejlesztési tervet azzal a céllal, hogy összehangolja a nemzeti képességfejlesztési terveket és az Ügynökség többéves erőforrás-tervezését annak érdekében, hogy optimalizálja az Európai Határ- és Parti Őrség hosszú távú beruházásait. Ennek célja, hogy iránymutatást adjon a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy miként fejlesszék személyzetüket és eszközeiket, beleértve a személyzetük – többek között a készenléti alakulat – toborzásának és képzésének szoros koordinációját.

A képzésével kapcsolatosan feltárt problémákon túlmenően a hivatali személyzet tagjai más nehézségekkel is szembesülnek, amelyek megakadályozzák őket abban, hogy maradéktalanul hasznosítsák a készségeiket. Ezekkel a kérdésekkel is foglalkozni kell annak érdekében, hogy a készenléti alakulat szakmailag felkészülten és eredményesen végezze a munkáját. Például a nemzeti adatbázisokhoz hozzáférést biztosító eljárások, nyelvi vonatkozású problémák és több igazgatási és eljárási kérdésben a fogadó tagállamtól való függés behatárolja a személyzet önálló munkavégzési képességét. Ezekre a nehézségekre nincs gyors és egyszerű megoldás, leküzdésük szoros és folyamatos együttműködést követel mindenkitől, az Ügynökségen belül és a tagállamokban egyaránt.

Ezenkívül a rendelet végrehajtása során több gyakorlati kérdés is felmerült, amelyet az Ügynökségnek rendeznie kell, hogy a készenléti alakulat maradéktalanul támogatni tudja a tagállamokat a lehető legmagasabb fokú szakmai felkészültség elérése mellett. Ennek keretében szükség van a tervezés, az irányítás, a szervezés (ideértve a bevetések és az átcsoportosítások szervezését is), az igazgatási megállapodások, az emberierőforrás-gazdálkodás, a foglalkoztatási feltételek, a belső kommunikáció, a logisztika, az eljárási standardok, valamint a fogadó tagállamokkal való egyeztetés és a számukra nyújtott támogatás fejlesztésére.

4. Következtetések

A fent felsorolt késedelmek és hiányosságok ellenére az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben foglaltak tükrében az Európai Határ- és Parti Őrség jól működik, figyelembe véve a végrehajtás jelenlegi állását. A várakozásoknak megfelelően nagyrészt elérte célkitűzéseit, néhány főbb tevékenységet azonban még nem sikerült maradéktalanul végrehajtani. Az érdekelt felek egyetértenek abban, hogy az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet célkitűzéseit a tagállamok önállóan eljárva nem tudják volna kielégítően megvalósítani. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet tehát az EU külső határain jelenleg és a jövőben jelentkező helyzetek kezelése szempontjából változatlanul lényeges. Az irreguláris migráció még mindig komoly nehézséget okoz, és az összes tagállamtól közös, összehangolt válaszhintézkedéseket igényel a belátható jövőben.

A rendelet az európai integrált határigazgatás összes elemének eredményes kifejlesztését és megvalósítását előmozdítja. Noha a rendelet végrehajtása még folyamatban van, eredményeként létrejött és bevetésre került az EU első egyenruhás szolgálata az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulata.

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben meghatározott készenléti alakulat az európai integrált határigazgatás megvalósításának előnyös és szükséges részét képezi. Bizonyítottan hozzájárul az uniós külső határok eredményes igazgatásának és a schengeni térség biztonságának szavatolásához. A készenléti alakulat létszáma és összetétele, valamint a tagállamok által nyújtandó éves hozzájárulások változatlanul az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet mellékleteiben foglaltak szerint indokoltak és arányosak.

Mindazonáltal a készenléti alakulat felállítása még folyamatban van és több nehézségbe ütközött. E tekintetben fontos továbbra is figyelemmel kísérni a műveleti igényekkel kapcsolatos fejleményeket annak biztosítása érdekében, hogy a készenléti alakulat alkalmas maradjon az EU külső határain folyamatosan változó helyzetben szükséges válaszhintézkedések meghozatalára. Ezenkívül alapvető fontosságú, hogy az Ügynökség és a tagállamok megvalósítsák az európai integrált határigazgatást célzó többéves stratégiai szakpolitikai ciklust és a kapcsolódó, műveletek integrált tervezésére és vészhelyzeti tervezésre vonatkozó folyamatot. A készenléti alakulatnak köszönhetően az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés felderítéséhez, megelőzéséhez és az ellene való küzdelemhez szükséges válaszhintézkedési képességek is javulnak a külső határokon. Mindez a készenléti alakulat mindenkor műveleti igényeken alapuló, eredményes és rugalmas bevetése és átcsoportosítása révén elősegíti a migránsok életének megmentését és védelmük biztosítását.

A Bizottság megítélése szerint a rendelet értékelése és a készenléti alakulat felülvizsgálata megerősítette, hogy mindent egybevetve nem szükséges azonnal

felülvizsgálni az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletet vagy annak mellékleteit. Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló, 2019-ben elfogadott rendeletben az Ügynökségre ruházott, felülvizsgált megbízatás végrehajtása még folyamatban van, a Bizottság pedig úgy véli, hogy jelenleg az értékelésben és a felülvizsgálatban feltárt hiányosságok többsége a végrehajtási időszak hátralévő részében még orvosolható.

Az e megállapítások figyelembevételéhez, valamint az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet végrehajtásának támogatásához és maradéktalan érvényesülésének 2027-ig történő eléréséhez szükséges intézkedések észszerűsítése érdekében a **Bizottság cselekvési tervet javasol**, amelyet az Ügynökségnek, az igazgatótanácsnak, a tagállamoknak és a Bizottságnak kell végrehajtania.

Az értékelt területeken feltárt különféle problémákat illetően az alábbi intézkedések tekinthetők kiemelt jelentőségűnek:

Az Ügynökség új szervezeti felépítésének maradéktalan kialakítása különösen a készenléti alakulathoz kapcsolódóan minősül fontos lépésnek az Ügynökség alapvető megbízatásának végrehajtásában, amely a külső határokon végzett határellenőrzés eredményes működésének felügyeletét és a külső határok igazgatásának műveleti szempontból történő megvalósításához a tagállamok részére történő segítségnyújtást foglalja magában. Az egyértelmű jelentési útvonalakat és kommunikációs csatornákat tartalmazó új parancsnoki struktúra kidolgozása és megvalósítása döntő jelentőségűnek tekinthető a készenléti alakulat műveleti eredményességének javítása szempontjából.

Ezenkívül az Ügynökségnél és a tagállamokban a **képességekbe** történő kulcsfontosságú beruházások szempontjából elengedhetetlen a távlati stratégiai szemlélet, tervezés és kiszámíthatóság biztosítása. Ehhez egyértelműen szükséges a kapacitási ütemterv és a nemzeti képességfejlesztési tervek kidolgozása és rendszeres naprakésszé tétele. Az Európai Határ- és Parti Őrség integrált tervezési folyamatát is tovább kell fejleszteni és meg kell valósítani. Ez nélkülözhetetlen a műveleti igényeken alapuló, gyors és rugalmas bevetések biztosításához.

A **visszaküldési tevékenységek** egyre hangsúlyosabbá válnak az Ügynökség új megbízatásában. Következésképpen az igazgatótanácsnak feltétlenül gondoskodnia kell megfelelő stratégiai irányításról a visszaküldéssel kapcsolatos kérdésekben, szem előtt tartva e kérdések magas szintű kerekasztal-megbeszéléseken történő megvitatásának lehetőségét. A Bizottság, különösen a visszaküldéssel foglalkozó uniós koordinátor, és az Ügynökség, valamint az Ügynökség és az illetékes nemzeti hatóságok közötti egyeztetés és kommunikáció fejlesztése elengedhetetlen ahhoz, hogy az Ügynökség – többek között a visszaküldésekkel összefüggésben – eredményes műveleti támogatást tudjon nyújtani a tagállamoknak az alapjogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett.

A célkitűzés változatlanul **a készenléti alakulat felállítása** a tervezett 10 000 fős, teljesen működőképes személyzettel 2027-ig. Különösen fontosak a műveleti igényekhez igazodó, kielégítő szintű képzés – főként a készenléti alakulat 1. kategóriába tartozó személyzete számára történő – biztosítására és az eredményes toborzási folyamatok kialakítására irányuló intézkedések. Emellett továbbra is foglalkozni kell azzal a kérdéssel is, hogyan számolhatók fel bizonyos, az uniós személyzeti szabályzatból, vagy annak végrehajtási szabályaiból fakadó, a készenléti alakulat 1. kategóriába tartozó személyzetét érintő problémák annak érdekében, hogy az Ügynökség egyenruhás hivatali személyzete teljesen működőképes legyen.

Végezetül a **helyzetismeret** terén olyan intézkedéseket fogunk mérlegelni, amelyekkel pontos, hiánytalan és naprakész helyzetkép és kockázatelemzés biztosítható. Ezt például a sebezhetőségi értékelések adatainak a kockázatelemzési termékekbe való jobb beépítése, valamint az EUROSUR továbbfejlesztése révén lehet elérni. Az ilyen intézkedéseket részletesebben is meg fogjuk vizsgálni annak érdekében, hogy ezek az elemzési termékek jobban támogassák a műveleti döntéshozatalt.

A Bizottság szorosan nyomon fogja követni az e jelentéshez mellékelt cselekvési terv végrehajtását, és szükség esetén a jövőben – akár jogalkotási jellegű – kiigazításokat javasolhat.